



COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 10.887, DE 2018, DO SR. ROBERTO DE LUCENA, QUE "ALTERA A LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992, QUE DISPÕE SOBRE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA"

PROJETO DE LEI Nº 10.887, DE 2018

Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa.

Autor: Deputado ROBERTO DE LUCENA

Relator: Deputado CARLOS ZARATTINI

I - RELATÓRIO

A Constituição Federal, reconhecida como Carta Cidadã, inseriu, no âmbito constitucional, o combate à corrupção, enfrentando a complexa questão da improbidade administrativa de maneira direta e pontual na forma referida no art. 37, § 4º, que dispõe: “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992) regulamentou o dispositivo constitucional em pauta, representando, para o ordenamento jurídico pátrio e para a sociedade, um inegável corpo normativo de valor e expressão singular, como marco jurídico e histórico em relação ao enfrentamento e combate à corrupção no país.

A Lei de Improbidade Administrativa completou, em 2 de junho de 2019, 27 anos de vigência, passados sem muita comemoração, enfrentando perquirições expressas pelos debates jurídicos, análises doutrinárias e jurisprudenciais, referentes ao conjunto da obra e, de forma específica, aos



entraves à efetividade e ao combate aos atos de improbidade.

Diante desse quadro, e considerando a necessidade de a Lei de Improbidade Administrativa acompanhar as mudanças sociais e normativas ocorridas desde a sua promulgação, em 8 de novembro de 2018, começou a tramitar na Câmara dos Deputados proposta que pretende atualizar a Lei nº 8.429, de 1992.

Apresentado pelo deputado Roberto de Lucena, o Projeto de Lei 10.887, de 2018, resultou do trabalho de uma Comissão de Juristas criada pelo presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, e coordenada pelo ministro Mauro Campbell, do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Segundo o ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ) Mauro Campbell, a preocupação do grupo foi trazer mecanismos de contenção a abusos, incluindo a análise dos casos por órgãos de controle interno antes de serem levados à Justiça.

Ademais, Campbell ressaltou¹ que a elaboração do anteprojeto de lei seguiu três premissas básicas:

1. incorporar ao projeto a jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores na interpretação da LIA;
2. compatibilizar a lei com leis posteriores (novo CPC, Lei Anticorrupção e Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro - LINDB); e
3. sugerir novidades, novos institutos, novas premissas, que corrijam os pontos mais sensíveis da LIA.

Ao longo dos meses de setembro a novembro, foram realizadas **catorze** audiências públicas, inclusive três Seminários em São Paulo, Porto Alegre e em Recife, nos quais foram ouvidas mais de sessenta autoridades no assunto, conforme a seguir, nominalmente, indicadas:

¹ <https://www.camara.leg.br/noticias/577458-camara-instala-comissao-especial-sobre-improbidade-administrativa/>



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

Data

11/9/2019

I – Palestrante

- Ministro Mauro Campbell, do Superior Tribunal de Justiça.

Data

18/9/2019

I – Palestrantes

- Ministro Herman Benjamin, do Superior Tribunal de Justiça;
- Gilberto Waller Junior, Corregedor-Geral da União, representante da Controladoria-Geral da União;
- Julvan Lacerda, 1º Vice-Presidente da Confederação Nacional dos Municípios; e
- Renee do Ó Souza, Promotor de Justiça e Professor do UniCeub.

Data

25/9/2019

I – Palestrantes

- Vinícius Torquetti Domingos Rocha, Procurador-Geral da União, representante da Advocacia-Geral da União;
- Prefeito Izaías José de Santana, representante da Frente Nacional de Prefeitos;
- Pedro Ivo de Sousa, Promotor de Justiça e Presidente da Associação Espírito-Santense do Ministério Público - AESMP; e
- Ricardo de Mello Araújo, Consultor Jurídico, representante do Tribunal de Contas da União.

Documento eletrônico assinado por Carlos Zarattini (PT/SP), através do ponto SDR_56398,
na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato
* C D 2 0 8 4 7 8 2 3 3 8 0 0 *
ExEdit da Mesa n. 80 de 2016.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

Data

2/10/2019

I -Palestrantes

- José Renato Nalini, ex-Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo;
- Fabiano da Rosa Tesolin, Assessor do Ministro Mauro Campbell, do STJ, Professor da Escola Corporativa do STJ e membro da Comissão de Juristas que elaborou o anteprojeto de reforma da Lei de Improbidade Administrativa; e
- Rafael Araripe Carneiro, Advogado, Professor de Direito Administrativo e Coordenador do Observatório da Federação do IDP.

Data

9/10/2019

I – Palestrantes

- Marcelino Rodrigues Mendes Filho, Presidente da Associação Nacional de Advogados Públicos Federais - ANAFE;
- Bruno Hazan Carneiro, 1º Vice-Presidente no exercício da Presidência da Associação Nacional dos Procuradores de Estado - ANAPE.
- Giuliano Menezes Campos, Diretor-Jurídico do Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional (SINPROFAZ); e
- Pedro Vasques Soares, Coordenador-Geral de Defesa da Probidade da Procuradoria-Geral da União, representante da Associação Nacional dos Advogados da União - ANAUNI.

Documento eletrônico assinado por Carlos Zarattini (PT/SP), através do ponto SDR_56398, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato de 2016.



* C D 2 0 8 4 7 8 2 3 3 8 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

Data

16/10/2019

I – Palestrantes

- Ney Barros Bello Filho, Desembargador do Tribunal Regional Federal da 1ª Região;
- Gilson Dipp, Magistrado, Jurista e Ministro aposentado do Superior Tribunal de Justiça; e
- Adriano Marcos Brito de Assis, Promotor de Justiça representante da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP.

Data

23/10/2019

I – Palestrantes

- Alberto Bastos Balazeiro, Procurador-Geral do Trabalho;
- Jorge Hage Sobrinho, Ex-Ministro da Controladoria-Geral e Transparência;
- Flávio Henrique Unes Pereira, Advogado, Professor Doutor em Direito Administrativo, representante da OAB/Nacional; e
- Ronaldo Pinheiro De Queiroz, Procurador da Procuradoria Regional da República da 1ª Região.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

Data

25/10/2019

(Seminário - Assembleia Legislativa de São Paulo)

I – Palestrantes

- Carlos Ari Sundfeld, advogado e professor da FGV;
- Márcio Cammarosano, Professor da PUC/SP;
- Alessandro Jannucci, Procurador Federal da Advocacia-Geral da União;
- Marina Ferro, representante do Instituto Ethos;
- Tony Ferreira de Carvalho Issac Chalita, representante da Associação Paulista de Municípios (APM);
- Vívian Maria Pereira Ferreira, Advogada e doutoranda pelo USP; e
- Marco Antônio Perez de Oliveira, Coordenador Regional de Patrimônio da Procuradoria-Regional da União da 3º Região;

Data

30/10/2019

I – Palestrantes

- Fernando da Silva Comin, Procurador-Geral de Justiça do Estado de Santa Catarina, representante do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União;
- Anderson Sant'Ana Pedra - Procurador do Estado do Espírito Santo;
- Guilherme Pupe de Nóbrega - Advogado e representante da Associação Brasileira de Direito Processual Civil; e
- Raphael Ramos Monteiro de Souza - Advogado da União da Procuradoria Regional da União da 1ª Região.

