



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

PROJETO DE LEI N.º 98, DE 2019
(Do Sr. Rodrigo Agostinho)

Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para tipificar como improbidade a obstrução de transição de mandato político e para transferir a previsão da omissão de prestação de contas do art. 11 para o 10º, criando, no tocante aos efeitos da condenação, uma presunção relativa de dano.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. O art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com o acréscimo do inciso X:

"Art. 11. [...]

X – Impedir ou, de qualquer forma, embaraçar a transição de mandatos políticos, prejudicando a imediata continuidade do serviço público ou a prestação de contas de recursos recebidos no mandato anterior."

Art. 2º. O art. 10 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XXII:

XXII – deixar de prestar contas quando estiver obrigado a fazê-lo, incluindo-se, no cálculo da extensão do dever de ressarcir, a totalidade dos recursos com contas não prestadas ou manifestamente ineptas."

Art. 3º. Fica revogado o inciso VI do art. 11 da Lei Federal nº 8.429, de 2

✓



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

de junho de 1992.

Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

Quanto à presença do tipo de obstrução de transição de mandato político, há de se observar que, a cada quatro anos, chefes do Poder Executivo deixam seus cargos para que os novos eleitos os assumam. Essa sucessão de governos é motivo de comemoração no panorama democrático, de alternância do poder, mas também tem gerado atenção e cuidado dos órgãos de controle e fiscalização com relação a um inadequado fenômeno que se tornou prática comum, especialmente nos municípios brasileiros.

Com frequência, os prefeitos que saem não têm prestado as contas dos recursos que receberam e que se venceram em seus mandatos, bem como subtraído os documentos referentes a tais gastos, impedindo a devida prestação de contas pelo seu sucessor e trazendo sérias dificuldades para as agências de fiscalização e para a própria governabilidade do município, uma vez que a não prestação de contas dos recursos federais transferidos impede que o ente municipal receba novos recursos.

Com relação ao problema de governabilidade, considerando que a maioria dos municípios brasileiros depende basicamente de FPM e recursos federais de toda ordem, tal comportamento gera prejuízos imediatos para a população local, inclusive em setores fundamentais, como saúde e educação.

No plano do controle, os órgãos encontram dificuldades na investigação do uso regular da verba federal encaminhada ao município, principalmente pela ausência dos documentos na prefeitura. Esse comportamento reiterado tornou-se uma tipologia de improbidade administrativa que merece destaque na lei.

Quanto à alteração promovida para transferir o tipo de omissão de prestação de contas do art. 11 da lei para o art. 10º, cabe uma explicação mais detalhada. Desde 2016, tem-se verificado, no âmbito da Procuradoria-Geral Federal, que



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

50% das ações ajuizadas tratam de omissão na prestação de contas, indicando que há uma possível tendência de que gestores que praticaram irregularidades na administração de recursos públicos optem propositalmente por não prestar contas, com o objetivo de não fornecer elementos que comprovem o desvio ou mau uso dos recursos.

Isso segue uma lógica evidente. Se a jurisprudência atribui ao autor da ação de improbidade ou ressarcimento o ônus de comprovar o dano, mesmo quando o gestor não prestou contas, é melhor para o mau gestor simplesmente se omitir, pois, mesmo com a eventual condenação por ato de improbidade, ele irá se livrar da condenação em ressarcir o dano provocado. Esse quadro privilegia o gestor omissor se comparado àquele que prestou contas e terá as irregularidades e os danos mais facilmente apurados.

Assim, a omissão na prestação de contas, além de descumprimento de dever constitucional, passa a ser uma estratégia de defesa que se abriga na regra geral de distribuição do ônus da prova, isentando o mau gestor do ressarcimento ao erário.

Ante esse estado de coisas, o que se constata, na realidade, é a insuficiência de controle sobre o destino dado às verbas públicas, e a prestação de contas, no mais das vezes e quando realizada, é meramente *pro forma*.

É importante ressaltar que a experiência demonstra que a prova de dano no caso de omissão de prestação de contas é diabólica. De fato, repetem-se casos em que, após convênio para transferência de recursos para aplicação em serviços ou bens específicos, o dinheiro é sacado em espécie das contas bancárias, o que impede seu rastreamento. Nessas hipóteses, na ausência de colaboração e informações por parte de quem deveria prestar contas, a investigação é infrutífera.

