

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 536, DE 2020

Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para caracterizar como ato de improbidade administrativa a utilização irregular dos Fundos Partidário e Eleitoral.

Autora: Deputada PAULA BELMONTE

Relator: Deputado KIM KATAGUIRI

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, de autoria da ilustre Deputada Paula Belmonte, tem por objetivo caracterizar como ato de improbidade administrativa a utilização irregular do Fundo Partidário ou do Fundo Eleitoral.

A autora sustenta que os partidos políticos são instituições privadas que recebem recursos públicos do orçamento da União, em face de sua relevante função de mediação dos interesses do povo e do Estado. Por essa natureza complexa, que transita entre a esfera puramente privada e a própria esfera pública, a autora entende que a malversação dos recursos desses fundos públicos por dirigentes partidários seria suficiente para caracterizar tais condutas como atos de improbidade administrativa.

A proposição tramita sob o regime de prioridade (RICD; art. 151, II) e está sujeita à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados.

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania o exame quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, também quanto ao mérito, a teor dos art. 32, inciso IV, alíneas ‘a’ e ‘e’, e art. 54, inciso I, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Kataguiri
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217669458400>



É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Iniciando a análise da proposição sob o aspecto da constitucionalidade formal, constata-se que restam atendidos os preceitos constitucionais relativos à competência legislativa privativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à iniciativa parlamentar, a teor do disposto nos artigos 22, I, 48, *caput*, e 61, *caput*, da Constituição Federal. A espécie normativa empregada – projeto de lei ordinária - também se mostra idônea.

Para a análise da constitucionalidade material da proposição, entendemos indispensável inseri-la no contexto do princípio republicano, cujo sentido e alcance podem ser sintetizados da seguinte forma: em uma República, a regra é a possibilidade plena de responsabilização dos agentes públicos. Apenas excepcionalmente é que se devem admitir excludentes de responsabilidade.

Precisa é a concepção do princípio republicano tal como descrito pelo ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso¹:

O princípio republicano não só constitui um mandamento de otimização, ou seja, um preceito que determina que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes, como também, um complexo axiológico-normativo situado no ápice de nossa hierarquia constitucional, a ser expandido em sua extensão máxima.

É esse o pano de fundo do exame do projeto de lei nº 536, de 2020.

Passamos, então, a uma breve análise da Lei de Improbidade Administrativa (LIA; Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992).

Logo em seu início, a Lei define seu alcance, conforme os dispositivos abaixo transcritos:

¹ STF – ADI 6422 MC /DF. <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754359361>



* C D 2 1 7 6 6 9 4 5 8 4 0 0 *

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinqüenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

(...)

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

A partir do contexto das normas constitucionais e legais aqui trazidas, cabe indagar se os dirigentes de partidos políticos poderiam ou não ser alcançados pela Lei de Improbidade.

A princípio, poder-se-ia entender que não caberia tal enquadramento, haja vista a natureza jurídica dos partidos políticos – de direito privado. Ocorre que o papel *sui generis* que os partidos políticos exercem em nossa República – sendo, inclusive destinatários de dinheiros públicos – apenas reforça a ideia de responsabilização de seus dirigentes.

Vemos com clareza, portanto, a possibilidade de os dirigentes partidários serem submetidos às sanções estabelecidas na Lei nº 8.429/1992.

É o que também leciona a doutrina. Vejamos o que diz José Jairo Gomes²:

(...) Nesse quadro, a LIA também se aplica aos partidos políticos, aos dirigentes partidários formalmente incumbidos de sua gestão e aos candidatos que receberem recursos do FEFC para aplicarem em suas campanhas. Embora possuam natureza privada, tais entidades são quase integralmente subvencionadas pelo erário. Para financiar suas atividades partidárias e eleitorais, o Tesouro Nacional lhes transfere enormes somas pecuniárias por meio do Fundo



² GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 16ª edição – São Paulo: Atlas, 2020.
 Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Kataguiri

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217669458400>



* C D 2 1 7 6 6 9 4 5 8 4 0 0 *

Partidário (FP), do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do custeio da propaganda eleitoral no rádio e na televisão. Por serem públicos tais recursos são vinculados e devem ser empregados para o estrito cumprimento das finalidades que lhes foram assinaladas.

