



Câmara dos Deputados
Gabinete do Deputado André de Paula (PSD-PE)

PROJETO DE LEI _____/2015

(Dep. André de Paula)

Dispõe sobre o Novo Estatuto da Improbidade Administrativa.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Artigo 1º Esta Lei define o ato de improbidade administrativa, comina-lhe sanções e disciplina a investigação, o processo e o julgamento que lhe tenham por objeto, nos termos do artigo 37, § 4º, da Constituição.

Art. 2º As infrações penais são:

I - de natureza comum: as contravenções penais e os crimes comuns, que são os compreendidos pela definição contida no artigo 1º da Lei de Introdução ao Código Penal (Decreto-lei 3.914, de 9 de dezembro de 1941) e os que assim forem classificados pela legislação penal;

II - de natureza político-penal: os crimes de responsabilidade e os atos de improbidade administrativa.

Parágrafo único. Os atos de improbidade administrativa são puníveis nos termos desta Lei, sem prejuízo da responsabilidade disciplinar e das penas por crime de responsabilidade e por crime comum ou contravenção penal.

CAPÍTULO II

DA DEFINIÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Art. 3º Ato de improbidade é a conduta voluntária de agente público, comissiva ou omissiva, realizada no exercício da função pública ou a pretexto de exercê-la, e que apresenta as seguintes características:

I - de natureza objetiva:

a) a ilicitude, ou seja, a contrariedade a qualquer norma constitucional, legal ou infra-legal legitimamente estabelecida, inclusive aos princípios de moralidade e de eficiência, assim como aos princípios ou regras



Câmara dos Deputados
Gabinete do Deputado André de Paula (PSD-PE)

que estabelecem deveres de impessoalidade, de imparcialidade, de publicidade ou sigilo, e de lealdade às instituições;

b) a elevada gravidade, que se configura quando há proporcionalidade entre a ilicitude, considerada por suas circunstâncias concretas, e a pena de suspensão de direitos políticos;

II - de natureza subjetiva: a má-fé, que, ressalvado o disposto no § 1º deste artigo, caracteriza-se quando há consciência da ilicitude.

§ 1º Não há má-fé quando, apesar da consciência da ilicitude, a infração visa à satisfação do interesse público e não gera enriquecimento indevido, prejuízo ao Erário ou lesão a interesse social difuso.

§ 2º Entre outras hipóteses, não há elevada gravidade quando, segundo as normas que regem a responsabilidade disciplinar do agente público, a conduta não é punível com a perda do cargo, emprego ou função.

§ 3º A má-fé será constatável em função das circunstâncias do fato e mediante aplicação das regras de experiência comum subministradas pela observação do que ordinariamente acontece.

§ 4º Interesse social difuso é aquele que, transcendendo ao mero interesse no correto funcionamento da Administração Pública, está catalogado no artigo 1º, *caput*, da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985.

Art. 4º A improbidade administrativa também se configura quando:

I - apesar da ausência de má-fé, e desde que presentes os requisitos objetivos previstos no inciso I do *caput* deste artigo, a ausência de consciência de ilicitude é inescusável e há, ou o enriquecimento indevido, ou o elevado prejuízo ao Erário, ou a lesão a interesse social difuso;

II - independentemente da prática ou identificação de qualquer outra ilicitude:

a) o agente público ou, com sua anuência expressa ou tácita, terceiro, percebe vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, inclusive a título de comissão, gratificação ou presente, de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser afetado pelo exercício das funções cometidas ao agente público;

b) o patrimônio do agente público sofre acréscimo que não seja justificado por sua legítima renda.

Parágrafo único. O enriquecimento indevido se configura nas hipóteses descritas no inciso II do *caput* deste artigo, e, também, quando, em função de ato ilícito e sem proporcional contrapartida, o agente público ou terceiro percebe vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta.

Art. 5º Agente público é a pessoa natural incumbida, a título de mandato eletivo ou em função de nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou de criação de vínculo, para o exercício, ainda que transitório ou sem remuneração, de cargo, emprego ou função em qualquer órgão ou entidade da Administração Pública federal, estadual, distrital, municipal ou territorial, inclusive autarquia, fundação pública, consórcio público, empresa pública ou sociedade de economia mista.



Câmara dos Deputados
Gabinete do Deputado André de Paula (PSD-PE)

§ 1º Equiparam-se a agente público as pessoas naturais que atuam em nome ou a cargo de pessoa jurídica de Direito Privado que:

I - haja sido instituída ou seja controlada por órgão ou entidade da Administração Pública federal, estadual, distrital, municipal ou territorial, inclusive por empresa pública ou sociedade de economia mista;

II - seja mantida, total ou parcialmente, por contribuições de natureza tributária, sejam elas sociais, de intervenção no domínio econômico ou de interesse das categorias profissionais ou econômicas;

III - gere recursos ou bens públicos que lhes foram confiados a título de contribuição ou subvenção, ou em função de parceria voluntária, definida no artigo 2º, *caput*, III, da Lei 13.019, de 31 de julho de 2014;

IV - haja se qualificado como organização social ou como organização da sociedade civil de interesse público, nos termos das Leis 9.637, de 15 de maio de 1998, e 9.790, de 23 de março de 1999.

