



**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 10.887, DE 2018, DO SR. ROBERTO DE LUCENA, QUE "ALTERA A LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992, QUE DISPÕE SOBRE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA"**

**PROJETO DE LEI Nº 10.887, DE 2018**

Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa.

**Autor:** Deputado ROBERTO DE LUCENA

**Relator:** Deputado CARLOS ZARATTINI

**I - RELATÓRIO**

A Constituição Federal, reconhecida como Carta Cidadã, inseriu, no âmbito constitucional, o combate à corrupção, enfrentando a complexa questão da improbidade administrativa de maneira direta e pontual na forma referida no art. 37, § 4º, que dispõe: “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992) regulamentou o dispositivo constitucional em pauta, representando, para o ordenamento jurídico pátrio e para a sociedade, um inegável corpo normativo de valor e expressão singular, como marco jurídico e histórico em relação ao enfrentamento e combate à corrupção no país.

A Lei de Improbidade Administrativa completou, em 2 de junho de 2020, 28 anos de vigência, passados sem muita comemoração, enfrentando perquirições expressas pelos debates jurídicos, análises doutrinárias e jurisprudenciais, referentes ao conjunto da obra e, de forma específica, aos entraves à efetividade e ao combate aos atos de improbidade.





Diante desse quadro, e considerando a necessidade de a Lei de Improbidade Administrativa acompanhar as mudanças sociais e normativas ocorridas desde a sua promulgação, em 8 de novembro de 2018, começou a tramitar na Câmara dos Deputados proposta que pretende atualizar a Lei nº 8.429, de 1992.

Apresentado pelo deputado Roberto de Lucena, o Projeto de Lei 10.887, de 2018, resultou do trabalho de uma Comissão de Juristas criada pelo presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, e coordenada pelo ministro Mauro Campbell, do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Segundo o ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ) Mauro Campbell, a preocupação do grupo foi trazer mecanismos de contenção a abusos, incluindo a análise dos casos por órgãos de controle interno antes de serem levados à Justiça.

Ademais, Campbell ressaltou que a elaboração do anteprojeto de lei seguiu três premissas básicas:

1. incorporar ao projeto a jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores na interpretação da LIA;
2. compatibilizar a lei com leis posteriores (novo CPC, Lei Anticorrupção e Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro - LINDB); e
3. sugerir novidades, novos institutos, novas premissas, que corrijam os pontos mais sensíveis da LIA.

Ao longo dos meses de setembro a novembro, foram realizadas **catorze** audiências públicas, inclusive três Seminários em São Paulo, Porto Alegre e em Recife, nos quais foram ouvidas mais de sessenta autoridades no assunto.

Com essas audiências e seminários, foi possível colher preciosas contribuições do setor público (áreas de gestão, controle, advocacia pública, Ministério Público, Judiciário), da advocacia, da academia (professores pesquisadores), bem como de diversos segmentos representativos de categorias, tais como sindicatos, associações, confederações.





Outrossim, um grupo de distintos colaboradores empenharam esforços na consolidação e análise das diversas contribuições surgidas ao longo das atividades acima, cabendo aqui a nomeação dos Doutores Flávio Unes, Márcio Cammarosano, Renata Fiori Puccetti, Ana Carolina Lopes e Izaias Santana.

Vale destaque o trabalho realizado pelos jovens e dedicados Doutores Vitor Marques e Pedro Henrique Mazzaro Lopes, advogados que, com afinco e dedicação, acompanharam todo o processo e estudos, sem os quais não seria possível a finalização deste relatório.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 1992), é, sem dúvida, um grande marco na relevante tarefa de combate à corrupção e à impunidade, em favor da eticidade e moralidade na administração pública, e na busca por uma ordem jurídica justa.

Conforme dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), divulgado na Revista *Pesquisa Justiça* – “Improbidade Administrativa – Obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade”, o combate à corrupção, há tempos, tomou uma dimensão diferenciada no país, pois a impunidade, de certa forma, era esperada por boa parte da população e, aos poucos, deixa de ser a regra, com a correta aplicação das leis derivadas do art. 37 da Constituição Cidadã.

Destaca-se que, nos últimos dez anos, segundo dados do CNJ, houve no País mais de 18,7 mil condenações por improbidade administrativa transitadas em julgado nos tribunais federais.

