



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 6.808, DE 2013

(Do Sr. Francisco Praciano)

Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para imprimir celeridade no julgamento de ações de improbidade administrativa.

DESPACHO:

À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
(MÉRITO E ART. 54, RICD)

APRECIAÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

PUBLICAÇÃO INICIAL

Art. 137, caput - RICD

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 17.....

§ 4º O Ministério Público, se não intervir no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade e, em caso de desistência do autor, assumirá a titularidade ativa da ação.

(...)

§ 7º Revogado.

§ 8º Revogado.

(...)

§10. É assegurada prioridade na tramitação dos procedimentos e na execução de atos e diligências judiciais das ações de improbidade administrativa, em qualquer instância, inclusive no cumprimento de mandados.

(...)

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

I - até dez anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

JUSTIFICAÇÃO

A Ação de Improbidade Administrativa, prevista na Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, é o meio próprio para julgar e punir o enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. É, portanto, um dos mecanismos de luta contra a corrupção que assola o nosso país.

O assunto é de tal relevância que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) estabeleceu a Meta 18 para 2013, cujo objetivo é julgar até o fim do ano todos os processos contra a administração pública e de improbidade administrativa distribuídos ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), à Justiça Federal e aos estados até 31 de dezembro de 2011.

Em notícia veiculada no próprio site do CNJ na data de 25 de junho de 2013, foi informado que, dos 121.850 processos-alvo do objetivo, 36,55% deles, ou seja, 44.542, já foram julgados pelos tribunais. Em outra notícia, da data de 25 de julho de 2013, por ocasião da realização do II Encontro Regional de Combate à Corrupção, uma das iniciativas do CNJ para incentivar o cumprimento da Meta 18, o Conselheiro Wellington Saraiva assim se pronunciou:

“A Justiça de primeiro grau é a porta de entrada do Poder Judiciário. Uma resposta rápida à sociedade se faz necessária principalmente nos casos de corrupção. Grandes quantidades de recursos do País são desviadas pela corrupção. Os males desse desvio na educação são muito mais danosos do que os causados por crimes comuns.

Um prefeito que desvia verbas mata o destino de centenas de jovens.”

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) também orientou a todos os promotores e procuradores de justiça que envidassem esforços para auxiliar no cumprimento da Meta 18, já que o andamento dos procedimentos depende bastante da atuação célere dos membros do *Parquet*.

O julgamento de mais de 40.000 processos, embora pareça elevado, ainda é inferior ao estipulado para este período do ano, que deveria corresponder a 75% da Meta. Até o momento, o melhor desempenho entre os Tribunais de Justiça, foi o do Tribunal de Justiça do Amapá, com 89,65% do cumprimento da Meta 18 (pendentes de julgamento 79 processos, de um total de 763). Já o pior desempenho foi o do Tribunal de Justiça da Bahia, com apenas 5,91% (pendentes de julgamento 3.152 processos, de um total de 3.350).

O que podemos perceber dos relatórios do CNJ é que, mesmo com um esforço concentrado (e, por isso, momentâneo) de todo o Poder Judiciário para julgar as ações de improbidade administrativa e dos crimes contra a Administração Pública, ainda assim não será possível dar uma resposta célere à sociedade, naquilo que se refere ao combate à corrupção por via dessas ações judiciais. Muitas dessas ações demoram anos para serem julgadas!

Em conversas com juízes das Varas da Fazenda Pública do meu Amazonas, cujo cumprimento da Meta 18 ainda apresenta apenas 19,51% (pendentes de julgamento 920 processos, de um total de 1.143), pude observar que algumas medidas legislativas poderiam ser úteis para imprimir maior celeridade aos processos relativos às Ações de Improbidade Administrativa, sem que essa celeridade venha causar, obviamente, qualquer prejuízo às partes, à Administração Pública, ou à administração da justiça.

Neste sentido, em especial, foi-me sugerida pelo Dr. Cezar Bandiera, Juiz da Segunda Vara da Fazenda Pública Municipal de Manaus, a apresentação de Proposição Legislativa com o fito de revogar os parágrafos 7º e 8º, do artigo 17, da Lei que ora se altera.

Esta é, pois, a intenção da presente proposição: aperfeiçoar alguns pontos dos procedimentos previstos na Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, a fim de que estas ações possam ter prioridade e celeridade no seu processamento e julgamento.