§ 2º A responsabilidade por ato de improbidade administrativa das pessoas naturais indicadas nos incisos III e IV do § 1º deste artigo só alcança a gestão dos recursos ou bens públicos que lhes foram confiados.

Art. 6º A pessoa natural que, não sendo agente público, concorrer, de qualquer modo, para o ato de improbidade administrativa, por ele também responderá, na medida de sua culpabilidade.

Art. 7º Pelos atos de improbidade administrativa praticados por seus administradores ou prepostos, as sociedades, fundações e associações responderão nos termos da Lei 12.846/2013.

CAPÍTULO III

DAS PENAS

Art 8º Os atos de improbidade administrativa serão punidos, sempre, e cumulativamente, com as seguintes penas:

I - suspensão dos direitos políticos;

II - perda da função pública que o agente esteja exercendo quando do trânsito em julgado da condenação ou do início de sua execução;

III - multa.

§ 1º A pena de suspensão dos direitos políticos obsta o exercício de função pública.

§ 2º A pena prevista no inciso II do *caput* deste artigo alcança cargo, emprego, mandato eletivo ou função em qualquer órgão ou entidade da Administração Pública federal, estadual, distrital, municipal ou territorial, inclusive autarquia, fundação pública, consórcio público, empresa pública ou sociedade de economia mista.



Câmara dos Deputados
Gabinete do Deputado André de Paula (PSD-PE)

Art. 9º Além de impor as penas previstas no artigo 8º, a sentença que condenar por ato de improbidade administrativa também imporá o ressarcimento do prejuízo ao Erário ou da lesão ao interesse social difuso e decretará a perda de bens correspondentes ao enriquecimento indevido ou, caso já alienados ou consumidos, de outros bens cujo valor seja equivalente.

Parágrafo único. O terceiro beneficiado pelo enriquecimento indevido, caso seja pessoa jurídica ou, se pessoa natural, não seja co-autor ou partícipe do ato de improbidade administrativa, será citado para, participando do contraditório, sofrer apenas os efeitos do decreto de perda de bens.

Art. 10 A pena de suspensão dos direitos políticos será fixada pelo prazo de 03 (três) a 12 (dez) anos.

Art. 11 A pena de multa será fixada no valor de 06 (seis) a 120 (cento e vinte) remunerações mensais do agente público, acrescido de montante de 1/10 (um décimo) a 03 (três) vezes o valor do prejuízo ao Erário ou do enriquecimento indevido.

Art. 12 Na aplicação das penas, considerar-se-ão:

I - as circunstâncias, os motivos e o modo de execução do ato de improbidade administrativa;

II - os antecedentes do agente;

III - o grau de relevância e de responsabilidade das funções cometidas ao agente público;

III - o valor do prejuízo ao Erário ou do enriquecimento indevido, e a dimensão da lesão ao interesse social difuso.

§ 1º As penas devem ser agravadas sempre que houver cumulação:

I - de má-fé com prejuízo ao Erário, ou com enriquecimento indevido, ou com lesão a interesse social difuso;

II - de enriquecimento indevido com prejuízo ao Erário, ou com lesão de interesse social difuso;

III - de prejuízo ao Erário com lesão de interesse social difuso.

§ 2º A pena de multa também será aplicada considerando-se a capacidade econômica do agente.

CAPÍTULO IV

DA PRESCRIÇÃO

Art. 13 A punibilidade do ato de improbidade administrativa se extingue pela prescrição, que se verificará no prazo de 05 (cinco) anos contados do ilícito, ou, se este houver se realizado clandestinamente ou mediante fraude, da sua descoberta pelo Ministério Público ou por qualquer agente público com competência para adotar medidas administrativas visando a sua apuração, correção ou punição disciplinar.



Parágrafo único. A extinção da punibilidade do ato de improbidade administrativa não obsta ao ajuizamento, pela Fazenda Pública interessada ou pelo próprio Ministério Público, de ação cível visando ao ressarcimento do prejuízo ao Erário.