O Poder Judiciário também entende da mesma forma:

TRF-1 - APELAÇÃO CIVEL (AC) AC 00002848720134014300
(TRF-1) Data de publicação: 21/01/2019

PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.
ART. 11, CAPUT, INCISOS I E VI, DA LEI N° 8.429/92.
PRESTAÇÃO DE CONTAS
DE VERBAS RECEBIDAS DO FUNDO PARTIDÁRIO. EX-PRESIDENTE DE DIRETÓRIO REGIONAL DE PARTIDO POLÍTICO. AUSÊNCIA DE DOLO. SENTENÇA MANTIDA. APELAÇÃO NÃO PROVIDA. 1. Compete à Justiça Federal processar e julgar ação de improbidade administrativa sobre suposta malversação de verbas do Fundo Partidário, uma vez que os recursos foram recebidos da União e estão sujeitos à prestação de contas e ao controle da Justiça Eleitoral (CF, art. 109, I). 2. Caracteriza improbidade administrativa toda ação ou omissão dolosa ou culposa praticada por agente público ou por quem concorra para tal prática, ou ainda dela se beneficie, qualificada pela deslealdade, desonestade ou má-fé, que acarrete enriquecimento ilícito (art. 9º), lesão ao erário (art. 10) ou afronte os princípios da Administração Pública (art. 11). 3. Para a configuração do ato de improbidade não basta apenas a presença de uma das hipóteses acima elencadas, sendo imperiosa a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos arts. 9º e 11 e, ao menos, pela culpa grave, nas hipóteses do art. 10, de sorte que a improbidade administrativa não se caracteriza por meio de responsabilização objetiva dos agentes públicos (MS 16385/DF, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, Primeira Seção, DJe de 13/06/2012). 4. Para fins de subsunção da suposta conduta à norma do art. 11 da Lei 8.429/1992, exige-se a presença do dolo, consubstanciado na livre e espontânea vontade de praticar atos contrários aos deveres de honestidade, legalidade e lealdade. 5. Da análise do contexto fático-probatório produzido nos autos, não ficou demonstrado o dolo ou a má-fé do agente, razão pela qual fica mantida a sentença que julgou improcedente o pedido autoral. 6. A ausência de elementos capazes de formar um juízo seguro quanto à prática de improbidade administrativa pelo recorrido, eis que não demonstrada a presença de dolo ou culpa grave em sua conduta, enseja a aplicação do princípio *in dubio pro*



* CD217669458400 *

reo e a consequente manutenção da sentença que rejeitou o pedido de condenação. 7. Apelação não provida

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - 2^a TURMA (AgInt no REsp 1633382 / AC) Data 21/06/2018

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO Nº 3/STJ.

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/1992. ART. 10.

MALVERSAÇÃO DE VERBAS FEDERAIS DO FUNDO

PARTIDÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. ELEMENTO SUBJETIVO AFIRMADO COM BASE NO CONJUNTO FÁTICO E PROBATÓRIO CONSTANTE DOS AUTOS. SÚMULA 7/STJ.

