

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 242, DE 2007 (Apenso: PL nº 767, de 2007: PL nº 5.247, de 2013)

Altera dispositivos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que trata da Improbidade Administrativa.

Autor: Deputado LELO COIMBRA

Relator: Deputado ODAIR CUNHA

I - RELATÓRIO

Pelo presente projeto de lei, pretende seu Autor, o ilustre Deputado Lelo Coimbra, alterar dispositivos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que trata da Improbidade Administrativa, de modo a estabelecer que os agentes políticos estão sujeitos à Lei de Improbidade Administrativa e dispor quanto à prioridade de processamento e de julgamento a ser concedida às ações judiciais que tenham por fundamento o aludido diploma legal.

Segundo seu Autor, a Lei de Improbidade Administrativa, desde a sua entrada em vigor, tem sido uma importante ferramenta para o combate ao desvio de recursos públicos, inclusive com o envolvimento de agentes políticos em verdadeiras quadrilhas. No entanto, o Autor aponta que foi ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal (STF) a Reclamação nº 2.138, que tem por objetivo afastar a aplicação da lei de improbidade aos agentes políticos, o que representará grande prejuízo na apuração e punição dos responsáveis por danos ao Erário. Entende o Autor ser necessário explicitar a aplicação da lei aos agentes políticos, reafirmando o entendimento anteriormente adotado.

Em apenso, encontram-se os seguintes projetos:

- Projeto de Lei nº 767, de 2007, da Comissão de Legislação Participativa, que modifica o art. 1º da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, aplicando explicitamente a Lei de improbidade Administrativa ao agente político;

- Projeto de Lei nº 5.247, de 2013, de autoria do Dep. Francisco Escórcio, que acrescenta os arts. 15-A e 18-A a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que "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."

Os PLs nºs 242/07 e 767/07 foram distribuídos, inicialmente, à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, onde foram aprovados na forma de um Substitutivo que suprimiu a prioridade processual, já anteriormente aprovada na Câmara dos Deputados, e relacionou os agentes políticos entre os atingidos pela Lei, em seu art. 2º.

Não há parecer quanto ao mérito do PL nº 5.247/13.

Trata-se de proposições sujeitas à apreciação do Plenário, em razão da apensação do PL nº 767, de 2007, de autoria de Comissão (art. 24, II, 'd', do RICD).

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos do art. 32, IV, 'a' e 'e', do Regimento Interno, pronunciar-se quanto à constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito dos projetos em exame e do Substitutivo aprovado na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.

A matéria em apreço é da competência legislativa privativa da União (arts. 22, I; 37, § 4º, CF), cabendo ao Congresso Nacional dispor sobre a mesma, com a sanção do Presidente da República (art. 48, CF),

sendo a iniciativa parlamentar legítima, em face da inexistência de iniciativa privativa de outro Poder.

No que se refere à constitucionalidade material dos PLs nºs 242/07 e 767/07, cabe ressaltar recente decisão do STF que apreciou a Reclamação nº 2.138/DF, quanto à tese de aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, redundando no Acórdão a seguir transcrito:

EMENTA: RECLAMAÇÃO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CRIME DE RESPONSABILIDADE. AGENTES POLÍTICOS. I. PRELIMINARES. QUESTÕES DE ORDEM. I.1. Questão de ordem quanto à manutenção da competência da Corte que justificou, no primeiro momento do julgamento, o conhecimento da reclamação, diante do fato novo da cessação do exercício da função pública pelo interessado. Ministro de Estado que posteriormente assumiu cargo de Chefe de Missão Diplomática Permanente do Brasil perante a Organização das Nações Unidas. Manutenção da prerrogativa de foro perante o STF, conforme o art. 102, I, "c", da Constituição. Questão de ordem rejeitada. I.2. Questão de ordem quanto ao sobrestamento do julgamento até que seja possível realizá-lo em conjunto com outros processos sobre o mesmo tema, com participação de todos os Ministros que integram o Tribunal, tendo em vista a possibilidade de que o pronunciamento da Corte não reflita o entendimento de seus atuais membros, dentre os quais quatro não têm direito a voto, pois seus antecessores já se pronunciaram. Julgamento que já se estende por cinco anos. Celeridade processual. Existência de outro processo com matéria idêntica na sequência da pauta de julgamentos do dia. Inutilidade do sobrestamento. Questão de ordem rejeitada. II. MÉRITO. II.1. Improbidade administrativa. Crimes de responsabilidade. **Os atos de improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei nº 1.079/1950, delito de caráter político-administrativo.** II.2. Distinção entre os regimes de responsabilização político-administrativa. O sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos. **A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, § 4º (regulado pela Lei nº 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, "c", (disciplinado pela Lei nº 1.079/1950). Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação abrogante do disposto no art. 102, I, "c", da Constituição.** II.3. Regime especial. Ministros de Estado. Os Ministros de