Documento eletrônico assinado por Carlos Zarattini (PT/SP), através do ponto SDR_56398, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato ExEdit da Mesa n. 80 de 2016.





Data

4/11/2019

(Seminário - Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul)

I - Palestrantes

- Lieverson Luiz Perin - Advogado, Diretor Jurídico da Associação Gaúcha de Municípios;
- Rogério Favreto, Desembargador Federal - TRF 4ª Região;
- Pedro Henrique Poli de Figueiredo, Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul;
- Diego Espíndola, Presidente do Conselho das Secretarias Municipais de Saúde do Rio Grande do Sul;
- Rafael Maffini, Advogado, Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS);
- Carlos Eduardo Zietlow Duro, Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul;
- Fabiano Dallazen, Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul;
- Vinícius de Azevedo Fonseca, Advogado da União, representante da Procuradoria Regional da República - 4ª Região, e representante da Associação Nacional dos Advogados da União (ANAUNI) no Estado do Rio Grande do Sul;
- Marcos Pippi Fraga, representante da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Rio Grande do Sul;
- Eduardo Cunha da Costa, Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Sul; e
- Eduardo Russomano Freire, Presidente da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS).



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

Data

6/11/2019

I – Palestrantes

- Cassio Scarpinella Bueno, Vice-Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Processual, Advogado, Mestre e Doutor em Direito das Relações Sociais;
- Mauro Gomes de Mattos, Vice-Presidente do Instituto Ibero Americano de Direito Público e Advogado;
- Marilda Silveira - Advogada e Professora Doutora em Direito Administrativo;
- Antonio Rodrigo Machado, Advogado e Professor Mestre em Direito Administrativo;

Data

8/11/2019

(Seminário - Assembleia Legislativa do Estado do Pernambuco)

I – Palestrantes

- Érika Lacet, Secretária da Controladoria-Geral do Estado;
- Valdeci Pascoal, Conselheiro, representante do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco;
- Francisco De Queiroz Bezerra Cavalcanti, Diretor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco;
- Ernani Varjal Medicis Pinto, Procurador-Geral do Estado de Pernambuco;
- José Coimbra Patriota Filho, Presidente da Associação Municipalista de Pernambuco - AMUPE;
- Maria Aparecida Barreto Da Silva, Coordenadora do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Defesa do Patrimônio Público e Terceiro Setor, representante da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Pernambuco; e
- Juliana Vasconcelos, Advogada representante da OAB/PE.

Documento eletrônico assinado por Carlos Zarattini (PT/SP), através do ponto SDR_56398, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato de Exatidão da Mesa n. 80 de 2016.



* C D 2 0 8 4 7 8 2 3 3 8 0 0 *



Data

12/11/2019

I – Palestrantes

- Alexandre Schubert Curvelo, advogado, membro do Instituto de Direito Administrativo do Rio Grande do Sul - IDARGS, e Diretor Geral da Revista de Direito Público da Paixão Editores;
- Noêmia Aparecida Garcia Porto, Juíza do Trabalho e Presidente da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho - ANAMATRA;
- Susanna Schwantes, Professora, Mestre em Direito Administrativo; e
- Nicolao Dino de Castro E Costa Neto, Subprocurador-Geral da República.

Data

20/11/2019

I – Palestrantes

- Fábio George Cruz Da Nóbrega, Presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República - ANPR;
- Silvio Ferreira da Rocha, Juiz e Professor de Direito pela PUC-SP;
- Sebastião Botto de Barros Tojal, Advogado e Professor da USP; e
- Cristiano Reis Giuliani, Presidente da Associação Nacional dos Procuradores Municipais – ANPM.

Com essas audiências e seminários, foi possível colher preciosas contribuições do setor público (áreas de gestão, controle, advocacia pública, Ministério Público, Judiciário), da advocacia, da academia (professores e pesquisadores), bem como de diversos segmentos representativos de categorias, tais como sindicatos, associações, confederações.



Outrossim, um grupo de distintos colaboradores empenharam esforços na consolidação e análise das diversas contribuições surgidas ao longo das atividades acima, cabendo aqui a nomeação dos Doutores Flávio Unes, Márcio Cammarosano, Renata Fiori Puccetti, Ana Carolina Lopes e Izaias Santana.

Vale destaque o trabalho realizado pelos jovens, estudiosos e já experientes, Doutores Vitor Marques e Pedro Henrique Mazzaro Lopes, advogados que, com afincos e dedicação, acompanharam todo o processo e estudos, sem os quais não seria possível a finalização deste relatório.

Também foram ouvidos os parlamentares desta Casa, não apenas os integrantes da Comissão Especial, os quais trouxeram, da mesma forma, importantes contribuições para o aprimoramento do texto, conforme será demonstrado adiante.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 1992), é, sem dúvida, um grande marco na relevante tarefa de combate à corrupção e à impunidade, em favor da eticidade e moralidade na administração pública, e na busca por uma ordem jurídica justa.

Conforme dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), divulgado na Revista *Pesquisa Justiça* – “Improbidade Administrativa – Obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade”², o combate à corrupção, há tempos, tomou uma dimensão diferenciada no país, pois a impunidade, de certa forma, era esperada por boa parte da população e, aos poucos, deixa de ser a regra, com a correta aplicação das leis derivadas do art. 37 da Constituição Cidadã.

Destaca-se que, nos últimos dez anos, segundo dados do CNJ, houve no País mais de 18,7 mil condenações por improbidade administrativa transitadas em julgado nos tribunais federais.

² <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/1ef013e1f4a64696eeb89f0bf3c1597.pdf>



A despeito do nítido aumento no volume de ações, verifica-se que o avanço nas interpretações dadas ao signo da improbidade demanda uma releitura contemporânea dos dispositivos da Lei nº 8.429/92, de forma a incorporar as tendências de ampliação dos instrumentos dialógicos e consensuais no âmbito da Administração Pública.

