



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Deputado Federal Rodrigo Agostinho

PROJETO DE LEI N.º 97, DE 2019
(Do Sr. Rodrigo Agostinho)

Altera os arts. 12 e 17, §1º da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e insere o art. 12-A no mesmo diploma.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 12. [...]

Parágrafo único. (revogado)

§ 1º. Quando comprovado o dano ao erário ou enriquecimento ilícito, as sanções de ressarcimento integral e perda de bens ou valores são vinculantes, não podendo ser aplicadas isoladamente.

§ 2º. O ato de improbidade administrativa que importe em desvio de verba pública da saúde ou da educação, ou que cause prejuízo à efetiva prestação desses serviços importará no aumento da pena em até 2/3."

[...]

"Art. 12-A. Serão levados em consideração na aplicação das sanções, sem prejuízo de outros fatores julgados relevantes:

I – a gravidade da infração;

II – a vantagem auferida ou pretendida pelo réu;

III – a consumação ou não da infração;

IV – o grau de lesão ou perigo de lesão;

K



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

V – as consequências sociais e econômicas produzidas pela infração:

VI– a situação econômica do sujeito passivo:

VII – o poder econômico ou político do infrator:

VIII – a cooperação do réu para a apuração das infrações:

IX – a existência 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 ré; e

X – o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesada.

§ 1º. Os fatores poderão receber peso diferenciado, e aqueles que não forem aferidos ou aplicáveis não afetarão, em benefício ou em prejuízo do sujeito passivo, a dosimetria das sanções.

§ 2º. A corte de apelação tratará com deferência a dosimetria da pena feita na sentença, revisando-a no caso de constatar abuso de poder discricionário.

§ 3º. Os parâmetros de avaliação de mecanismos e procedimentos previstos no inciso VIII do caput serão estabelecidos em regulamento do Poder Executivo federal."

"Art. 17. [...]

§1º. O juiz poderá autorizar o parcelamento do débito resultante de condenação pela prática de improbidade administrativa se o réu demonstrar incapacidade financeira de saldá-lo de imediato, em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais, corrigidas pelos índices da Justiça, ressalvado o pagamento imediato em única parcela das custas e honorários advocatícios."

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

Com o advento da Lei nº 12.120/09, o legislador deixou pacífico que as sanções previstas no art. 12 da Lei de Improbidade podem ser aplicadas isolada ou



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

cumulativamente pelo juiz, cuja dosimetria da pena deve ser proporcional à gravidade da conduta, conforme precedentes do Superior Tribunal de Justiça (REsp 892.818/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 11 de novembro de 2008, DJe 10/02/2010).

Embora as sanções possam ser aplicadas isoladamente, à prudente discricção do juiz, existem duas medidas previstas no art. 12 que são sanções apenas no seu sentido amplo, cuja natureza é meramente reparatória, e não punitiva, como as demais. Estamos nos referindo às medidas de ressarcimento de danos ao erário e perda de bens e valores, as quais, a rigor, não visam punir o infrator, apenas reparar um dano ou um enriquecimento ilícito, temas, inclusive, mais afetos à responsabilidade civil.

Tais medidas, portanto, uma vez constatado o dano ou o enriquecimento, são de aplicação cogente, conforme já decidiu o STJ (REsp 1315528 – Mauro Campbell – T2 – Julg. 21.08.2012). E não poderia ser diferente, pois, do contrário, a prática da improbidade teria valido a pena financeiramente, sendo esse, na maioria das vezes, o intento do infrator.

É por isso que a própria Lei nº 8.429/92 estabelece a impositividade da aplicação de tais medidas nos seguintes artigos:

Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.

Art. 6º No caso de enriquecimento ilícito, perderá o agente público ou terceiro beneficiário os bens ou valores acrescidos ao seu patrimônio.

Entretanto, mesmo com toda essa lógica, muitos magistrados têm sido induzidos a erro por conta da expressão genérica acrescida no art. 12 pela Lei nº 12.120/09, deixando de aplicar o ressarcimento ou perda de bens e valores, quando era para ser aplicado, ou condenando o infrator apenas ao ressarcimento ou perda de bens ou valores, o que também é vedado pelo STJ, pois essas sanções têm caráter meramente ressarcitório e não devem ser aplicadas isoladamente, necessitando do acompanhamento de uma sanção de natureza punitiva (STJ – REsp 1315528 – Mauro Campbell – T2 – Julg. 21.08.2012). Além disso, segundo levantamento recente feito pelo jornal O Estadão, as áreas de saúde e educação foram alvo de quase 70% dos

1



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

esquemas de corrupção e fraude desvendados em operações policiais e de fiscalização do uso de verba federal pelos municípios nos últimos 13 anos. Os desvios descobertos pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), em parceria com a Polícia Federal e o Ministério Público Federal, evidenciam como os recursos destinados a essas duas áreas são especialmente visados por gestores municipais corruptos e, sem dúvida nenhuma, são os que causam maior prejuízo à população.