Merece realce que, em nosso país, apesar de a execução de convênios administrativos necessitar da abertura de contas bancárias específicas, com desembolsos e movimentações que, além de identificadas, devem ter a finalidade estritamente vinculada aos seus objetivos, ainda é comum que se realizem saques em espécie (sem identificação) ou movimentações para outras contas bancárias não vinculadas ao programa para, então, dar-se a movimentação espúria, impedindo não

✓



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

apenas a identificação dos destinatários dos recursos, como também os respectivos fins em que estes são empregados. Desse modo, não haveria interesse do gestor em prestar contas, apresentando extratos bancários hábeis a imputar-lhe responsabilidades.

Em outras palavras, não se mostra crível que o gestor apresente extratos bancários que o incriminem e revelem, como citado, a existência de saques não identificados ou em espécie.

Cite-se um caso concreto, verificado em Guarulhos, relativo à execução do Convênio nº 858024/2006, em que o prefeito, à época dos fatos, efetuou transferências de recursos da conta específica de execução do Convênio (672005-5/CEF) para outras cinco contas (961470-x/BB; 6010/BB; 96141/BB; 95116/BB; 96131-0/BB) e, em seguida, efetuou movimentações e saques sem comprovação de sua aplicação no programa objeto do Convênio, muito menos identificação de seus destinatários. O referido Convênio foi objeto de ação civil de improbidade administrativa nº 0002692-64.2016.4.03.6119, que tramitou perante a 1ª Vara Federal de Guarulhos. O réu, ao saber que seria submetido à aludida ação de improbidade administrativa por informações veiculadas na imprensa, efetuou o ressarcimento de cerca de R\$ 2.800.000,00 (dois milhões e oitocentos mil reais) em única parcela, o que demonstra que preferiu ressarcir os valores a prestar contas que talvez pudessem revelar condutas muito mais graves que o ato de improbidade em si.

É imprescindível deixar claro que o repasse de recursos públicos segue regras que visam destiná-los aos locais com maior carência no cumprimento das políticas públicas a que se prestam. Portanto, quando determinado agente público os recebe, isso certamente se dá porque, diante do panorama apresentado, as necessidades daquele local no cumprimento da aludida política pública afiguram-se mais prementes que em outros locais ou entes federativos.

Alguém poderia objetar que não é recomendável a inserção do ato de improbidade relativo à omissão em prestar contas no art. 10 porque passaria a ser punido culposamente. Contudo, isso não é empecilho para a alteração legislativa proposta, haja visto que a jurisprudência já consolidou que o reconhecimento dos atos



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Deputado Federal Rodrigo Agostinho

de improbidade previstos no art. 10 dependem da demonstração de dolo, má-fé ou culpa grave do gestor, não se confundindo com eventual desídia ou despreparo no trato com a coisa pública:

AÇÃO DE IMPROBIDADE ORIGINÁRIA CONTRA MEMBROS DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO. LEI 8.429/92. LEGITIMIDADE DO REGIME SANCIONATÓRIO.

EDIÇÃO DE PORTARIA COM CONTEÚDO CORRECIONAL NÃO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO. AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA. INEXISTÊNCIA DE IMPROBIDADE.

1. A jurisprudência firmada pela Corte Especial do STJ é no sentido de que, excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (art. 85, V), cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (art. 86), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4º. Seria incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse imunidade dessa natureza (Rcl 2.790/SC, DJe de 04/03/2010).
2. Não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei nº 8.429/92, ou pelo menos evitada de culpa grave, nas do artigo 10.
3. No caso, aos demandados são imputadas condutas capituladas no art. 11 da Lei 8.429/92 por terem, no exercício da Presidência de Tribunal Regional do Trabalho, editado Portarias afastando temporariamente juízes de primeiro grau do exercício de suas funções, para que proferissem



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

sentenças em processos pendentes.

Embora enfatize a ilegalidade dessas Portarias, a petição inicial não descreve nem demonstra a existência de qualquer circunstância indicativa de conduta dolosa ou mesmo culposa dos demandados.

4 Ação de improbidade rejeitada (art. 17, § 8º, da Lei 8.429/92).

(AIA 30/AM, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, julgado em 21/09/2011, DJe 28/09/2011)

Nessa vereda, o gestor ímprobo que tenha desviado ou executado de modo deficiente ou mesclado o uso de recursos para aquela obra ou serviço específico com outros recursos, atualmente, vê na omissão de prestação de contas uma “saída” para não devolver valores eventualmente desviados ou malversados.