Deveras, o que se observou ao longo dos diversos debates foi a premente necessidade de adequação do texto legal, de forma a afastar presunções acerca de elementos essenciais para a configuração do ato de improbidade, como, por exemplo, a ocorrência de dano, a presença de dolo na conduta do agente e a extensão de seus efeitos a terceiros.

Isso porque, as graves sanções advindas dos atos de improbidade administrativa não podem ser aplicadas sem um correto escrutínio da conduta do acusado, procedimento esse que apenas é concebível com a observância do princípio do devido processo legal, em conjunto com aqueles que são comuns a toda atividade sancionatória do Estado.

O desejo de Justiça que emana da sociedade precisa ser orientado com o respeito às garantias dos acusados. Desta forma, o sentido da atualização a ser realizada na Lei de Improbidade Administrativa deve ser o de orientar sua aplicação com base em preceitos sólidos de garantia da ampla defesa, contraditório e presunção da inocência, de forma a racionalizar a tutela da moralidade administrativa.

Busca-se, por meio da afirmação de um conceito sólido de improbidade, a criação de um ambiente dotado de previsibilidade e segurança jurídica,



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

conservando a esfera de responsabilidades e encargos dos gestores públicos, hoje ameaçada por um certo sentido inquisitorial dado às ações de improbidade.

Por fim, entre as principais alterações propostas pelo PL 10.887, de 2018, citam-se:

- improbidade administrativa exclusivamente por atos dolosos;
- previsão expressa acerca da aplicação da lei aos agentes políticos;
- escalonamento das sanções;
- previsão de legitimidade privativa do Ministério Público para a propositura da ação de improbidade;
- previsão de celebração de acordo de não persecução cível;
- regras mais claras acerca da prescrição em matéria de improbidade.

É o relatório.



II - VOTO DO RELATOR

COMPETÊNCIA DA COMISSÃO ESPECIAL

Por força do disposto no art. 34, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe a esta Comissão Especial o exame não apenas do mérito da proposição, como também de sua “admissibilidade”, entendida esta como as questões usualmente apreciadas pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa) e pela Comissão de Finanças e Tributação (aspectos financeiro e orçamentário públicos, quanto à compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual).

DA CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE, JURIDICIDADE, REGIMENTALIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

O escopo principal do projeto consiste na alteração da Lei nº 8429, de 1992, a qual, respaldada pelo § 4º do art. 37 da Constituição Federal, trata de atos de improbidade. Trata-se de matéria abrangida pela competência legislativa da União e sobre a qual não incide reserva de iniciativa.

O único vício de natureza constitucional em que o Projeto incorre reside na redação que atribui ao art. 8º da Lei de Improbidade Administrativa e no art. 8-A que acrescenta ao estatuto. Os referidos dispositivos repetem, ainda que de forma atenuada, a flagrante inconstitucionalidade da redação com que vigora o art. 8º da referida Lei, o qual, em afronta clara ao inciso XLV do art. 5º da Constituição Federal, permite que uma pena — multa civil, por exemplo — passe da pessoa do condenado para atingir os herdeiros e sucessores.

Em consonância com o recém mencionado dispositivo constitucional, apenas a obrigação de reparar o dano pode ser transmitida – no limite do valor do patrimônio transferido.

A apontada inconstitucionalidade é sanada pelo Substitutivo anexo, mediante novas redações atribuídas aos arts. 8º e 8º-A da Lei de Improbidade Administrativa.



Em relação à técnica legislativa, o art. 9º da Lei Complementar nº 95, de 1998, determina que as revogações sejam expressas, repudiando as tácitas. Todavia, o projeto promove inúmeras revogações de forma transversa, apresentando dispositivos com indicação de revogação no artigo em que se promovem alterações à LIA. Isso sem falar em casos em que a derrogação fica subentendida.

Ainda que a Lei Complementar nº 95, de 1998, em seu art. 12, III, “d”, admita a renumeração dos dispositivos em que se desdobra o artigo, entendo que tal prática deve ser evitada, pois tende a tornar confusas as referências legais, doutrinárias e jurisprudenciais. Tanto que, por conta de renumeração equivocada de dispositivos, os incisos XX e XXI do *caput* do art. 10 da própria Lei dos Atos de Improbidade vigoram com idêntica redação.

Finalmente, o Projeto de Lei reproduz a redação vigente do inciso XX do art. 10 da LIA, sem promover qualquer alteração, o que é despropositado.

A despeito dos aspectos recém comentados, a apresentação de emendas de redação afigura-se desnecessária, uma vez que as adequações de técnica legislativa são promovidas por meio do Substitutivo apresentado.

DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Os dispositivos do projeto de lei tratam de matérias que não causam repercussões nas finanças públicas, motivo pelo qual reputo por atendidas as disposições do PL quanto à adequação financeira e orçamentária.

DO MÉRITO

Em 1991, foi enviado ao Congresso Nacional, por iniciativa do Poder Executivo, o Projeto de Lei nº 1.446/91, que sofreu ampla reformulação, para culminar, em junho de 1992, seis meses antes do *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello, na sanção do principal instrumento normativo contra os atos de improbidade administrativa praticados por agentes públicos, qual seja, a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), que estabeleceu três categorias de improbidade administrativa – violação aos princípios, dano ao erário e enriquecimento



ilícito –, bem como especificou hipóteses casuísticas para cada espécie de improbidade.

Portanto, a Lei nº 8.429/1992 foi concebida em momento histórico do País, onde se buscava o combate à corrupção na administração pública, bem como o combate ao enriquecimento ilícito de agentes públicos.

Vê-se da exposição de motivos daquela lei a intenção exata do texto legal:

“Sabendo Vossa Excelência que uma das maiores mazelas que, infelizmente, ainda afligem o País, é a prática desenfreada e impune de atos de corrupção, no trato com os dinheiros públicos, e que a sua repressão, para ser legítima, depende de procedimento legal adequado - o devido processo legal - impõe-se criar meios próprios à consecução daquele objetivo sem, no entanto, suprimir as garantias constitucionais pertinentes, caracterizadoras do estado de Direito.

Assim, de maneira explícita, o texto proposto define, claramente, quais os casos de enriquecimento ilícito, para os fins da lei, com o que se garante o respeito ao princípio da legalidade, pedra angular do estado de Direito”.

A ideia central sempre foi, portanto, expurgar da vida pública o agente público corrupto e desonesto, o ímprobo, por meio da aplicação das penas de perda da função pública, suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar com o poder público.

Do dicionário extraímos o significado da palavra ímprobo:

ímprobo

ím·pro·bo

adj sm

Que ou aquele que não tem probidade; desonesto, trapaceiro, vigarista: Era um homem ímprobo vivendo de trapaças e falcatuas. “[...] a autoridade administrativa [...] desfechou nos ímprobos um golpe certo: a suspensão da remessa dos socorros” (PATROCÍNIO, José. Os retirantes. São Paulo: Três, 1973).