Assim, previmos que, em caso de desistência do autor da ação, possa o Ministério Público assumir a titularidade ativa da ação. O objetivo desta inclusão é de que fatos tidos como irregulares não deixem de ser julgados pela desistência da pessoa jurídica interessada, que pode assim proceder por interesses diversos, inclusive escusos.

Previmos também a revogação dos parágrafos 7º e 8º, para retirar de vigência a fase preliminar deste procedimento. Por esta razão, modificamos totalmente a previsão do §10 e a possibilidade de agravo de instrumento, que só tem sentido quando se fala em fase preliminar.

A fase preliminar das ações de improbidade administrativa tem como finalidade evitar-se um processo temerário, litigância de má-fé, que envolva pessoas vinculadas à Administração Pública. No entanto, a lei em análise já exige a apresentação de documentos comprobatórios mínimos. Além disso, já existem no ordenamento jurídico brasileiro penalidades estabelecidas para aqueles que litigam de má-fé.

Não observamos, dessa forma, razão plausível para se ter uma fase a mais nos processos que julgam a improbidade administrativa, cujo objetivo

principal é garantir a moralidade na Administração Pública e não os seus executores. Por que, nos perguntamos, pareceu ao legislador mais razoável proteger os administradores ou servidores públicos com uma notificação prévia à citação inicial, se já há na própria lei a exigência de comprovação mínima dos fatos alegados?

Nos parece sim que esta fase preliminar é um excesso de zelo com os possíveis demandados em detrimento do interesse público. Tanto é que a decisão nesta fase preliminar é considerada decisão de mérito, porque analisam as provas apresentadas pelas partes, cabendo inclusive agravo de instrumento, o que amplia ainda mais os prazos de julgamento destas ações.

Previmos ainda a prioridade na tramitação dos processos, inclusive no cumprimento de diligências, para incluir aí, expressamente, o cumprimento dos mandados, hoje grande causa do retardo das ações judiciais, segundo informações dos próprios magistrados amazonenses. Entendemos que priorizar o julgamento destas ações é priorizar o interesse coletivo em detrimento do privado, pois que estas ações protegem o patrimônio público e a moralidade administrativa – interesse da coletividade.

Esta prioridade dará aos tribunais e aos magistrados meios de organizarem a atividade judicial, de forma também a propiciar maior celeridade no julgamento das ações de improbidade administrativa sobre as demais ações individuais.

Por fim, há, ainda, a previsão de ampliação do prazo para a propositura de ações de improbidade administrativa – de cinco para dez anos. Essa ampliação se faz necessária a fim de que um maior número de fatos possivelmente irregulares possam ser avaliados pelo Poder Judiciário, ampliando-se, assim, a proteção ao patrimônio público e à moralidade administrativa.

A ampliação do prazo prescricional para se iniciar processos por quaisquer dos atos de improbidade definidos na Lei nº 8.429/92, inclusive, é uma recomendação - para os Estados Partes - constante do art. 29 da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro daquele mesmo ano.

Estamos convictos de que estas mudanças serão de grande benefício ao combate à corrupção em nosso país e, assim, pedimos aos nobres colegas a aprovação da presente proposição, com vistas a imprimir prioridade e maior celeridade no julgamento de ações de improbidade administrativa.

Sala das Sessões, em 21 de novembro de 2013.

FRANCISCO PRACIANO
Deputado Federal (PT/AM)

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI**

LEI N° 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992

Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

.....
CAPÍTULO V
DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E DO PROCESSO JUDICIAL
.....

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

§ 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput.

§ 2º A Fazenda Pública, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público.

§ 3º No caso de a ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, aplicase, no que couber, o disposto no § 3º do art. 6º da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.
[\(Parágrafo com redação dada pela Lei nº 9.366, de 16/12/1996\)](#)

§ 4º O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade.