A despeito do nítido aumento no volume de ações, verifica-se que o avanço nas interpretações dadas ao signo da improbidade demanda uma releitura contemporânea dos dispositivos da Lei nº 8.429/92, de forma a incorporar as tendências de ampliação dos instrumentos dialógicos e consensuais no âmbito da Administração Pública.

Deveras, o que se observou ao longo dos diversos debates foi a premente necessidade de adequação do texto legal, de forma a afastar presunções acerca de elementos essenciais para a configuração do ato de improbidade, como, por





exemplo, a ocorrência de dano, a presença de dolo na conduta do agente e a extensão de seus efeitos a terceiros.

Isso porque, as graves sanções advindas dos atos de improbidade administrativa não podem ser aplicadas sem um correto escrutínio da conduta do acusado, procedimento esse que apenas é concebível com a observância do princípio do devido processo legal, em conjunto com aqueles que são comuns a toda atividade sancionatória do Estado.

O desejo de Justiça que emana da sociedade precisa ser orientado com o respeito às garantias dos acusados. Desta forma, o sentido da atualização a ser realizada na Lei de Improbidade Administrativa deve ser o de orientar sua aplicação com base em preceitos sólidos de garantia da ampla defesa, contraditório e presunção da inocência, de forma a racionalizar a tutela da moralidade administrativa.

Busca-se, por meio da afirmação de um conceito sólido de improbidade, a criação de um ambiente dotado de previsibilidade e segurança jurídica, conservando a esfera de responsabilidades e encargos dos gestores públicos, hoje ameaçada por um certo sentido inquisitorial dado às ações de improbidade.

Por fim, entre as principais alterações propostas pelo PL 10.887, de 2018, citam-se:

- improbidade administrativa exclusivamente por atos dolosos;
- previsão expressa acerca da aplicação da lei aos agentes políticos;
- escalonamento das sanções;
- previsão de legitimidade privativa do Ministério Público para a propositura da ação de improbidade;
- previsão de celebração de acordo de não persecução cível;
- regras mais claras acerca da prescrição em matéria de improbidade.

Em 21/10/2020, apresentamos nosso primeiro relatório sobre este Projeto de Lei que busca atualizar a Lei de Improbidade Administrativa. A partir daí,





participamos de diversos encontros, debates e audiências, nas quais foram levantadas inúmeras sugestões àquele texto.

Além de ouvir as opiniões de muitos deputados e lideranças partidárias, tivemos também a possibilidade de dialogar com diversos acadêmicos do direito, advogados, juízes, membros do Ministério Público e do próprio Poder Executivo. Desse amplo diálogo resultou este novo texto que busca aprimorar as propostas apresentadas.

Partindo-se destas contribuições, verificou-se que as alterações sugeridas poderiam ser mais bem aprimoradas, de forma a preservar o objetivo que guia todo o esforço legislativo deste projeto: reformar a Lei de Improbidade Administrativa, de forma a possibilitar o combate à corrupção de forma eficiente, apenando os agentes ímprobos e salvaguardando o pleno exercício da função administrativa pelos gestores públicos honestos.

O papel do relator, na minha concepção, não é o de impor a sua opinião. Mas construir um relatório que leve em conta as opiniões da sociedade e que componha uma maioria dos deputados para a sua aprovação. E por isso nunca nos furtamos ao diálogo com todas as opiniões e sempre buscamos melhorar o texto que irá à votação.

Destaca-se que inicialmente a matéria tramitou perante a Comissão Especial criada para deliberar acerca das alterações na Lei de Improbidade Administrativa, encontrando-se apta à deliberação do Plenário, em face da aprovação de requerimento de urgência.

É o relatório.





## II - VOTO DO RELATOR

### DA CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE, JURIDICIDADE, REGIMENTALIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

O escopo do projeto consiste na alteração da Lei nº 8.429, de 1992, a qual, respaldada pelo § 4º do art. 37 da Constituição Federal, trata de atos de improbidade. A Constituição Federal, em seu art. 22, inciso I, reserva à União a competência para legislar sobre as referidas matérias.