ETIMOLOGIA

lat impröbus

latim improbus



Nos 27 anos de sua vigência, a Lei nº 8.429/1992 sofreu dezenas de alterações³, mas podemos citar como as mais significativas a inclusão da defesa preliminar⁴ e a possibilidade de aplicação das sanções isolada ou cumulativamente⁵.

Por se tratar de uma lei que tipifica condutas ilícitas por meio de conceitos jurídicos indeterminados, foi necessária uma ampla discussão judicial até que a jurisprudência consolidasse entendimentos acerca da aplicação da Lei nº 8.429/92.

O texto do PL 10.887/2018 apresentado buscou como premissas:

1) incorporar ao texto da Lei nº 8.429/92 a jurisprudência já assentada pelo STJ;

2) compatibilizar o texto da atual Lei nº 8.429/92 com o CPC, com a Lei Anticorrupção e com a LINDB;

3) detalhar outros pontos da lei, como, por exemplo, a previsão da indisponibilidade de bens a qualquer tempo e a retirada da defesa preliminar com a previsão de aumento do prazo de contestação.

No entanto, o que se verificou, durante os trabalhos desenvolvidos pela Comissão Especial para reforma da Lei de Improbidade Administrativa, em catorze audiências, nas quais foram ouvidos mais de 60 autoridades no assunto e

³ MPV 1.337, DE 12/03/1996; MPV 1.379, DE 11/04/1996; MPV 1.424, DE 09/05/1996; MPV 1.472, DE 05/06/1996; MPV 1.472-26, DE 04/07/1996; MPV 1.472-27, DE 01/08/1996; MPV 1.472-28, DE 29/08/1996; MPV 1.472-29, DE 26/09/1996; MPV 1.472-30, DE 24/10/1996; MPV 1.472-31, DE 22/11/1996; LEI 9.366 DE 16/12/1996; MPV 1.984-16, DE 06/04/2000; MPV 1.984-17, DE 04/05/2000; MPV 1.984-18, DE 01/06/2000; MPV 1.984-19, DE 29/06/2000; MPV 1.984-20, DE 28/07/2000; MPV 1.984-21, DE 28/08/2000; MPV 1.984-22, DE 27/09/2000; MPV 1.984-23, DE 26/10/2000; MPV 1.984-24, DE 23/11/2000; MPV 1.984-25, DE 21/12/2000; MPV 2.102-26, DE 27/12/2000; MPV 2.088-35, DE 27/12/2000; MPV 2.102-27, DE 26/01/2001; MPV 2.088-36, DE 26/01/2001; MPV 2.102-28, DE 23/02/2001; MPV 2.088-37, DE 23/02/2001; MPV 2.088-38, DE 27/03/2001; MPV 2.102-29, DE 27/03/2001; MPV 2.102-30, DE 26/04/2001; MPV 2.088-39, DE 26/04/2001; MPV 2.102-31, DE 24/05/2001; MPV 2.088-40, DE 24/05/2001; MPV 2.102-32, DE 21/06/2001; MPV 2.088-41, DE 21/06/2001; MPV 2.171-42, DE 28/06/2001; MPV 2.180-33, DE 28/06/2001; MPV 2.171-43, DE 26/07/2001; MPV 2.180-34, DE 27/07/2001; MPV 2.180-35, DE 24/08/2001; MPV 2.171-44, DE 24/08/2001; MPV 2.225-45, DE 04/09/2001; LEI 11.107, DE 06/04/2005; LEI 12.120, DE 15/12/2009; LEI 13.019, DE 31/07/2014; LEI 13.146, DE 06/07/2015; MPV 703, DE 18/12/2015; LCP 157, DE 29/12/2016; LEI 13.650, DE 11/04/2018

⁴ Art. 17, § 7º Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias. (Vide Medida Provisória nº 2.088-35, de 2000) (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

⁵ Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).





ainda nos seminários realizados em várias regiões do País, com a possibilidade de colher preciosas contribuições do setor público, da sociedade civil, órgãos de controle, organizações de transparência pública e de grandes especialistas na matéria, é que a Lei nº 8.429/92, nos seus 27 anos de vigência, causou inúmeras injustiças em virtude de conter conceitos demasiadamente abertos e que, portanto, necessita de uma reforma substancial para que a *mens legis* possa ser restabelecida.

A mais urgente modificação é com relação à tipificação das condutas.

A extirpação da modalidade culposa da improbidade administrativa é extremamente necessária na medida em que ações negligentes, imprudentes ou imperitas, ainda que causem danos materiais ao Estado, não podem ser enquadradas como atos de improbidade, pois lhes falta o elemento de desonestidade.

Nesse contexto, necessário ainda incorporar algumas definições no texto da Lei, como, por exemplo, o conteúdo do elemento subjetivo “dolo”, a fim de excluir a interpretação que o equipara à mera voluntariedade do agente.

Necessário, portanto, ser esclarecido no texto da Lei, para que não se dê margem a interpretações diversas, que não basta a mera voluntariedade do comportamento para que se configure ofensa dolosa da ordem jurídica. Daí a importância de se introduzir orientação normativa de forma a constar a possibilidade de ação de improbidade apenas para os atos ímprobos dolosos, diferenciando-se a prática dolosa da mera voluntariedade.

Imprescindível, ainda, que a Lei defina que o patrimônio público tutelado pela Lei de Improbidade são os bens e direitos de valor econômico, e, nesse sentido, somente o dano efetivo ao patrimônio público é que caracteriza o ato de improbidade e que deve ser ressarcido, retirando a hipótese de interpretação de que o dano *in re ipsa*, assim considerado hipoteticamente, possa ser utilizado para caracterização do ato de improbidade, nem tampouco possa ser indenizado, já que se considera, nesses casos, que a multa civil prevista destina-se, justamente, a indenizar eventual dano não patrimonial que a Administração tenha sofrido.

Igualmente relevante é a inserção de dispositivo para eximir de punição a conduta do agente que atua com base em interpretação legal, jurisprudência ou doutrina, ainda que não pacificadas e mesmo que futuramente não



venham a prevalecer. Isso porque o Direito não é uma ciência exata, cabendo uma série de interpretações diversas sobre um mesmo tema que, não necessariamente, sejam incorretas. Se o ato foi praticado baseado em interpretação da lei, fundamentado em jurisprudência ou doutrina, retira-lhe o elemento dolo, razão pela qual não pode ser considerado ímprobo.