Estado, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade (CF, art. 102, I, "c"; Lei nº 1.079/1950), não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992). II.4. Crimes de responsabilidade. Competência do Supremo Tribunal Federal. Compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar os delitos político-administrativos, na hipótese do art. 102, I, "c", da Constituição. Somente o STF pode processar e julgar Ministro de Estado no caso de crime de responsabilidade e, assim, eventualmente, determinar a perda do cargo ou a suspensão de direitos políticos. II.5. **Ação de improbidade administrativa. Ministro de Estado que teve decretada a suspensão de seus direitos políticos pelo prazo de 8 anos e a perda da função pública por sentença do Juízo da 14ª Vara da Justiça Federal - Seção Judiciária do Distrito Federal. Incompetência dos juízos de primeira instância para processar e julgar ação civil de improbidade administrativa ajuizada contra agente político que possui prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal Federal**, por crime de responsabilidade, conforme o art. 102, I, "c", da Constituição. III. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (Rcl 2138 / DF - DISTRITO FEDERAL, Relator(a): Min. NELSON JOBIM, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES (ART.38,IV,b, DO RISTF), Julgamento: 13/06/2007)

Tanto a punição por crime de responsabilidade quanto a por improbidade administrativa representam sanções de natureza civil.

Conforme o referido Acórdão, é incompatível a aplicação simultânea dos dois sistemas de responsabilidade dos agentes públicos aos agentes políticos. Dessa forma, não se aplicam a eles as tipificações constantes da Lei de Improbidade Administrativa, uma vez que as mesmas já são caracterizadas como crimes de responsabilidade em outro diploma legal (Lei nº 1.079/50).

Esse entendimento do STF foi mantido em outros julgados posteriores, a exemplo das Questões de Ordem levantadas nas Petições 3923 e 3211, tendo por Relatores, respectivamente, os Ministros Joaquim Barbosa e Marco Aurélio.

Aplicar simultaneamente as sanções decorrentes de crime de responsabilidade e de improbidade administrativa representaria verdadeiro "*bis in idem*", ensejando a possibilidade de punir o agente político duas vezes pelo mesmo fato, o que é incompatível com o ordenamento constitucional. Mostra-se inconstitucional, portanto, aplicar ambas as leis ao mesmo fato.

Além disso, sendo a ação de improbidade administrativa de competência do juízo de primeira instância, haveria claro confronto com a prerrogativa de foro atribuída a alguns agentes, como aqueles que a têm perante o STF. Seria possível, em tese, que um dado agente político fosse inocentado em uma das instâncias e condenado em outra pela prática do mesmo ato, o que traria grande insegurança jurídica.

Tais argumentos reforçam a tese de que os projetos e o Substitutivo aprovado na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público são inconstitucionais, por não se encontrarem alinhados com a jurisprudência recente do STF.

Em face da inconstitucionalidade apontada, deixamos de examinar a juridicidade, a técnica legislativa e o mérito das referidas proposições.

No que se refere ao PL nº 5.247, de 2013, não se verificam vícios quanto à constitucionalidade ou a juridicidade da matéria, estando a mesma de acordo com a Constituição Federal e com as demais normas existentes no ordenamento jurídico.

Também não vislumbramos impropriedades no que tange à técnica legislativa, estando a redação empregada no PL nº 5.247/13 de acordo com as regras impostas pela Lei Complementar nº 95, de 26/2/98, com a redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26/4/01.

No mérito, opinamos favoravelmente ao projeto, tendo em vista ser essencial dar tratamento prioritário aos procedimentos administrativos e às ações judiciais que tenham por escopo a prática de atos de improbidade. A sistemática atual termina por privilegiar aqueles que praticam tais atos, na medida em que a elevada demora para conclusão dos processos resulta na sensação de impunidade, que estimula outros a praticarem atos de mesmo teor, em prejuízo do poder público e a toda a sociedade.

Dessa forma, entendemos que a concessão de prioridade, tanto em nível administrativo quanto judicial, para a apuração de atos de improbidade, representa significativo avanço para coibir tais atos e punir, de forma efetiva, todos os responsáveis.

Assim, votamos pela inconstitucionalidade dos Projetos de Lei nºs 242, de 2007, principal, e 767, de 2007, apensado, e do Substitutivo

aprovado na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, restando prejudicado o exame da juridicidade, da técnica legislativa e do mérito; e pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 5.247, de 2013, apensado, bem como, no mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado ODAIR CUNHA
Relator