Em relação à técnica legislativa, o PL, no geral, encontra-se em consonância com os termos da Lei Complementar nº 95, de 1998, exceto no que diz respeito a revogações tácitas previstas em seu texto, bem como no que se refere ao art. 12, III, “d”, quanto à renumeração desse dispositivo, pois pode tornar confusas as referências legais, doutrinárias e jurisprudenciais. Tanto que, por conta de renumeração equivocada de dispositivos, os incisos XX e XXI do *caput* do art. 10 da própria Lei dos Atos de Improbidade vigoram com idêntica redação.

A despeito dos aspectos recém comentados, a apresentação de emendas de redação afigura-se desnecessária, uma vez que as adequações de técnica legislativa são promovidas por meio do Substitutivo apresentado.

### DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Quanto à admissibilidade financeira e orçamentária da matéria, não se vislumbrou desrespeito às normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária da União.

Portanto, entendemos que o PL ora relatado mostra-se adequado dos pontos de vista orçamentário e financeiro.

### DO MÉRITO

Em 1991, foi enviado ao Congresso Nacional, por iniciativa do Poder Executivo, o Projeto de Lei nº 1.446/91, que sofreu ampla reformulação, para culminar,





em junho de 1992, seis meses antes do *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello, na sanção do principal instrumento normativo contra os atos de improbidade administrativa praticados por agentes públicos, qual seja, a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), que estabeleceu três categorias de improbidade administrativa – violação aos princípios, dano ao erário e enriquecimento ilícito –, bem como especificou hipóteses casuísticas para cada espécie de improbidade.

Portanto, a Lei nº 8.429/1992 foi concebida em momento histórico do País, onde se buscava o combate à corrupção na administração pública, bem como o combate ao enriquecimento ilícito de agentes públicos.

Hoje, é inquestionável a necessidade de se reformular a Lei de Improbidade Administrativa - LIA. São incontáveis os casos de condenações por irregularidades banais, que não favorecem nem prejudicam ninguém além do próprio agente público, punido severamente com multas vultosas e suspensão de direitos políticos. Com isso, cada vez mais as pessoas de bem vão se afastando da vida pública, em prejuízo da população.

O texto do PL 10.887/2018 apresentado buscou como premissas:

- 1) incorporar ao texto da Lei nº 8.429/92 a jurisprudência já assentada pelo STJ;
- 2) compatibilizar o texto da atual Lei nº 8.429/92 com o CPC, com a Lei Anticorrupção e com a LINDB;
- 3) detalhar outros pontos da lei, como, por exemplo, a previsão da indisponibilidade de bens a qualquer tempo e a retirada da defesa preliminar com a previsão de aumento do prazo de contestação.

No entanto, o que se verificou, durante os trabalhos desenvolvidos pela Comissão Especial para reforma da Lei de Improbidade Administrativa, em catorze audiências, nas quais foram ouvidos mais de 60 autoridades no assunto e ainda nos seminários realizados em várias regiões do País, com a possibilidade de colher preciosas contribuições do setor público, da sociedade civil, órgãos de controle, organizações de transparência pública e de grandes especialistas na matéria, é que a Lei nº 8.429/92, nos seus 29 anos de vigência, causou inúmeras injustiças em





virtude de conter conceitos demasiadamente abertos e que, portanto, necessita de uma reforma substancial para que a *mens legis* possa ser restabelecida.

A mais urgente modificação é com relação à tipificação das condutas.

A extirpação da modalidade culposa da improbidade administrativa é extremamente necessária na medida em que ações negligentes, imprudentes ou imperitas, ainda que causem danos materiais ao Estado, não podem ser enquadradas como atos de improbidade, pois lhes falta o elemento de desonestidade.

Nesse contexto, necessário ainda incorporar algumas definições no texto da Lei, como, por exemplo, o conteúdo do elemento subjetivo “dolo”, a fim de excluir a interpretação que o equipara à mera voluntariedade do agente.

Necessário, portanto, ser esclarecido no texto da Lei, para que não se dê margem a interpretações diversas, que não basta a mera voluntariedade do comportamento para que se configure ofensa dolosa da ordem jurídica. Daí a importância de se introduzir orientação normativa de forma a constar a possibilidade de ação de improbidade apenas para os atos ímprobos dolosos, diferenciando-se a prática dolosa da mera voluntariedade.