1. A jurisprudência desse Superior Tribunal de Justiça não admite responsabilidade objetiva nas hipóteses de improbidade administrativa, exigindo para tanto a presença de elemento subjetivo. Na hipótese de condutas que se amoldam ao art. 10 da Lei nº 8429/92, é necessário demonstrar a presença de dolo ou culpa do agente. **2. Foi com base no conjunto fático e probatório constante dos autos que o acórdão recorrido concluiu pela presença de elemento subjetivo - culpa - no caso em concreto.** A revisão de tais fundamentos é inviável na via recursal eleita, tendo em vista a incidência da Súmula 7/STJ. **3. A jurisprudência deste Sodalício entende pela possibilidade da configuração de improbidade administrativa na modalidade culposa tendo em vista a atuação negligente ou imperita do agente público.** **4. Agravo interno não provido.**

Vale mencionar, nesse ponto, o disposto na Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), em seu art. 34, I³, que determina a obrigatoriedade da designação de dirigentes partidários para movimentar recursos financeiros nas campanhas eleitorais.

Não resta dúvida, pelo menos em tese, da possibilidade do enquadramento da prática de malversação de recursos do Fundo Partidário e do Fundo Eleitoral na Lei de Improbidade Administrativa. A eventual existência de dolo ou culpa grave é matéria de prova a ser apurada no curso do processo.

A proposição em exame, portanto, não viola qualquer princípio ou regra constitucional. Ao contrário, está em perfeita consonância com os

³ Lei dos Partidos Políticos – L9096, art. 34, I: A Justiça Eleitoral exerce a fiscalização sobre a prestação de contas do partido e das despesas de campanha eleitoral, devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e os recursos aplicados nas campanhas eleitorais, exigindo a observação das seguintes normas: I - **obrigatoriedade de designação de dirigentes partidários específicos para movimentar recursos financeiros nas campanhas eleitorais;**

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Kataguiri

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217669458400>



* C D 2 1 7 6 6 9 4 5 8 4 0 0 *

princípios constitucionais e com o sistema jurídico como um todo. É constitucional e jurídica.

Passamos ao exame do mérito.

De início, vale reafirmar que, em tese, configura improbidade administrativa a conduta praticada por agente público ou a ele equiparado, que importe enriquecimento ilícito (LIA; art. 9º), lesão ao erário (LIA; art. 10) ou violação aos princípios norteadores da Administração Pública (LIA; art. 11).

Com efeito, para o reconhecimento da improbidade não é suficiente a mera subsunção do fato à norma. O enquadramento requer a demonstração da existência de elemento subjetivo – dolo ou culpa grave -, conforme o caso. Essa é a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

(...) para a correta fundamentação da condenação por improbidade administrativa, é imprescindível, além da subsunção do fato à norma, estar caracterizada a presença do elemento subjetivo. A razão para tanto é que a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé. Precedentes: (...) STJ – Resp nº 1819704/MG – 2ª T – Rel. Herman Benjamin – Dje 11/10/2019. Nas situações que requerem dolo (arts. 9º e 11 da LIA), basta a demonstração do dolo genérico (STJ – Resp nº 951.389/SC – 1ª Seção – Rel. Min. Herman Benjamin – Dje 4/5/2011), o qual é consubstanciado na livre e espontânea vontade de praticar atos contrários aos deveres de honestidade, legalidade e lealdade.

Vale lembrar, no entanto, que não obstante a natureza pública dos recursos - que, por si só, já seria suficiente para um rigoroso controle -, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 13.165/2015, para inserir o seguinte dispositivo na Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995):

Lei nº 9.096/1995

Art. 37. (...)

§ 13 A responsabilização pessoal civil e criminal dos dirigentes partidários decorrente da desaprovação das contas partidárias e de atos ilícitos atribuídos ao partido político somente ocorrerá se verificada irregularidade grave e insanável resultante de conduta dolosa que importe enriquecimento ilícito e lesão ao patrimônio do partido.



* C D 2 1 7 6 6 9 4 5 8 4 0 0 *

Aparentemente, o propósito do dispositivo era reagir a um risco abusivo de punibilidade dos dirigentes partidários, a partir de disposição em Resolução do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Contudo, a reação parece ter sido demasiada. De acordo com a Lei dos Partidos Políticos, a responsabilização do dirigente partidário por ato de improbidade passou a exigir as seguintes condições: a) irregularidade grave insanável; b) conduta dolosa do agente; c) ocorrência de enriquecimento ilícito e lesão ao patrimônio do partido.