§ 5º A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.
[\(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24/8/2001\)](#)

§ 6º A ação será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil. [\(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4/9/2001\)](#)

§ 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. [\(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4/9/2001\)](#)

§ 8º Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita. [\(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4/9/2001\)](#)

§ 9º Recebida a petição inicial, será o réu citado para apresentar contestação. [\(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4/9/2001\)](#)

§ 10. Da decisão que receber a petição inicial, caberá agravo de instrumento.
[\(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4/9/2001\)](#)

§ 11. Em qualquer fase do processo, reconhecida a inadequação da ação de improbidade, o juiz extinguirá o processo sem julgamento do mérito. [\(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4/9/2001\)](#)

§ 12. Aplica-se aos depoimentos ou inquirições realizadas nos processos regidos por esta Lei o disposto no art. 221, caput e § 1º, do Código de Processo Penal. [\(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4/9/2001\)](#)

Art. 18. A sentença que julgar procedente ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.

.....
.....

DECRETO N° 5.687, DE 31 DE JANEIRO DE 2006

Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e

Considerando que o Congresso Nacional aprovou o texto da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, por meio do Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005;

Considerando que o Governo brasileiro ratificou a citada Convenção em 15 de junho de 2005;

Considerando que a Convenção entrou em vigor internacional, bem como para o Brasil, em 14 de dezembro de 2005;

DECRETA:

Art. 1º A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003, apensa por cópia ao presente Decreto, será executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém.

Art. 2º São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão da referida Convenção ou que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, nos termos do art. 49, inciso I, da Constituição.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 31 de janeiro de 2006; 1850 da Independência e 1180 da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Celso Luiz Nunes Amorim

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO

Preâmbulo

Os Estados Partes da presente convenção,

Preocupados com a gravidade dos problemas e com as ameaças decorrentes da corrupção, para a estabilidade e a segurança das sociedades, ao enfraquecer as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça e ao comprometer o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito;

Preocupados, também, pelos vínculos entre a corrupção e outras formas de delinqüência, em particular o crime organizado e a corrupção econômica, incluindo a lavagem de dinheiro;

Preocupados, ainda, pelos casos de corrupção que penetram diversos setores da sociedade, os quais podem comprometer uma proporção importante dos recursos dos Estados e que ameaçam a estabilidade política e o desenvolvimento sustentável dos mesmos;

Convencidos de que a corrupção deixou de ser um problema local para converter-se em um fenômeno transnacional que afeta todas as sociedades e economias, faz-se necessária a cooperação internacional para preveni-la e lutar contra ela;

Convencidos, também, de que se requer um enfoque amplo e multidisciplinar para prevenir e combater eficazmente a corrupção;

Convencidos, ainda, de que a disponibilidade de assistência técnica pode desempenhar um papel importante para que os Estados estejam em melhores condições de poder prevenir e combater eficazmente a corrupção, entre outras coisas, fortalecendo suas capacidades e criando instituições;

Convencidos de que o enriquecimento pessoal ilícito pode ser particularmente nocivo para as instituições democráticas, as economias nacionais e o Estado de Direito;

Decididos a prevenir, detectar e dissuadir com maior eficácia as transferências internacionais de ativos adquiridos ilicitamente e a fortalecer a cooperação internacional para a recuperação destes ativos;

Reconhecendo os princípios fundamentais do devido processo nos processos penais e nos procedimentos civis ou administrativos sobre direitos de propriedade;

Tendo presente que a prevenção e a erradicação da corrupção são responsabilidades de todos os Estados e que estes devem cooperar entre si, com o apoio e a participação de pessoas e grupos que não pertencem ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações de base comunitárias, para que seus esforços neste âmbito sejam eficazes;

Tendo presentes também os princípios de devida gestão dos assuntos e dos bens públicos, eqüidade, responsabilidade e igualdade perante a lei, assim como a necessidade de salvaguardar a integridade e fomentar uma cultura de rechaço à corrupção;

Elogiando o trabalho da Comissão de Prevenção de Delitos e Justiça Penal e o Escritório das Nações Unidas contra as Drogas e o Delito na prevenção e na luta contra a corrupção;

Recordando o trabalho realizado por outras organizações internacionais e regionais nesta esfera, incluídas as atividades do Conselho de Cooperação Aduaneira (também denominado Organização Mundial de Aduanas), o Conselho Europeu, a Liga dos Estados Árabes, a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos, a Organização dos Estados Americanos, a União Africana e a União Européia;