Imprescindível, ainda, que a Lei defina que o patrimônio público tutelado pela Lei de Improbidade são os bens e direitos de valor econômico, e, nesse sentido, somente o dano efetivo ao patrimônio público é que caracteriza o ato de improbidade e que deve ser ressarcido, retirando a hipótese de interpretação de que o dano *in re ipsa*, assim considerado hipoteticamente, possa ser utilizado para caracterização do ato de improbidade, nem tampouco possa ser indenizado, já que se considera, nesses casos, que a multa civil prevista destina-se, justamente, a indenizar eventual dano não patrimonial que a Administração tenha sofrido.

Igualmente relevante é a inserção de dispositivo para eximir de punição a conduta do agente que atua com base em interpretação legal, jurisprudência ou doutrina, ainda que não pacificadas e mesmo que futuramente não venham a prevalecer. Isso porque o Direito não é uma ciência exata, cabendo uma série de interpretações diversas sobre um mesmo tema que, não necessariamente, sejam incorretas. Se o ato foi praticado baseado em interpretação da lei, fundamentado em







jurisprudência ou doutrina, retira-lhe o elemento dolo, razão pela qual não pode ser considerado ímprobo.

Deve-se esclarecer no texto que, nos casos de pessoas jurídicas, a aplicação das sanções deverá priorizar a função social da empresa e a manutenção dos empregos gerados, sendo possível a extrapolação do limite territorial da pena de proibição de contratação com o Poder Público apenas em casos excepcionais e desde que fundamentada a decisão.

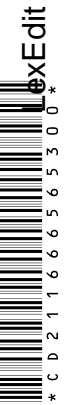
O artigo 1º foi alterado, de forma a melhor organizar a abrangência da Lei de Improbidade, mas sem alterar de forma significativa o seu conteúdo. Por se tratar de um artigo basilar na estruturação do sistema de responsabilização por improbidade administrativa, as ideias antes centradas em um único dispositivo foram divididas, dando assim maior clareza aos comandos normativos.

Com relação à responsabilização de terceiros por ato de improbidade, definiu-se pela responsabilização daqueles que tenham influência na prática ilícita, seja induzindo ou concorrendo dolosamente para sua ocorrência. Afasta-se, desta forma, a ocorrência de responsabilidade por improbidade daquele que sequer participou minimamente para a ocorrência do ato ímprobo ou dele tivesse conhecimento.

Com relação aos dispositivos legais que visam tipificar as condutas a serem apenadas, é necessária a correção de alguns elementos.

No artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa, deve-se buscar definição mais precisa e, portanto, mais segura dos tipos que tratam do prejuízo ao erário em procedimentos licitatórios ou de conservação do patrimônio público, além de alteração para adequação à modalidade dolosa nos incisos X e XIX. Assim, passa-se a exigir o prejuízo efetivo do erário, na busca de pôr fim a grave celeuma hermenêutica acerca do assunto.

Nesse sentido, a principal alteração em relação ao primeiro relatório que deve ser ressaltada diz respeito aos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública (Art. 11). Após um longo debate com a comunidade especializada, chegou-se ao entendimento que a exclusão por completo deste tipo de improbidade não seria a melhor opção legislativa, haja vista a necessidade de se imporem sanções mais severas aos agentes públicos que





praticuem atos que causem inequívoca ofensa aos princípios consagrados pelo ordenamento constitucional.

Optou-se, então, pela retomada da redação anterior do artigo 11, porém estabelecendo um rol taxativo para as condutas caracterizadoras de improbidade por ofensa aos princípios administrativos. A solução pretende, ao mesmo tempo, prestigiar a proteção aos predicados constitucionais e garantir a necessária segurança jurídica ao gestor público.

Quanto à aplicação das sanções, deve-se corrigir a dosimetria das penas, tendo por base que o ato que causa enriquecimento ilícito é, dentre os atos de improbidade, o mais grave, seguido pelo ato que causa prejuízo ao erário, prevendo-se ainda a majoração das penas em relação à Lei nº 8.429/92.