Algumas decisões judiciais passaram a aplicar o dispositivo, não obstante sua constitucionalidade duvidosa, em especial dos itens 'b' e 'c'. Por exemplo:

"(...) 3. Caso em que a imputação ministerial em como objeto malversação, aplicação irregular ou sem comprovação de R\$ 37.100,00 recebidos do fundo partidário. 4. Ausência de prova de que as irregularidades imputadas aos dirigentes do diretório do partido tenham sido praticadas com desonestade, má-fé, visando causar dano ao erário, locupletar ilicitamente ou violar princípio da Administração. Irregularidades que devem ser punidas na seara administrativa, como já feito pelo Tribunal Regional Eleitoral, que rejeitou a prestação de contas e determinou o ressarcimento de valores. 5. Segundo o art. 37, § 13, da Lei nº 9.096/96, incluído pela Lei nº 13.165/2015, [...]. Essa regra, embora posterior aos fatos apreciados neste feito, pode ser aplicada por ser mais favorável ao acusado, porquanto a ação de improbidade administrativa, eminentemente sancionadora, submete-se à disciplina intertemporal do direito penal. 6. Apelação provida" (TRF 5 – AC nº 0820484020144058500 – 4^a T. – Rel. Des. Federal Rubens de Mendonça Canuto – 20/4/2017).

Nesse contexto, a Procuradoria-Geral da República ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 5478)⁴, pugnando pela declaração de inconstitucionalidade do referido dispositivo. Destaco aqui alguns trechos da petição inicial:

A cláusula de imunidade do art. 37, § 13, da Lei 9.096/1995 oferece aos dirigentes partidários vantagem inconstitucional em relação aos demais cidadãos brasileiros, em nada justificável por qualquer que seja a característica dos partidos políticos. Ao contrário dos dirigentes de todas as pessoas jurídicas de direito privado, eles receberam verdadeira licença para praticar atos

⁴ STF ADI 5478 – Rel. Min. Nunes Marques. <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4931785>

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Kataguiri

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217669458400>



* C D 2 1 7 6 6 9 4 5 8 4 0 0 *



ilícitos, exceto se disso resultar prejuízo para o partido e enriquecimento pessoal.

Quando a imunidade repercute no âmbito penal e da improbidade administrativa, a lesão à igualdade e ao princípio republicano fica igualmente nítida e resulta ainda mais inaceitável. Nem os parlamentares validamente eleitos pelo povo têm imunidade em tal extensão! Tampouco a têm outros cidadãos, dirigentes de órgãos públicos ou de entidades da administração pública indireta, membros do Ministério Público e do Judiciário etc.

Não há discrimen constitucional que autorize tratamento desproporcionalmente mais benevolente para dirigentes partidários no trato de recursos privados ou públicos. Bem ao contrário, o papel exercido pelos partidos políticos, as garantias dadas a eles pela Constituição e pelas leis (...) – e os citados vetores constitucionais da probidade administrativa e da moralidade eleitorais demandam até maior rigor na responsabilização dos dirigentes destas entidades, ao contrário de rigor algum e imunidade, presenteados pelo art. 37, § 13, da Lei 9.096/1995.

A inovação do art. 37, § 13, da Lei 9.096/1995 vai muito além do que seria razoável, proporcional e aceitável para proteção adequada dessa categoria de pessoas e se relaciona de forma desconexa com o vício que supostamente pretenderia evitar. Mostra que, na verdade, o escopo da norma é diverso.