Tomando nota com reconhecimento dos instrumentos multilaterais encaminhados para prevenir e combater a corrupção, incluídos, entre outros, a Convenção Interamericana contra a Corrupção, aprovada pela Organização dos Estados Americanos em 29 de março de 1996, o Convênio relativo à luta contra os atos de corrupção no qual estão envolvidos funcionários das Comunidades Européias e dos Estados Partes da União Européia, aprovado pelo Conselho da União Européia em 26 de maio de 1997, o Convênio sobre a luta contra o suborno dos funcionários públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais, aprovado pelo Comitê de Ministros do Conselho Europeu em 27 de janeiro de 1999, o Convênio de direito civil sobre a corrupção, aprovado pelo Comitê de Ministros do Conselho Europeu em 4 de novembro de 1999 e a Convenção da União Africana para prevenir e combater a corrupção, aprovada pelos Chefes de Estado e Governo da União Africana em 12 de julho de 2003;

Acolhendo com satisfação a entrada em vigor, em 29 de setembro de 2003, da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Internacional;

Chegaram em acordo ao seguinte:

CAPÍTULO III PENALIZAÇÃO E APLICAÇÃO DA LEI

ARTIGO 29 PREScriÇÃO

Cada Estado Parte estabelecerá, quando proceder, de acordo com sua legislação interna, um prazo de prescrição amplo para iniciar processos por quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção e estabelecerá um prazo maior ou interromperá a prescrição quando o presumido delinquente tenha evadido da administração da justiça.

ARTIGO 30 PROCESSO, SENTENÇA E SANÇÕES

1. Cada Estado Parte punirá a prática dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção com sanções que tenham em conta a gravidade desses delitos.
2. Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias para estabelecer ou manter, em conformidade com seu ordenamento jurídico e seus princípios constitucionais, um equilíbrio apropriado entre quaisquer imunidades ou prerrogativas jurisdicionais outorgadas a

seus funcionários públicos para o cumprimento de suas funções e a possibilidade, se necessário, de proceder efetivamente à investigação, ao indiciamento e à sentença dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

3. Cada Estado Parte velará para que se exerçam quaisquer faculdades legais discricionárias de que disponham conforme sua legislação interna em relação ao indiciamento de pessoas pelos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção a fim de dar máxima eficácia às medidas adotadas para fazer cumprir a lei a respeito desses delitos, tendo devidamente em conta a necessidade de preveni-los.

4. Quando se trate dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção, cada Estado Parte adotará as medidas apropriadas, em conformidade com sua legislação interna e levando devidamente em consideração os direitos de defesa, com vistas a procurar que, ao impor condições em relação com a decisão de conceder liberdade em espera de juízo ou apelação, se tenha presente a necessidade de garantir o comparecimento do acusado em todo procedimento penal posterior.

5. Cada Estado Parte terá em conta a gravidade dos delitos pertinentes ao considerar a eventualidade de conceder a liberdade antecipada ou a liberdade condicional a pessoas que tenham sido declaradas culpadas desses delitos.

6. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de estabelecer, na medida em que ele seja concordante com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, procedimentos em virtude dos quais um funcionário público que seja acusado de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção possa, quando proceder, ser destituído, suspenso ou transferido pela autoridade correspondente, tendo presente o respeito ao princípio de presunção de inocência.

7. Quando a gravidade da falta não justifique e na medida em que ele seja concordante com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, cada Estado Parte considerará a possibilidade de estabelecer procedimentos para inabilitar, por mandado judicial ou outro meio apropriado e por um período determinado em sua legislação interna, as pessoas condenadas por delitos qualificados de acordo com a presente Convenção para:

a) Exercer cargos públicos; e

b) Exercer cargos em uma empresa de propriedade total ou parcial do Estado.

8. O parágrafo 1 do presente Artigo não prejudicará a aplicação de medidas disciplinares pelas autoridades competentes contra funcionários públicos.

9. Nada do disposto na presente Convenção afetará o princípio de que a descrição dos delitos qualificados de acordo com ela e dos meios jurídicos de defesa aplicáveis ou demais princípios jurídicos que regulam a legalidade de uma conduta que a reservada à legislação interna dos Estados Partes e de que esses delitos haverão de ser perseguidos e sancionados em conformidade com essa legislação.

10. Os Estados Partes procurarão promover a reinserção social das pessoas condenadas por delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

.....
.....

FIM DO DOCUMENTO