Deve-se esclarecer no texto que, nos casos de pessoas jurídicas, a aplicação das sanções deverá priorizar a função social da empresa e a manutenção dos empregos gerados, sendo possível a extrapolação do limite territorial da pena de proibição de contratação com o Poder Público apenas em casos excepcionais e desde que fundamentada a decisão.

Com relação aos dispositivos legais que visam tipificar as condutas a serem apenadas, é necessária a correção de alguns elementos.

No art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa, deve-se buscar definição mais precisa e, portanto, mais segura dos tipos que tratam do prejuízo ao erário em procedimentos licitatórios ou de conservação do patrimônio público, além de alteração para adequação à modalidade dolosa nos incisos X e XIX. Assim, passa-se a exigir o prejuízo efetivo do erário, na busca de pôr fim a grave celeuma hermenêutica acerca do assunto.

Para evitar abusos interpretativos, o art. 11, que trata da violação a princípios administrativos, deve ser retirado do Capítulo que trata dos atos de improbidade, para que possa ser tratado e punido na forma da Lei nº 7.347/1985⁶ e da Lei nº 4.717/1965⁷. Isso porque o conceito aberto do *caput* tem levado à instauração de processos arbitrários, já que qualquer pretensa violação a princípios pode, em tese, ser enquadrada como ato de improbidade do art. 11 e, especialmente, porque o sistema legal já prevê outros tipos de controle para referidas infrações como, por exemplo, o mandado de segurança, a ação civil pública, a ação popular etc.

Quanto à aplicação das sanções, deve-se corrigir a dosimetria das penas, tendo por base que o ato que causa enriquecimento ilícito é, dentre os atos de

⁶ Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.

⁷ Regula a ação popular.



improbidade, o mais grave, seguido pelo ato que causa prejuízo ao erário, prevendo-se ainda a majoração das penas em relação à Lei nº 8.429/92.

Do ponto de vista processual, algumas das novidades dizem respeito à aproximação do sistema de cautelares com o do processo penal e à adaptação das regras de procedimento ao novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015), inclusive quanto à intensificação e densificação do dever constitucional de motivação das decisões, sob pena de nulidade, o consequencialismo, introduzido pela Lei nº 13.655/15, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) para trazer “segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público”.

Buscou-se adequar o procedimento de indisponibilidade de bens ao Direito Constitucional e ao CPC, trazendo mais justiça quando, por exemplo, prevê-se prazo para a duração da indisponibilidade, bem como consequências, caso recaia sobre bem de terceiro.

No artigo 17, apesar das críticas, mantivemos a previsão da defesa preliminar. Isso porque a defesa prévia é uma importante peça de defesa, que garante ao réu injustamente processado uma oportunidade de não ver seu nome incluído como réu da ação de improbidade – fato que, por si só, pode manchar irremediavelmente a reputação de uma vida inteira.

Deve-se exigir, ainda, que a inicial da ação de improbidade já contenha as provas ou indícios da prática do ato ímprobo, inclusive sob pena de litigância de má-fé, nos termos dos art. 79 a 81 do Código de Processo Civil, com a necessidade, também, de que a petição já traga a exposição do ato de improbidade com todas as suas circunstâncias, a descrição da conduta imputada ao agente e a específica pretensão sancionatória, observado sempre o princípio da proporcionalidade. Na esteira do que se faz em relação à indisponibilidade dos bens, imprescindível a fundamentação concreta e suficiente da decisão judicial que determinar o início do processo, inclusive com a positivação de causas de absolvição sumária, quando o juiz perceber, inequivocamente, a inexistência de justa causa para o prosseguimento da ação, por exemplo.



Quanto à legitimidade ativa, optou-se por manter exclusivamente o Ministério Público, por se tratar de ação que tem como fito a aplicação de sanções que envolvem sensíveis direitos fundamentais, como a suspensão dos direitos políticos.

Deve-se extirpar, ainda, a aplicação de institutos do Direito Processual Civil incompatíveis com o direito sancionador, tais como o julgamento antecipado da lide — prática que já era fortemente criticada pela doutrina especializada, inclusive por violar o princípio da presunção de inocência, que tem inegável incidência também nas ações de improbidade, dada a sua natureza de norma punitiva, de conotações penais, mantendo-se a previsão de julgamento antecipado apenas para os casos de improcedência da demanda.

Demais disso, imprescindível que, no caso de concurso de agentes, todos os responsáveis integrem o polo passivo da ação, evitando-se a hoje infelizmente comum utilização do rito de improbidade como forma de “seleção” de alguns agentes para que respondam por determinados fatos, em detrimento de outros corresponsáveis, assim como vigora o saudável princípio da indivisibilidade da ação penal pública, na linha de precedentes do STJ, devendo o autor indicar a participação de cada um dos agentes para fins de dosimetria.

Finalmente, deve-se adequar a regra de prescrição para unificar o prazo em 5 anos. Prevendo prazo de 180 dias, prorrogável uma única vez por mais 180 dias, para a conclusão dos inquéritos civis. Da mesma forma, assenta-se que a ação de restituição, que é imprescritível, deverá estar lastreada em título condenatório oriundo de órgão de controle ou judicial, formado a partir de processo instaurado dentro do prazo prescricional.

Por fim, deve ser prevista a regra segundo a qual, em caso de concurso de agentes, a prescrição deve correr isoladamente para cada um dos réus, resolvendo problemas de ordem legislativa.

Há que se prever ainda a possibilidade de condenação em honorários sucumbenciais, custas e despesas processuais, além de prever a hipótese de indenização em perdas e danos nos casos de manifesta inexistência do ato de improbidade, reconhecida por sentença, buscando reduzir o ativismo político, muitas vezes empregado na propositura das ações.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

Com as alterações, entendemos que a segurança jurídica será preservada, além de a punição alcançar de fato o administrador ímprobo e desonesto.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, voto:

- I - pela adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei;
- II - pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei n. 10.887/2018, na forma do Substitutivo, que oportunamente saneia a inconstitucionalidade dos arts. 8º e 8º-A do referido Projeto, bem como a técnica legislativa do mesmo Projeto; e
- III - no mérito, pela aprovação da matéria, na forma do Substitutivo.

Sala da Comissão, em de de 2020.

Deputado CARLOS ZARATTINI
Relator





SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 10.887, DE 2018

Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa.

O **Congresso Nacional** decreta:

Art. 1º A ementa da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, regulamentando o § 4º do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências.”

Art. 2º A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º

§ 1º Estão também sujeitos às penalidades desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

§ 2º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º e 10 desta Lei.

§ 3º Aplicam-se aos processos disciplinados nesta Lei os princípios constitucionais do direito sancionador.

§ 4º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º e 10, não bastando a voluntariedade do agente.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

§ 5º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.