O atual Procurador-Geral da República, no entanto, proferiu parecer em sentido contrário, defendendo a improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade que tinha sido formalizado pela própria PGR. Destaco o seguinte trecho:

1. *Não viola os princípios da igualdade, da proporcionalidade ou o princípio republicano lei que estabelece requisitos à responsabilização pessoal de dirigentes partidários.*
2. *O ordenamento jurídico confere consequências jurídicas sancionatórias na esfera eleitoral, cível e criminal aos dirigentes de partidos políticos que tenham dado causa a perda de valores públicos ou que se tenham beneficiado de tal circunstância.*
3. *Cabe ao Poder Legislativo estabelecer as hipóteses e a graduação de responsabilidade a dirigentes políticos, a recomendar a autocontenção do Poder Judiciário. — Parecer pela improcedência do pedido.*

A nosso ver, resta clara a necessidade de ajuste da legislação.

Parece-nos inaceitável qualquer possibilidade de atenuação do rigor no controle
 Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Kataguiri
 Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217669458400>



da aplicação de recursos públicos por dirigentes partidários. A malversação desses recursos deve ser punida com o mesmo rigor conferido a todos os que gerem dinheiros públicos. Não há justificativa socialmente aceitável para qualquer tipo de proteção conferida à classe dos dirigentes partidários.

Insistimos, pois, que é hora de ajustar o texto do § 13 do art. 37 da Lei nº 9.096/1995. Da mesma forma, é necessário aperfeiçoar a redação dos dispositivos previstos no próprio projeto.

Ao tempo em que louvamos a ilustre autora da proposição por trazer à baila um tema da maior relevância, somos favoráveis ao mérito, com os ajustes efetuados no substitutivo que ora apresentamos.

O principal reparo feito ao projeto original diz respeito à menção aos dispositivos da Lei de Improbidade. A redação menciona apenas o art. 11 da Lei de Improbidade (violação a princípios da Administração Pública), deixando de lado os artigos 9º (enriquecimento ilícito) e 10 (lesão ao erário). A nosso ver, esse enquadramento cabe ao juiz do caso concreto, não cabendo ao legislador limitar, de forma prévia e objetiva, a possível subsunção dos fatos ao disposto nesses artigos.

Pelas precedentes razões, manifesto meu voto pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do projeto de lei nº 536, de 2021.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2021.

Deputado KIM KATAGUIRI
Relator

2021-5490



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 536, DE 2020

Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para caracterizar como ato de improbidade administrativa a utilização irregular dos Fundos Partidário e Eleitoral.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre os partidos políticos, bem como a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, para caracterizar como ato de improbidade administrativa a utilização irregular do Fundo Partidário ou do Fundo Eleitoral.

Art. 2º A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passa a vigorar com nova redação do § 13 do art. 37 e acrescida do seguinte art. 44-B:

"Art. 37.

.....
 § 13. A responsabilização pessoal civil e criminal dos dirigentes partidários decorrente da desaprovação das contas partidárias e de atos ilícitos atribuídos ao partido político somente ocorrerá se verificada irregularidade grave e insanável resultante de conduta praticada com culpa grave ou dolo, conforme o caso.

..... (NR)".

"Art. 44-B. Caracterizam atos de improbidade administrativa, a que se referem os artigos 9º, 10 e 11, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, as ações ou omissões praticadas com dolo ou culpa grave por dirigentes partidários que importem enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou violação de princípios constitucionais da Administração Pública, em decorrência da gestão e aplicação irregular do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário)."



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Kataguiri
 Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217669458400>



* C D 2 1 7 6 6 9 4 5 8 4 0 0 *

Art. 3º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescida do art. 16-E, com a seguinte redação:

"Art. 16-E. Caracterizam atos de improbidade administrativa, a que se referem os artigos 9º, 10 e 11, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, as ações ou omissões praticadas com dolo ou culpa grave por dirigentes partidários, que importem enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou violação de princípios constitucionais da Administração Pública, em decorrência da gestão e aplicação irregular do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (Fundo Eleitoral)."

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

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2021.

Deputado KIM KATAGUIRI
Relator

2021-5490



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Kataguiri
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217669458400>



* C D 2 1 7 6 6 9 4 5 8 4 0 0 *