

PROJETO DE LEI Nº , DE 2018

(Do Sr. JAIME MARTINS)

Dispõe sobre a aplicação das medidas previstas no § 4º do art. 37 da Constituição, relacionadas à prática de atos de improbidade administrativa, revoga a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A prática de atos de improbidade administrativa poderá acarretar, observado o disposto no art. 3º:

- I - suspensão dos direitos políticos, limitada a até oito anos;
- II - perda da função pública;
- III - indisponibilidade de bens;
- IV - ressarcimento ao erário.

§ 1º É vedada a adoção das medidas previstas nos incisos III e IV do *caput* se estiver em curso ação cível de idêntico propósito.

§ 2º A indisponibilidade de bens será promovida em caráter cautelar, até que se promova o ressarcimento ao erário, se presentes evidências relevantes da possibilidade de desvio dos recursos alcançados e da responsabilidade do agente por prejuízos financeiros ou econômicos sofridos pela administração pública ou por outra espécie de dano a ela causado, incluídos os de natureza moral.

§ 3º Sobre o ressarcimento ao erário incidirão juros de mora de um por cento ao mês ou fração, desde a data do fato.

Art. 2º Para os fins desta Lei, são considerados atos de improbidade administrativa os praticados dolosamente, de forma comissiva ou omissiva, por agentes públicos, por particulares a quem se delegue o exercício

de função pública ou por quem celebre contrato com a administração pública, desde que:

I - resultem em dano à administração pública ou ao erário;

II - inviabilizem, prejudiquem ou dificultem a materialização de função pública ou o acesso dos usuários a serviços públicos;

III - importem no descumprimento de obrigação, princípio ou norma jurídica de teor expresso e inquestionável.

Art. 3º As medidas previstas no art. 1º serão aplicadas:

I - cumulativamente, tratando-se de agente público, quando os atos a que se referirem estiverem compreendidos de forma simultânea nas hipóteses previstas nos incisos I a III do art. 2º;

II - de acordo com as condições atinentes à situação concreta enfrentada e à gravidade da respectiva conduta, nos demais casos, configurando-se obrigatoriamente circunstância agravante a afetação de atividades vinculadas às áreas de saúde e de educação.

Art. 4º São legitimados para propor ações destinadas à aplicação das medidas de que trata o art. 1º:

I - o Ministério Público, em qualquer caso;

II - os órgãos ou entidades públicos prejudicados com a prática dos atos alcançados ou com a sua omissão;

III - os particulares diretamente lesados.

Art. 5º Possuem legitimidade passiva nas ações de que trata o art. 4º as pessoas físicas ou jurídicas que responderem pelos atos de que trata o art. 2º, inclusive quando praticados de forma omissiva, assim como terceiros que deles se beneficiarem.

Art. 6º Salvo a necessidade de dilação probatória identificada no caso concreto que suscite a necessidade da prática de outros atos processuais, as ações relacionadas a esta Lei serão interpostas em órgão judicial de primeira instância competente para apreciação de ações cíveis vinculadas ao órgão ou entidade alcançados e compreenderão:

I - a petição inicial, em que será obrigatória a descrição precisa do ato omissivo ou comissivo praticado;

II - a análise da admissibilidade da petição inicial, em até 10 dias úteis após sua interposição;

III - a contestação dos réus identificados na petição inicial, no prazo improrrogável de 15 dias úteis após a citação;

IV - a réplica do autor, no prazo improrrogável de 7 dias úteis após a juntada da contestação aos autos;

V - a prolação de sentença, em até 45 dias úteis após a juntada da réplica.

§ 1º Caberá apelação em 15 dias úteis, contados da publicação da sentença de que trata o inciso V.

§ 2º A apelação prevista no § 1º não terá efeito suspensivo.

Art. 7º A legislação processual civil será aplicada subsidiariamente às ações e à apelação de que trata o art. 6º.

Art. 8º A adoção das medidas previstas nos incisos I a III do art. 1º prescreve em dez anos, contados a partir da data do conhecimento do fato.

Parágrafo único. É imprescritível a determinação de ressarcimento ao erário.

Art. 9º Somente poderão celebrar acordos de leniência que tenham por objeto a adoção das medidas previstas nos incisos I a III do art. 1º os legitimados ativos identificados nos incisos I e II do art. 4º.

§ 1º É vedada a celebração de acordos de leniência que tenham por objeto a supressão da medida prevista no inciso IV do art. 1º.

§ 2º É nulo de pleno direito acordo de leniência fundado exclusivamente em testemunho do interessado, salvo se por intermédio desse testemunho forem obtidas junto a terceiros outras provas.

Art. 10. A adoção das medidas previstas no art. 1º em relação a atos de improbidade administrativa praticados antes da entrada em vigor desta Lei rege-se pelo disposto na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

Art. 11. O disposto nesta Lei não elide a responsabilização administrativa, cível ou penal vinculada aos atos referidos no art. 2º.

Art. 12. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 13. Observado o disposto no art. 10, fica revogada a Lei nº 8.429, de 1992.