§ 6º Não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência ou em doutrina, ainda que não pacificadas, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões de controle ou dos Tribunais.” (NR)

“Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Parágrafo único. Sujeita-se às sanções previstas por esta Lei, no tocante a recursos de origem pública, o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a Administração Pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente.” (NR)

“Art. 3º As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade.

§ 1º Também se sujeita às disposições desta lei aquele que, mesmo não sendo agente público e não tendo induzido ou concorrido para a prática do ato de improbidade, dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta, desde que tenha conhecimento da irregularidade do ato e o pratique dolosamente.

§ 2º Os sócios, cotistas, diretores e colaboradores de pessoa jurídica de direito privado não respondem pelo ato de improbidade a que venha ser imputado à pessoa jurídica, salvo se, comprovadamente, houver participação e benefícios diretos, hipótese em que responderão nos limites da sua participação.” (NR)

.....



“Art. 7º Havendo indícios de ato de improbidade, a autoridade que conhecer dos fatos representará ao Ministério Público competente, para as providências necessárias.” (NR)

“Art. 8º O sucessor daquele que causar dano ao erário ou se enriquecer ilícitamente está sujeito apenas à obrigação de repará-lo, até o limite do valor do patrimônio transferido.” (NR)

“Art. 8º-A A responsabilidade sucessória de que trata o art. 8º se aplica também no caso de pessoa jurídica, subsistindo a responsabilidade na hipótese de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária.

Parágrafo único. Nas hipóteses de fusão e incorporação, a responsabilidade da sucessora será restrita à obrigação de reparação integral do dano causado, até o limite do patrimônio transferido, não lhe sendo aplicáveis as demais sanções previstas nesta Lei decorrentes de atos e fatos ocorridos antes da data da fusão ou incorporação, exceto no caso de simulação ou evidente intuito de fraude, devidamente comprovados.”

.....
“Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

.....
IV - utilizar, em obra ou serviço particular, qualquer bem móvel, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidores, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

.....
VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico envolvendo obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei;

Documento eletrônico assinado por Carlos Zarattini (PT/SP), através do ponto SDR_56398, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato de Exatidão da Mesa n. 80 de 2016.



* C D 2 0 8 4 7 8 2 3 3 8 0 0 *



VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, ou em razão deles, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução;

.....” (NR)

.....

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje perda patrimonial efetiva, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei;

.....

V - frustrar a licitude de concurso público ou de processo seletivo para a contratação de servidores temporários;

.....

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva;

.....

X – agir illicitamente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público.

.....

XIX - agir para a configuração de ilícito na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;

.....

Documento eletrônico assinado por Carlos Zarattini (PT/SP), através do ponto SDR_56398, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato de Exatidão da Mesa n. 80 de 2016.





XXI - conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o *caput* e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

Parágrafo único. Nos casos em que a inobservância de formalidades legais ou regulamentares não implicar perda patrimonial efetiva, não ocorrerá imposição de ressarcimento, vedado o enriquecimento sem causa das entidades referidas no art. 1º.” (NR)

.....

“CAPÍTULO II-A

Dos Atos que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública”

“Art. 11. Ações ou omissões ofensivas a princípios da Administração Pública que, todavia, não impliquem enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário, nos termos dos arts. 9º e 10 desta Lei, não configuram improbidade administrativa, sem prejuízo da propositura de outras ações cabíveis, consoante o caso, como as leis 4.717, de 29 de junho de 1965, e 7.347, de 24 de julho de 1985.” (NR)

.....

“Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de quatro a doze anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de quatro a dez anos;

II - na hipótese do art. 10, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, e perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de quatro a dez anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três a oito anos.

§ 1º A sanção de perda da função pública atinge apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente público ou político detinha com o Poder Público na época do cometimento da infração.

§ 2º A multa pode ser aumentada até o triplo, se o juiz considerar que, em virtude da situação econômica do réu, o valor calculado na forma dos incisos I e II do *caput* é ineficaz para reprovação e prevenção do ato de improbidade.

§ 3º Na responsabilização da pessoa jurídica, deverão ser considerados os efeitos econômicos e sociais das sanções, de modo a viabilizar a manutenção de suas atividades.

§ 4º Em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a pena de proibição de contratação com o Poder Público pode extrapolar o ente público lesado pelo ato de improbidade, devendo-se sempre observar os impactos econômicos e sociais das sanções, de forma a preservar a função social do empreendimento, conforme disposto no §3º.

§ 5º Em se tratando de atos de menor ofensa aos bens jurídicos tutelados por esta Lei, a sanção se limitará à aplicação de multa, sem prejuízo do ressarcimento do dano e da perda dos valores obtidos, quando for o caso, nos termos do *caput* deste artigo.

§ 6º Ocorrendo lesão ao patrimônio público, a reparação do dano a se refere esta Lei deve deduzir o ressarcimento ocorrido nas instâncias criminal, cível e administrativa tendo por objeto os mesmos fatos.

§ 7º A sanção de proibição de contratação com o Poder Público deverá constar no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS de que trata a Lei nº 12.846, de 11 de agosto de 2013, observando-se as limitações territoriais contidas em decisão judicial, conforme disposto no §4º deste artigo.

§ 8º As sanções previstas neste artigo só podem ser executadas com o trânsito em julgado da sentença condenatória.” (NR)

.....



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

“Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de Declaração de Imposto de Renda e Proventos de qualquer natureza, que tenha sido apresentada à Secretaria da Receita Federal, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente.

§ 1º A declaração de bens será anualmente atualizada e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.

§ 2º Será punido com a pena de demissão, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa.” (NR)

.....

“Art. 14.

.....

§ 3º Atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos, observando a legislação que regula o processo administrativo disciplinar aplicável ao agente.” (NR)

.....

“Art. 16. Na ação por improbidade administrativa poderá ser formulado, em caráter antecedente ou incidente, pedido de indisponibilidade de bens dos réus, a fim de garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito.

§ 1º O pedido de indisponibilidade pode ser formulado independentemente da representação de que trata o art. 7º desta Lei.

§ 2º O pedido de indisponibilidade apenas será concedido mediante a demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, desde que o juiz se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial

Documento eletrônico assinado por Carlos Zarattini (PT/SP), através do ponto SDR_56398, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato da Mesa n. 80 de 2016.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

à luz dos seus respectivos elementos de instrução, após a oitiva do réu em 5 (cinco) dias.

§ 3º A medida pode ser decretada sem a oitiva prévia do réu, sempre que o contraditório prévio possa comprovadamente frustrar a efetividade da medida ou que haja outras circunstâncias que recomendem a proteção liminar.

§ 4º Havendo mais de um réu na ação, a somatória dos valores declarados indisponíveis não poderá superar o montante indicado na petição inicial como dano ao erário ou enriquecimento ilícito.