Do ponto de vista processual, algumas das novidades dizem respeito à aproximação do sistema de cautelares com o do processo penal e à adaptação das regras de procedimento ao novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015), inclusive quanto à intensificação e densificação do dever constitucional de motivação das decisões, sob pena de nulidade, o consequencialismo, introduzido pela Lei nº 13.655/15, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) para trazer “segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público”.

Buscou-se adequar o procedimento de indisponibilidade de bens ao Direito Constitucional e ao CPC, trazendo mais justiça quando, por exemplo, prevê-se a demonstração de risco ao resultado útil do processo para efetivação da medida de indisponibilidade, bem como adoção de procedimentos específicos, como instauração de incidente de desconsideração da personalidade jurídica, caso recaia sobre bem de terceiro.

Para a indisponibilidade liminar de bens nas ações de improbidade, introduziu-se a regra no § 11 do artigo 16 que determina o bloqueio prioritário em bens de menor liquidez, como imóveis e automóveis, de forma a evitar o bloqueio direto das contas bancárias dos réus. Tentou-se, desta maneira, impedir que os acusados em ações de improbidade fiquem impedidos de realizarem pagamentos ou receberem proventos necessários para sua subsistência ao longo de toda a duração do processo.





Quanto à dosimetria da pena, buscou-se dar maior liberdade ao Magistrado, que é para quem são dirigidas as provas, e, ao final, deverá verificar o grau de reprovabilidade da conduta dolosa. Para tanto, as penas de perda dos direitos políticos foram majoradas, aumentado o prazo máximo, o que dará a devida gravidade na punição de práticas ímprobas. De outro modo, foi retirada a previsão de pena mínima, o que garante à defesa a demonstração de eventual menor grau de reprovabilidade da conduta dolosa, permitindo a cominação da pena em menor grau, o que caberá ao Magistrado ponderar.

O artigo 17 traz vinculações do trâmite da Ação de Improbidade Administrativa ao rito comum previsto no Código de Processo Civil. Ao mesmo tempo, a ação prevista na Lei nº 8.429/92 é de caráter eminentemente sancionatório, o que faz necessário conter garantias processuais próprias do processo penal.

Foi suprimida a etapa da defesa prévia, prevista na lei vigente, posto que é considerada ineficaz para as partes. Por isso, para que seja dada maior agilidade e presteza ao processo jurisdicional, ao mesmo tempo que mantém o direito à ampla defesa do acusado, é acompanhada da intrínseca necessidade de documentos ou de indícios suficientes da existência do ato de improbidade que instruem a petição inicial, sob pena do seu indeferimento de ofício pelo Magistrado. Neste mesmo sentido, o prazo para ofertar contestação é de 30 (trinta) dias, após a juntada nos autos da comprovação da citação, garantindo tempo suficiente para estruturação da peça de defesa pelo acusado. O prazo diferenciado com relação aos processos cíveis ordinários se deve ao fato de que, não raras vezes, a matéria levada a cabo em ações de improbidade é complexa, demandando busca de documentos que não são de fácil acesso do acusado.

Ainda com relação ao artigo 17, foram acrescentados os §§ 10 a 15 e §20, que impõem ao Magistrado que indique com precisão a tipificação do ato de improbidade - permitindo que o réu exerça sua defesa sabendo precisamente do que está sendo acusado -, bem como promova as produções das provas indicadas pelo réu, promovendo a sua ampla defesa. No mais, o §20 aproxima a Ação de Improbidade Administrativa às garantias processuais penais, por sua natureza sancionatória, como a





relativização da revelia, a inversão do ônus probatório, e a impossibilidade de reexame obrigatório da sentença quando benéfica ao réu.

No âmbito dos acordos de não persecução civil, a proposta anterior estabelecia que a celebração dependeria, cumulativamente (art. 17-A, §1º), da anuência da advocacia pública do ente federativo, caso estivesse organizada (inciso I); de aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ajuizamento da ação (inciso II); de homologação judicial, se posterior ao ajuizamento da ação (inciso III).

A eventual anuência da advocacia pública nos acordos realizados pelo Ministério Público somente faria sentido se o órgão de representação judicial do ente público também figurasse como colegitimado para o ajuizamento da ação de improbidade administrativa, opção que foi descartada no substitutivo.