JUSTIFICAÇÃO

O grupo “Unidos contra a corrupção” (coligação de várias entidades não governamentais interessadas no combate a desvios de conduta no âmbito da administração pública), a Transparência Internacional e a Fundação Getúlio Vargas produziram alentado material, intitulado “Novas Medidas contra a Corrupção”, em que são descritas e identificadas providências de largo espectro voltadas ao combate desse mal endêmico em território nacional. Para elaboração do presente projeto de lei, serviu de inspiração o capítulo do referido volume em que se tece referência à legislação por meio da qual se promove responsabilização pela prática de atos caracterizados por improbidade administrativa, tema cuja base constitucional situa-se no § 4º do art. 37 da Carta e que atualmente encontra disciplina na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

O aludido documento elenca, entre as medidas consideradas recomendáveis no que diz respeito ao tema aqui abordado:

- criar varas judiciais especializadas no processamento de ações vinculadas a atos de improbidade administrativa;
- ampliar o conceito de “agente público” atualmente inserido na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para fins de responsabilização decorrente da prática de atos de improbidade administrativa;
- classificar a criação de obstáculos na transição de mandatos eletivos como ato de improbidade administrativa;

- considerar como presumida a existência de dano nos casos em que o administrador se recuse a prestar contas, imputando ao inadimplente o dever de ressarcir a totalidade dos recursos;

- atribuir caráter vinculante à determinação para que se promova o ressarcimento ao erário;

- elevar em até 2/3 a sanção decorrente de ato de improbidade administrativa que importe desvio de verba pública da saúde ou da educação, ou que cause prejuízo à efetiva prestação desses serviços;

- estabelecer circunstâncias agravantes na aplicação de medidas decorrentes da prática de atos de improbidade administrativa, de forma a ampliar o grau de discricionariedade do juiz na prolação da sentença;

- conceder à instância revisora alcance sobre a dosimetria das medidas inseridas na sentença, permitindo que nessa etapa se promova alteração da aludida variável se constatado “abuso de poder discricionário”;

- autorizar o juiz a parcelar o débito a ser quitado em caso de ressarcimento ao erário, em até 24 parcelas mensais, “se o réu demonstrar incapacidade financeira de saldá-lo de imediato”;

- unificar, em dez anos, o prazo prescricional para aplicação das medidas vinculadas à legislação alcançada;

- atrelar o supramencionado prazo prescricional ao que seja previsto para a respectiva conduta, quando o ato de improbidade administrativa também configurar delito criminal, mesmo que a respectiva ação não venha a ser proposta nesse âmbito;

- permitir a redução de sanções aplicadas sobre réus que confessem a prática de atos de improbidade administrativa;

- imprimir maior celeridade ao processamento das ações cujo objeto seja a responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa.

Como se vê, as medidas sugeridas possuem um alcance amplo e promoveriam, se adotadas em seu conjunto, uma reforma significativa do diploma atualmente em vigor. Tal circunstância demonstra que a legislação

alcançada pela presente proposição não se mostra mais apta ao atendimento dos fins para os quais foi instituída.

Várias discussões de ordem teórica poderiam ser promovidas para justificar o fenômeno, mas o que se afigura como mais provável é que não se verifica na realidade atual a necessária sintonia entre a lei vigente e a moldura para ela estabelecida no texto constitucional. A adoção do critério exemplificativo, para identificar atos de improbidade administrativa atrelados a diversos conceitos formulados pela lei, ao invés de servir como elemento facilitador vem criando transtornos desnecessários na aplicação do diploma e gerando uma verdadeira enxurrada de novas condutas, tendência que não contribui para a preservação do interesse público.

É que embora não sejam de natureza propriamente administrativa, cível ou penal, porque a Carta na verdade as situa em compartimento específico, as medidas visadas no § 4º do art. 37 da Constituição Federal se aproximam muito mais do Direito Administrativo do que do Direito Cível ou Criminal. A tipificação das condutas atreladas à sua aplicação a casos concretos deve observar, portanto, a lógica inerente a esse ramo do ordenamento jurídico e não a que se verifica no Direito Penal, que não prescinde de detalhes na descrição das condutas que reprime e se funda na existência de elementares absolutamente dispensáveis no campo mais apropriado à matéria aqui alcançada.

De fato, a abordagem administrativa deve ser sempre mais ampla e menos preocupada com detalhes, uma vez que trabalha em um campo de moldura mais específica no que diz respeito aos propósitos visados. Assim, o projeto aqui veiculado conceitua os atos de improbidade administrativa a partir daquilo que se considera seja o verdadeiro intuito da Carta da República ao mencionar essa espécie de conduta.

Foram remetidos a esse campo os atos que de forma dolosa causem prejuízos materiais ou morais à administração pública, embarquem a prestação de serviços públicos ou rompam o cumprimento de norma jurídica ou obrigação de teor inquestionável. Pouco importa, para que se verifique o ato

ilícito, de que forma ou em que âmbito tais circunstâncias vierem a ser materializadas.

Nesse contexto, promove-se, portanto, por se entender que essa é a melhor solução para o problema abordado, a completa revogação do sistema atualmente adotado, admitindo-se sua aplicação apenas para atos praticados durante sua vigência. Adota-se uma lógica bem mais pertinente para regulamentar o dispositivo constitucional relativo ao tema, em que se verifica o aproveitamento da esmagadora maioria das valiosas sugestões inseridas na análise que motivou a apresentação do presente projeto de lei.

São essas, destarte, as razões que justificam o pleno endosso dos nobres Pares à proposição aqui justificada.

Sala das Sessões, em de de 2018.

Deputado JAIME MARTINS