CAPÍTULO V

DO PROCESSO E JULGAMENTO

Art. 14 O processo e julgamento de agentes públicos e demais co-autores e partícipes nos atos de improbidade administrativa serão regidos, no que couber, pelas normas processuais penais, observando-se o seguinte:

I - o rito será o previsto nos artigos 513 a 523 do Decreto-lei 3.689, de 03 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal);

II - a indisponibilidade de bens, prescrita pelo artigo 37, § 4º, da Constituição, realizar-se-á, na forma de hipoteca, seqüestro e arresto, nos termos dos artigos 125 a 144-A do Decreto-lei 3.689, de 03 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e mediante emprego, quando disponíveis, dos instrumentos previstos nos artigos 655-A e 659, § 6º, da Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil);

III - para efeito da produção de prova pericial, são peritos oficiais, além daqueles indicados na Lei 12.030, de 17 de setembro de 2009, os servidores públicos dos órgãos de controle interno e de controle externo da Administração Pública que sejam legalmente habilitados para o desempenho da perícia;

IV - das medidas cautelares previstas no Título IX do Livro I do Decreto-lei 3.689, de 03 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), só é cabível a de suspensão do exercício de função pública, quando necessária por conveniência da instrução criminal ou para evitar a práticas de novos atos de improbidade administrativa;

V - caberá recurso em sentido estrito, sem efeito suspensivo, e subindo em traslado, também da decisão que receber a denúncia.

Art. 15 O juízo criminal será o competente para processamento e julgamento nos atos de improbidade administrativa.

§ 1º Aplicam-se as regras processuais penais para definição do juízo criminal competente.

§ 2º Os Juizados Especiais Criminais não são competentes para o processamento e julgamento nos atos de improbidade administrativa.

§ 3º No processo e julgamento, em ato de improbidade administrativa, das autoridades que, nos delitos ou crimes comuns, e nos termos da Constituição, devam ser processadas e julgadas por Tribunal, observar-se-á o seguinte:



Câmara dos Deputados
Gabinete do Deputado André de Paula (PSD-PE)

I - a denúncia só pode ser oferecida pelo órgão do Ministério Público competente para oferecer denúncia contra a autoridade por crime ou delito comum;

II - o julgamento em primeira instância dar-se-á por colegiado de juízes federais ou de juízes de Direito, formado nos termos do artigo 1º da Lei 12.694, de 21 de julho de 2012;

III - haverá recurso de ofício da condenação em primeira instância;

IV - o julgamento em segunda instância dar-se-á pelo órgão especial do Tribunal de Justiça ou Regional Federal, ou, se estes forem competentes para originariamente processarem e julgarem a autoridade nos delitos ou crimes comuns, pelo seu órgão fracionário, Turma, Câmara ou Seção, que for competente para tanto;

V - não será cabível a medida cautelar de suspensão do exercício de função pública.

§ 4º A vedação prevista no inciso V do § 3º deste artigo não obsta à suspensão do exercício de função pública em processo por crime comum ou por crime de responsabilidade.

Art. 16 Ressalvada sua responsabilidade por crime comum ou por crime de responsabilidade, o Presidente da República é imune, enquanto no exercício de seu mandato, a denúncia por ato de improbidade administrativa.

Parágrafo único. Os processos de improbidade administrativa em que o Presidente da República figure como acusado e hajam sido instaurados antes do início do exercício de seu mandato eletivo ficarão suspensos até que tal mandato se encerre.

Art. 17 A execução das penas de suspensão de direitos políticos e de perda de função pública impostas por ato de improbidade observará, no que couber, as normas que regem a execução penal, inclusive quanto à definição do juízo criminal competente.

Parágrafo único. A execução da pena de multa imposta por ato de improbidade administrativa observará as mesmas regras que regulam a execução da pena de multa imposta por delito ou crime comum.

Art. 18 A imposição de ressarcimento ao Erário e o decreto de perda de bens serão executados, perante o juízo cível, e pela Fazenda Pública interessada, segundo as regras que regem a liquidação e o cumprimento dos títulos executivos judiciais (artigo 475-N, *caput*, II, e parágrafo único, do Código de Processo Civil).

Parágrafo único. Assim que transitada em julgado a condenação por ato de improbidade administrativa, o juízo criminal comunicará tal circunstância ao órgão de representação judicial da Fazenda Pública interessada, informando-lhe a respeito dos bens eventualmente hipotecados, apreendidos, seqüestrados ou arrestados.

Art. 19 Se o ato de improbidade administrativa também configurar delito ou crime comum, e o mesmo juízo criminal for competente para processar e julgar em ambas as espécies de infração penal, o Ministério Público pode reunir as 02 (duas) imputações em uma mesma denúncia.



Câmara dos Deputados
Gabinete do Deputado André de Paula (PSD-PE)

§ 1º Oferecida 01 (uma) só denúncia por improbidade administrativa e infração penal comum, o processo seguirá o rito previsto no artigo previsto nos artigos 513 a 523 do Decreto-lei 3.689, de 03 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).