§ 5º O valor da indisponibilidade levará em conta a estimativa de dano indicada na petição inicial, permitindo-se a sua substituição por caução idônea, fiança bancária ou seguro-garantia judicial, a requerimento do réu, bem como a sua readequação durante a instrução do processo.

§ 6º A indisponibilidade de bens de terceiro depende da instauração de incidente de desconsideração da personalidade jurídica, a ser processada na forma da lei processual.

§ 7º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

§ 8º Aplica-se à indisponibilidade de bens, regida por esta Lei, no que for cabível, o regime da tutela provisória de urgência da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

§ 9º Da decisão que defere ou indefere a medida relativa à indisponibilidade cabe agravo de instrumento, nos termos da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

§ 10. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem exclusivamente o integral ressarcimento do dano ao erário, não incidindo sobre os valores a serem eventualmente aplicado a título de multa civil e sobre eventual acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.” (NR)

“Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

§ 1º A ação deverá ser proposta perante o foro do local onde ocorrer o dano ou da pessoa jurídica prejudicada.

§ 2º A propositura da ação prevenirá a competência do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.

§ 3º A petição inicial observará o seguinte:

I – o autor deverá individualizar a conduta do réu, apontando os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9º a 10, desta Lei, e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada;

II – será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 77 e 80 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015;

§ 4º O Ministério Público poderá requerer as tutelas provisórias adequadas e necessárias, nos termos dos arts. 294 a 310, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

§ 5º A petição inicial será rejeitada nos casos do art. 330, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, bem como quando não preenchidos os requisitos a que se referem os incisos I e II do §3º.ou ainda quando manifestamente inexistente o ato de improbidade imputado.

§ 6º Da decisão que indefere a inicial cabe apelação, nos termos do art. 331 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

§ 7º Estando em termos a petição inicial, os requeridos serão notificados para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias.

§ 8º Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de até trinta dias, em decisão fundamentada:

I - rejeitará a ação, se ficar convencido:

a) da inexistência de indícios de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita;



b) da falta de demonstração do dolo, nos termos do §4º do art. 1º;

c) da existência de dúvida fundada sobre a responsabilidade do agente;

d) da existência de outra causa de inépcia da inicial.

II – admitirá a ação indicando fatos e circunstâncias do caso que autorizam o processamento, observando a individualização de condutas.

§ 9º Estando em termos a petição inicial, o réu será citado para oferecer contestação em prazo comum a ser fixado pelo juiz, tomando em conta a complexidade da causa e a quantidade dos réus, entre 30 (trinta) e 60 (sessenta) dias úteis.

§ 10. Da decisão que recebe a inicial, cabe agravo de instrumento

§ 11. Havendo a possibilidade de solução consensual, poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 (noventa) dias.

§ 12. Oferecida a contestação e, se for o caso, ouvido o autor, o juiz:

I – procederá ao julgamento conforme o estado do processo, levando em conta a eventual manifesta inexistência do ato de improbidade;

II – poderá desmembrar o litisconsórcio, visando otimizar a instrução processual.

§ 13. Com ou sem resposta do réu, será observado o procedimento comum estabelecido pela Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

§ 14. Em qualquer momento do processo, verificada a inexistência do ato de improbidade, o juiz julgará a demanda improcedente.

§ 15. Sem prejuízo da citação dos réus, intimar-se-á a pessoa jurídica interessada para, querendo, intervir no processo.



§ 16. Se a imputação envolver a desconsideração de pessoa jurídica, serão observadas as regras previstas nos arts. 133 a 137 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

§ 17. A qualquer momento, identificando o magistrado a existência de ilegalidades ou irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda, poderá, em decisão motivada, converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.347/85.

§ 18. Da decisão que converter a ação de improbidade em ação civil pública caberá agravo de instrumento.

§ 19. Ao réu será assegurado o direito de ser interrogado sobre os fatos de que trata a ação sendo que a recusa ou o silêncio não implicará a confissão.” (NR)

“Art. 17-B. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução cível, desde que advenham, ao menos, os seguintes resultados:

I – o integral ressarcimento do dano;

II – a reversão, à pessoa jurídica lesada, da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados;

III – o pagamento de multa.

§ 1º A celebração do acordo dependerá, cumulativamente:

I - de anuência da advocacia pública do ente federativo, caso esta esteja organizada da forma prevista no art. 132 da Constituição Federal;

II - de aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento da ação;

III - de homologação judicial, se posterior ao ajuizamento da ação.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

§ 2º Em qualquer caso, a celebração do acordo levará em conta a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, na rápida solução do caso.

§ 3º O acordo também poderá ser celebrado no curso de ação de improbidade.

§ 4º As negociações para a celebração do acordo ocorrerão entre o Ministério Público e a advocacia pública do ente lesado, desde que organizada conforme previsto no § 1º, I, de um lado, e, de outro, o investigado ou demandado e o seu defensor.

§ 5º O acordo poderá contemplar a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, se for o caso, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas.

§ 6º Em caso de descumprimento do acordo, o investigado ou demandado ficará impedido de celebrar novo acordo pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados do conhecimento pelo Ministério Público do referido descumprimento.”

“Art. 18. A sentença proferida nos processos a que se refere esta Lei deverá, além de observar o contido no art. 489, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015:

I - indicar de modo preciso os fundamentos que demonstram os elementos a que se referem os arts. 9º a 10 desta Lei, que não podem ser presumidos;

II – considerar as consequências práticas da decisão, sempre que decidir com base em valores jurídicos abstratos;

III – considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados e das circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente;

IV – considerar, para a aplicação das sanções, de forma isolada ou cumulativa, a natureza e a gravidade da infração cometida, a extensão do dano causado, o proveito patrimonial obtido pelo

Documento eletrônico assinado por Carlos Zarattini (PT/SP), através do ponto SDR_56398, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato de Edit da Mesa n. 80 de 2016.



* C D 2 0 8 4 7 8 2 3 3 8 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

agente, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente;

V – levar em conta na aplicação das sanções a dosimetria das sanções relativas ao mesmo fato já aplicadas ao agente;

VI – na fixação das penas relativamente ao terceiro, quando for o caso, tomar em vista a sua atuação específica, não sendo admissível a sua responsabilização por ações e omissões para as quais não tiver concorrido ou das quais não tiver obtido vantagens patrimoniais indevidas.

§ 1º A ilegalidade, sem a presença de dolo que a qualifique, não configura ato de improbidade.

§ 2º Na hipótese de litisconsórcio passivo, a condenação ocorrerá no limite da participação e benefícios diretos, vedada qualquer solidariedade.

