



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Deputado Federal Rodrigo Agostinho

PROJETO DE LEI N.º 99, DE 2019
(Do Sr. Rodrigo Agostinho)

Inclui o parágrafo único ao art. 2º da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992,

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. O art. 2º da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa vigorar com o seguinte texto:

"Art. 2º [...]

Parágrafo Único. Equipara-se a agente público, para os fins desta Lei, o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a Administração Pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente."

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor no dia de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

Todo aquele que pratica alguma das condutas previstas na Lei nº 8.429/92 no trato de recursos públicos, mais que ressarcir os danos provocados, deve estar sujeito às suas sanções civis e políticas estabelecidas no aludido diploma, dada a periculosidade manifesta de, em breve período, praticar novos ilícitos.

Porém, a aplicação dessas sanções civis e políticas somente é possível se estiver presente o ato de improbidade administrativa. Por sua vez, na atual

12



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

conjuntura do ordenamento jurídico, exige-se, para sua configuração, a presença de agente público na prática das ações, vedando-se o reconhecimento da prática de improbidade quando houver somente a participação de particulares, mesmo que no exercício de atividades notoriamente de interesse público, como a gestão de recursos obtidos mediante a celebração, com a Administração Pública, de convênios, contratos de repasse, contratos de gestão, termos de parceria, termos de cooperação ou ajustes administrativos equivalentes.

O posicionamento atual da jurisprudência, conforme se vê a seguir, impede a aplicação da Lei para esse tipo de situação:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PROPOSTA APENAS CONTRA PARTICULAR.

EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. AUSÊNCIA DE AGENTE PÚBLICO NO POLO PASSIVO. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO NÃO PROVIDO. PRECEDENTES.

– A abrangência do conceito de agente público estabelecido pela Lei de Improbidade Administrativa encontra-se em perfeita sintonia com o construído pela doutrina e jurisprudência, estando em conformidade com o art. 37 da Constituição da República.

– Nos termos da Lei n. 8.429/92, podem responder pela prática de ato de improbidade administrativa o agente público (arts. 1º e 2º) ou terceiro que induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta (art. 3º).

– A responsabilização pela prática de ato de improbidade pode alcançar terceiro ou particular, que não seja agente público, apenas em três hipóteses: a) quando tenha induzido o agente público a praticar o ato ímprobo; b) quando haja concorrido com o agente público para a prática do ato ímprobo; ou c) tenha se beneficiado com o ato ímprobo praticado pelo agente público.

– Inviável a propositura de ação de improbidade administrativa contra o



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

particular sem a presença de um agente público no polo passivo, o que não impede eventual responsabilização penal ou ressarcimento ao Erário pelas vias adequadas. Precedentes.

– Recurso especial improvido.

(REsp 1405748/RJ, Rel. Ministra MARGA TESSLER (JUÍZA FEDERAL CONVOCADA DO TRF 4ª REGIÃO), Rel. p/ Acórdão Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/05/2015, DJe 17/08/2015)

Isso não se mostra, contudo, justo, muito menos razoável.

Como afirmar, por exemplo, não haver ato de improbidade administrativa na hipótese de uma fundação exclusivamente privada receber recursos públicos, de grande monta, para a construção de uma universidade, sob condição de oferecer percentuais de bolsas integrais, e deixar de construí-la ou, então, não oferecer os percentuais de bolsas integrais anteriormente acordados? Neste caso hipotético, não há a participação de qualquer agente público nos termos da atual definição da Lei Federal nº 8.429/92.

Da mesma maneira, como afirmar não haver ato de improbidade de um professor de universidade particular que receba, a título próprio, verba pública para o desenvolvimento de pesquisas de interesse público, mas não as realiza, gastando os valores, por exemplo, com viagens ao exterior? Também nesse caso não há a participação de qualquer agente público.

Como não admitir a prática de ato de improbidade por pessoa física que receba recursos públicos para a realização de obra cinematográfica visando ao desenvolvimento e à divulgação da cultura nacional, em nítida vinculação a políticas públicas previamente definidas, e, além de não a executar, deixar de prestar contas, utilizando vultosa quantia (maior que o montante de muitos contratos administrativos celebrados com diversos municípios brasileiros) em fins particulares? Esse é exatamente o caso do julgado Resp n. 1.405.748-RJ (2013/0322955-7).

Por fim, como também afirmar não haver ato de improbidade administrativa nas hipóteses em que uma fundação privada recebe recursos para promover a alfabetização de crianças, adultos, idosos, indígenas etc., mas os desvia

✓



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

em outros fins, deixando de promover a consecução da política pública estabelecida pela Administração? Mais uma vez, de acordo com o posicionamento jurisprudencial, essa não seria hipótese de configuração de atos de improbidade administrativa, ensejando mera ação ordinária de cobrança, de reconhecida pouca eficiência tanto na recomposição dos danos como na prevenção da prática de novos atos ímprobos.

É necessário deixar clara a possibilidade da existência de atos de improbidade administrativa quando praticados exclusivamente por particulares, pessoas físicas ou jurídicas, desde que vinculados à celebração, com a Administração Pública, de convênios, contratos de repasse, contratos de gestão, termos de parceria, termos de cooperação ou contratos administrativos equivalentes.

Sobre a possibilidade de se atribuir à pessoa jurídica a prática de ato de improbidade, independentemente da participação de seus sócios ou administradores, assim já se posicionou, inclusive, o Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 535 DO CPC INOCORRENTE. PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO. LEGITIMIDADE PASSIVA.

Não há violação do artigo 535 do CPC quando o acórdão, mesmo sem ter examinado individualmente cada um dos argumentos trazidos pelo recorrente, adota fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia, apenas não adotando a tese defendida pelo recorrente, manifestando-se, de maneira clara e fundamentada, acerca de todas as questões relevantes para a solução da controvérsia, inclusive em relação às quais o recorrente alega contradição e omissão.

Considerando que as pessoas jurídicas podem ser beneficiadas e condenadas por atos ímprobos, é de se concluir que, de forma cor-relata, podem figurar no polo passivo de uma demanda de improbidade, ainda que desacompanhada de seus sócios.

Recurso especial não provido.

(REsp 970.393/CE. Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/06/2012, DJe 29/06/2012)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

Vale lembrar que, à época da edição da Lei Federal nº 8.429/92, a participação de particulares na Administração Pública, seja em atividades delegadas ou de interesse público, ainda era muito tímida, mormente diante das inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988 e que ainda estavam sendo absorvidas pela comunidade jurídica.

Tanto isso é verdadeiro que um dos principais diplomas a disciplinar a participação de particulares na Administração Pública ocorreu somente muito anos depois, com a edição da Lei Federal nº 11.079/2004, a instituir normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

Constata-se, assim, que a alteração ora proposta visa preservar a higidez do microssistema de combate à corrupção e à improbidade administrativa, em nítida atividade interpretativa diante do desenvolvimento social verificado nas últimas duas décadas, explicitando a aplicação da Lei Federal nº 8.429/92 a hipóteses que se inserem, perfeitamente, em seu real e mais profícuo escopo.

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 trata da ampliação do conceito de agente público. 04 FEV. 2019

Sala das Sessões, em de Fevereiro de 2019.


Rodrigo Agostinho
Deputado Federal
PSB/SP