Exatamente por essa razão, para fins de fixação da responsabilidade patrimonial, o ônus de provar a ausência de prejuízos causados ao Erário, quando se deixa de prestar contas dos recursos recebidos, deve passar a ser do gestor, porque é seu o dever constitucional de prestar contas, conforme dispõe o artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal.

Deve-se ressaltar que não há qualquer tipo de presunção de culpa. Uma coisa é o estabelecimento da responsabilidade pelo ato de improbidade, o que enseja condenação ou absolvição, e outra é, havendo a condenação, a delimitação da responsabilidade patrimonial. O ônus para provar o ato de improbidade permanece tal como sempre foi. Repita-se que, para a configuração do ato de improbidade administrativa, ainda se deverá provar a existência de dolo, má-fé ou culpa grave do administrador, assim como a realização da conduta com todos os seus elementos. O que muda agora é, uma vez provado o ato de improbidade, a distribuição do ônus em relação tão somente às consequências patrimoniais do ato comprovado.

Portanto, em relação às contas omitidas pelo gestor, é justificável uma redistribuição do ônus probatório para fins de aferição da respectiva responsabilidade patrimonial, correspondente à totalidade dos recursos cuja utilização não tenha sido demonstrada ou se revele manifestamente inepta, *pro forma*.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

É necessário, portanto, que se insira no texto legal a possibilidade de, no âmbito do dever, ressarcir o dano e os valores cuja prestação de contas foi inexistente ou manifestamente inepta (oferecida com o único objetivo de se esquivar da responsabilização prevista no art. 11, inciso VI, da Lei Federal n. 8429/92), sob pena de quase nunca se conseguir responsabilizar o respectivo gestor.

Certamente, a mudança da distribuição do ônus probatório quanto às consequências patrimoniais da ausente ou má prestação de contas trará maior controle no uso do dinheiro público, posto que o administrador não poderá mais se utilizar de artifícios criados por ele mesmo para evitar sua submissão às sanções decorrentes da Lei Federal nº 8.429/92, notadamente as patrimoniais.

Da mesma maneira, a nova regra cria um incentivo para o administrador público fornecer prestações de contas, ainda que incompletas, de modo a afastar a configuração de seu dolo na prática do ato ímprobo.

De outra parte, a revogação do inciso VI do art. 11 da Lei Federal nº 8.429/92 não traz prejuízo algum ao sistema de combate à corrupção e improbidade. Doutrina e jurisprudência mostram-se uníssonas ao afirmar que todos os incisos dos artigos 9º, 10 e 11 da Lei Federal nº 8.429/92 inserem-se na descrição dos respectivos *capita*.

Em outras palavras, os incisos de cada um desses artigos têm o papel de deixar expressas algumas condutas que, diante da gravidade ou importância de suas consequências, não poderiam ser negligenciadas pelos órgãos de controle da Administração Pública, muito menos pelos operadores do Direito.

E, na situação em testilha, não houve, como se diria na seara penal, “*abolitio*” em relação à conduta prevista no inciso com revogação proposta. Ao contrário, a hipótese passou a ser prevista em dispositivo distinto com garantias mais robustas, incrementando, aliás, a proteção ao bem jurídico ora tutelado.

Vale dizer que, atualmente, o reconhecimento do ato de improbidade administrativa pela prática do inciso VI do art. 11 da Lei Federal nº 8.429/92 somente se dá em casos de comprovação de dolo do agente público, com manifesta má-fé.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

Consequentemente, as condutas hoje reconhecidas com gravidade suficiente para aplicação do inciso VI em tela ensejam perfeitamente a aplicação do *caput* do art. 11, de sorte que a revogação desse inciso não abriga, repita-se, prejuízo aos sistemas de combate à corrupção e improbidade.

Verifica-se, assim, com a alteração legislativa proposta, o efetivo resguardo do interesse público e o incremento no controle dos gastos públicos, o que constitui um importante instrumento para a probidade no trato da coisa pública e a prevenção da corrupção.

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, que visa melhorar a Lei que trata das 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.

04 FEV. 2019

Sala das Sessões, em de Fevereiro de 2019.

Rodrigo Agostinho
Deputado Federal
PSB/SP