§ 3º Não haverá remessa necessária nas sentenças de que trata esta Lei.” (NR)

“Art. 18-A. A sentença que julgar procedente a ação fundada nos arts. 9º e 10, desta Lei, condenará ao ressarcimento dos danos e à perda ou à reversão dos bens e valores ilicitamente adquiridos, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.

§ 1º Havendo a necessidade de liquidação do dano, a pessoa jurídica prejudicada procederá a essa determinação e ao ulterior procedimento para cumprimento da sentença referente ao ressarcimento do patrimônio público ou à perda ou reversão dos bens.

§ 2º Caso a pessoa jurídica prejudicada não adote as providências a que se refere o § 1º deste artigo, no prazo de seis meses a contar do trânsito em julgado da sentença de procedência, caberá ao Ministério Público proceder às respectivas liquidação e cumprimento, sem prejuízo de eventual responsabilização pela omissão verificada.

§ 3º Para fins de apuração do valor do ressarcimento, deverão ser descontados os serviços efetivamente prestados.

§ 4º O juiz poderá autorizar o parcelamento do débito resultante de condenação pela prática de improbidade administrativa se o





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

réu demonstrar incapacidade financeira de saldá-lo de imediato, em até 48 (quarenta e oito) parcelas mensais, corrigidas monetariamente.”

“Art. 18-B. A requerimento do réu, na fase de cumprimento da sentença, o juiz unificará eventuais sanções aplicadas com outras já impostas em outros processos, tendo em vista a eventual continuidade de ilícito ou a prática de diversas ilicitudes:

I – no caso de continuidade de ilícito, o juiz tomará a maior sanção aplicada, aumentando-a de um terço;

II – no caso de prática de novos ou diversos atos ilícitos pelo mesmo sujeito, as sanções serão somadas.

Parágrafo único. As sanções de suspensão de direitos políticos e proibição de contratar ou receber incentivos fiscais ou creditícios do Poder Público observarão o limite máximo de 20 (vinte) anos.”

.....

“Art. 20.

§ 1º A autoridade judicial competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual ou para evitar a iminente prática de novos ilícitos.

§ 2º O afastamento previsto no § 1º será de até 90 (noventa) dias, prorrogáveis uma única vez por igual prazo.” (NR)

“Art. 21.

I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento e às condutas previstas no art. 10;

.....

§ 1º Os atos do órgão de controle interno ou externo serão tomados em consideração pelo juiz quando tiverem servido de fundamento para a conduta do agente público.

§ 2º As provas produzidas perante os órgãos de controle e as correspondentes decisões deverão ser consideradas na

Documento eletrônico assinado por Carlos Zarattini (PT/SP), através do ponto SDR_56398, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato de Exatidão da Mesa n. 80 de 2016.



* C D 2 0 8 4 7 8 2 3 3 8 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

formação da convicção do juiz, sem prejuízo da análise acerca do dolo na conduta do agente.

§ 3º As sentenças civis e penais produzirão efeitos em relação à ação de improbidade quando decidirem pela inexistência da conduta ou pela negativa da autoria.” (NR)

“Art. 22. Para apurar qualquer ilícito previsto nesta Lei, o Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada de acordo com o disposto no art. 14, poderá instaurar inquérito civil, requisitar a instauração de inquérito policial ou processo administrativo.

Parágrafo Único. Na apuração dos ilícitos previstos nesta Lei, será garantido ao investigado a oportunidade de manifestação por escrito e juntada de documentos que comprovem suas alegações e auxiliem na elucidação dos fatos.” (NR)

.....
“Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 5 (cinco) anos, contados a partir da ocorrência do fato.

§ 1º A instauração de inquérito civil suspende o curso do prazo prescricional, por no máximo 180 (cento e oitenta) dias corridos, recomeçando a correr após a sua conclusão ou esgotado o prazo de suspensão.

§ 2º O inquérito civil para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de 180 (cento e oitenta) dias corridos, podendo ser prorrogado uma única vez por igual período, mediante fundamentada justificativa.

§ 3º Encerrado o prazo previsto no §2º, e não sendo o caso de arquivamento do inquérito civil, a ação deverá ser proposta no prazo de 30 (trinta) dias.

§ 4º A pretensão à condenação de perda de bens e valores de origem privada prescreve em 10 (dez) anos a partir do fato.

§ 5º É imprescritível a pretensão a ressarcir os prejuízos ao erário e a reaver bens e valores apropriados ilicitamente do Poder Público.

Documento eletrônico assinado por Carlos Zarattini (PT/SP), através do ponto SDR_56398, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato de Exatidão da Mesa n. 80 de 2016.





§ 6º O reconhecimento da prescrição das sanções, antes ou depois de iniciado o processo:

I - não impedirá o prosseguimento do processo para a finalidade exclusiva de apurar o montante do dano e a condenação ao seu ressarcimento, ou a condenação à perda de bens e valores a que se referem os §§ 2º e 3º, se não prescrita esta pretensão;

II – o juiz intimará o Ministério Público para emendar a inicial, adequando-a à pretensão a que se refere o inciso I, com as devidas anotações no distribuidor, reabrindo-se o contraditório.

§ 7º Se da decisão que receber a petição inicial tiver decorrido o prazo prescricional antes do trânsito em julgado da condenação, o juiz, depois de ouvido o Ministério Público, deverá, de ofício, reconhecer a prescrição intercorrente e decretá-la de imediato.”
(NR)

“CAPÍTULO VIII Das Disposições Finais e Transitórias”

“Art. 23-A. É dever do Poder Público oferecer contínua capacitação aos agentes públicos e políticos que atuem com prevenção ou repressão de atos de improbidade administrativa.”

“Art. 23-B. Nas ações e acordos regidos por esta Lei, não haverá adiantamento de custas, preparo, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas.

§ 1º No caso de procedência, as custas e demais despesas processuais, serão pagas ao final.

§ 2º Haverá condenação em honorários sucumbenciais.

§ 3º Nos casos de manifesta inexistência do ato de improbidade, reconhecida por sentença, caberá o ressarcimento em perdas e danos, a ser pleiteado em ação própria.”

“Art. 23-C. O prazo prescricional a que se refere o art. 23 aplica-se apenas aos fatos ocorridos após a vigência desta Lei.”

.....”



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

Art. 3º Revogam-se os seguintes dispositivos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992:

I – art. 4º;

II – art. 5º;

III – art. 6º;

IV – parágrafo único do art. 7º;

V – art. 10-A;

VI – incisos III e IV do *caput* e parágrafo único do art. 12;

VII – §§ 3º e 4º do art. 13.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2020.

Deputado CARLOS ZARATTINI
Relator