§ 2º Se houver alteração da competência para processo e julgamento na infração penal comum, far-se-á o desmembramento, objetivo ou subjetivo, do processo, remetendo-se

CAPÍTULO VI

DA INVESTIGAÇÃO

Art. 20 A investigação de ato de improbidade administrativa será conduzida pelo Ministério Público, segundo as regras que regem as investigações de infrações penais comuns que lhe caiba conduzir.

Art. 21 Qualquer pessoa pode noticiar, ao Ministério Público, indício de ato de improbidade administrativa.

Art. 22 Assim que tiver conhecimento de indício de ato de improbidade administrativa, a autoridade administrativa deve comunicá-lo ao Ministério Público, além de adotar as medidas necessárias à apuração e punição do fato no âmbito da Administração Pública.

Parágrafo único. A autoridade administrativa também comunicará, ao Ministério Público, as conclusões dos procedimentos investigatórios e punitivos que tenham, por objeto, fato que, além de ilícito administrativo, também configure ato de improbidade administrativa.

Art. 23 O Ministério Público, ao invés de instaurar a investigação de ato de improbidade administrativo ou de nela prosseguir, pode, mediante decisão fundamentada a ser revisada a cada 06 (seis) meses, aguardar a conclusão de inquérito policial ou de procedimento de apuração, de correção ou de punição que tramite no âmbito da Administração Pública.

Parágrafo único. A decisão de aguardar será comunicada à autoridade policial ou administrativa, que, na periodicidade determinada pelo Ministério Público, deverá informar, a este, a respeito da tramitação do inquérito policial ou do procedimento administrativo e das provas nele colhidas.

Art. 24 A investigação do ato de improbidade administrativa será conduzida, no âmbito do Ministério Público, pelo órgão definido pelas normas de sua organização interna.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no artigo 15, § 3º, as normas de organização interna do Ministério Público podem cometer a atribuição de investigar a órgão diverso daquele a quem compete oferecer a denúncia.

CAPÍTULO VII



Câmara dos Deputados
Gabinete do Deputado André de Paula (PSD-PE)

DA COLABORAÇÃO PREMIADA

Art. 25 Os acordos de colaboração premiada celebrados nos termos dos artigos 4º a 7º da Lei 12.850, de 12 agosto de 2013, podem alcançar as penas de suspensão de direitos políticos e de multa por ato de improbidade administrativa.

Parágrafo único. Apenas a pena de multa é passível de perdão judicial.

CAPÍTULO VIII

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 26 Revoga-se a Lei 8.429, de 02 de junho de 1992, à exceção de seu artigo 13.

Art. 27 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se apenas aos atos de improbidade administrativa posteriores ao início de sua vigência.



JUSTIFICATIVA

O combate à improbidade administrativa é regulado pela Lei 8.429, de 02 de junho de 1992.

2. Essa lei trata a improbidade administrativa como um ilícito civil. No entanto, tal tratamento é a maior razão de sua lamentável ineficácia.

3. Com efeito, prescrevendo que o processo e julgamento dos agentes de improbidade administrativa seguirá o rito ordinário do processo civil, a Lei 8.429/1992 acaba por adotar um processo moroso, pesado, impróprio para o exercício da pretensão punitiva estatal.

4. Ademais, a qualificação da improbidade administrativa como ilícito civil também não se coaduna com o parágrafo 2 do artigo 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), que prescreve que a suspensão dos direitos políticos só pode se dar em função de condenação em processo penal.

5. Daí o maior mérito do presente projeto de Lei, que pretende conferir, à improbidade administrativa, o tratamento de infração penal em sentido lato, tal como se dá com os crimes de responsabilidade (Súmula 722 do STF).

6. Nessa toada, e além de assegurar que os acusados de improbidade administrativa sejam processados e julgados segundo o rito penal, muito mais célere e apropriado do que o rito cível ordinário, o presente projeto de Lei também pretende estabelecer uma melhor e mais segura definição do ato de improbidade administrativa

7. Este projeto de Lei também objetiva deixar claro que qualquer autoridade, inclusive política, responde por improbidade administrativa, sem prejuízo da responsabilidade por crime comum ou de responsabilidade.

8. Por fim, esse projeto de Lei pretende, entre outros objetivos, transferir, para o Ministério Público, o protagonismo na investigação da improbidade administrativa e estender, a essa seara, os efeitos do acordo de colaboração premiada celebrado no âmbito do combate às organizações criminosas, ampliando, assim, o potencial desse importante meio de combate à impunidade e à corrupção.

9. Enfim, o presente projeto de Lei não só atende ao Direito Internacional, como também ao anseio popular de combate à corrupção e à impunidade, razão pela qual pugnamos por sua aprovação.

Sala de Sessões, 5 de fevereiro de 2015.

Deputado ANDRÉ DE PAULA (PSD-PE)