Sendo certo que saúde e educação são direitos humanos de segunda geração, plasmados na Constituição da República de 1988 como direitos fundamentais com especial estatura e proteção constitucional, é razoável conceber que as penas para atos de improbidade administrativa que desviam ou causam prejuízo a serviços de saúde e educação devam ser mais severas, admitindo-se, portanto, uma causa de aumento.

Outro ponto que sempre gerou insegurança no juízo de dosimetria das sanções aplicadas na improbidade administrativa foi a ausência de parâmetros claros e seguros para o juiz se guiar. O parágrafo único do art. 12 é totalmente insuficiente, pois leva em consideração um parâmetro meramente econômico quando diz que: “Na fixação das penas previstas nesta lei, o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente”.

Nesse ponto, tem-se que a Lei nº 12.846/2013, chamada lei anticorrupção, trouxe parâmetros mais abrangentes e seguros para permitir ao juiz a aplicação de uma pena mais proporcional e adequada à reprovabilidade da conduta e suas circunstâncias e consequências.

Desse modo, propõem-se critérios assemelhados para a Lei nº 8.429/92, assegurando a aplicação de uma sanção mais justa em casos de condenações.

Quanto à dosimetria ainda, foram propostas três importantes cautelas. A primeira é dar liberdade ao juiz para conferir pesos diferenciados aos fatores a serem considerados. Assim, se de um lado o número de fatores a serem considerados é ampliado, de outro há flexibilidade na atribuição de pesos diferentes.

Além disso, ao estabelecer que fatores não aferidos ou aplicáveis não devem ser considerados para beneficiar ou prejudicar o infrator, afasta-se a ideia de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

que dosimetria é simples matemática. Evita-se, com isso, o equívoco de dividir o montante total da possível variação da pena pelo número de fatores e a consequente determinação de um certo montante de aumento ou diminuição de pena fixo para cada fator, o que, na prática, acabaria por reduzir a margem de liberdade do juiz na fixação da pena, se diversos fatores não fossem aplicáveis ou aferidos no caso concreto. Devem ser considerados na dosimetria tão somente os fatores presentes e aferidos, cabendo às partes sua demonstração.

Sabe-se ainda que a dosimetria da pena se guia por uma discricionariedade regrada. Caso não seja reconhecida uma margem de liberdade para o juiz, todas as sentenças serão sempre revisadas nesse ponto. Isso gera insegurança jurídica, incentiva o recurso e se traduz em um mau investimento de tempo e recursos humanos altamente qualificados. Por isso, determina-se que o tribunal, na revisão da sentença, dê tratamento deferencial à dosimetria de pena feita pelo julgador e apenas a modifique caso seja reconhecido abuso no poder discricionário. A regra, inspirada no direito anglo-saxão (em que existem standards de revisão), confere uma racionalidade econômica e eficiente ao sistema de justiça, sem prejudicar a justiça dos julgamentos e a ampla defesa.

Por fim, observa-se que a Lei n. 8.429/92, hoje, não abriga a possibilidade do parcelamento do débito, ficando essa hipótese restrita à edição de leis específicas do ente público acerca de parcelamento de débitos. Não se pode ignorar que muitos réus em improbidade são pessoas com atuação ou influência na seara política, e a impossibilidade de parcelar o débito pode incentivar acordos políticos que favoreçam parcelamentos despidos de critérios, como a incapacidade financeira para o pagamento, em detrimento da sociedade e dos próprios fins da Lei de Improbidade Administrativa.

Uma considerável parcela da doutrina, assim como nas hipóteses de ressarcimento de danos ambientais, mostra que, muito embora o ressarcimento, em si, não possa hoje ser objeto de transação ou acordo (dada a indisponibilidade do interesse tutelado), o modo como ele se dará pode, todavia, ser objeto de apreciação judicial, permitindo-se, como na hipótese ora em apreço, seu parcelamento, desde que atendido o interesse público.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

Por tais razões, a possibilidade de parcelamento do débito, por meio de decisão judicial, mostra-se útil na medida em que privilegia mecanismos de recomposição do erário sem descuidar da proteção do interesse público.

Esta proposta faz parte de um conjunto de 70 novas medidas contra a corrupção produzidas após amplo processo de consulta do qual participaram mais de 200 organizações e especialistas no tema e coordenado pela Transparência Internacional Brasil e pelas Escolas de Direito Rio e São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. É a resposta da sociedade para este que é um dos maiores problemas de nosso país.

Por isso, solicito aos ilustríssimos Pares pleno apoio à aprovação desta matéria, pois aperfeiçoa o sistema de punições, em relação aos atos de improbidade administrativa.

04 FEV. 2019

Sala das Sessões, em de Fevereiro de 2019.


Rodrigo Agostinho
Deputado Federal
PSB/SP