Por isso, não havia razão para a *anuência* do ente federativo para homologação do acordo de não persecução civil. Todavia, é devida *oitiva* do ente federativo para possibilitar a sua homologação judicial, pois o mesmo não apenas pode trazer ao conhecimento das partes o interesse da administração pública, bem como elementos que possam favorecer ou, ao contrário, desfavorecer, o acordo a ser celebrado entre o Ministério Público e o investigado ou demandado.

Ademais, exige-se a homologação judicial caso o acordo de não persecução cível seja realizado posteriormente ao ajuizamento da ação de improbidade administrativa. Entretanto, para atribuir a natureza de título executivo judicial e maior segurança jurídica, a homologação do referido acordo, realizado antes ou depois do ajuizamento da ação principal, deve ser homologado judicialmente, nos termos do artigo 515, inciso III, do Código de Processo Civil, por se tratar de espécie de autocomposição extrajudicial de qualquer natureza.

Deve-se exigir, ainda, que a inicial da ação de improbidade já contenha as provas ou indícios da prática do ato ímprobo, inclusive sob pena de litigância de má-fé, nos termos dos art. 79 a 81 do Código de Processo Civil, com a necessidade, também, de que a petição já traga a exposição do ato de improbidade com todas as suas circunstâncias, a descrição da conduta imputada ao agente e a específica





pretensão sancionatória, observado sempre o princípio da proporcionalidade. Na esteira do que se faz em relação à indisponibilidade dos bens, imprescindível a fundamentação concreta e suficiente da decisão judicial que determinar o início do processo, inclusive com a positivação de causas de absolvição sumária, quando o juiz perceber, inequivocamente, a inexistência de justa causa para o prosseguimento da ação, por exemplo.

Quanto à legitimidade ativa, optou-se por manter exclusivamente o Ministério Público, por se tratar de ação que tem como fito a aplicação de sanções que envolvem sensíveis direitos fundamentais, como a suspensão dos direitos políticos.

Deve-se extirpar, ainda, a aplicação de institutos do Direito Processual Civil incompatíveis com o direito sancionador, tais como o julgamento antecipado da lide — prática que já era fortemente criticada pela doutrina especializada, inclusive por violar o princípio da presunção de inocência, que tem inegável incidência também nas ações de improbidade, dada a sua natureza de norma punitiva, de conotações penais, mantendo-se a previsão de julgamento antecipado apenas para os casos de improcedência da demanda.

Em razão da retomada da improbidade por ofensa a princípios, estabeleceu-se o critério de dosimetria na apreciação das penas decorrentes de atos de improbidade ofensivos aos princípios da Administração Pública, indicando, no inciso VII do artigo 18, que o magistrado deverá considerar critérios objetivos que justifiquem a fixação da pena.

Ao §2º do artigo 20 foi incluída a necessidade de adequada fundamentação para a prorrogação do afastamento cautelar do agente público do exercício do cargo, afastando a possibilidade de prorrogação automática desta dura medida.

Os parágrafos do artigo 21 foram acrescidos para evitar o *bis in idem* e para preservar a coerência da jurisdição, ou seja, garantir a segurança jurídica. Ainda que se tratem de matérias diferentes, decisões em outras esferas da jurisdição influirão na decisão de improbidade administrativa em benefício do réu.

No tocante ao tema das prescrições, reformulou-se por completo o teor do artigo 23, estabelecendo-se a prescrição geral em 8 (oito) anos, contados da





ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência. Marcos interruptivos da prescrição foram selecionados para introduzir a prescrição da pretensão sancionadora, evitando-se que as ações de improbidade se perpetuem de forma indefinida no tempo. Assim, uma vez interrompida a prescrição com o ajuizamento da ação, o prazo prescricional retoma sua contagem pela metade do tempo original.

O ajuste promovido no prazo prescricional levou em conta o tempo necessário e suficiente para apuração de fatos no âmbito dos inquéritos civis e demais procedimentos investigativos de responsabilidade do Ministério Público e demais órgãos de controle, promovendo-se o devido balizamento com os princípios da segurança jurídica e da duração razoável do processo, ambos princípios de estatura constitucional. Torna-se imprescindível solidificar o entendimento de que o prazo prescricional tem como termo inicial a ocorrência do fato. Vincular o termo inicial ao conhecimento do fato pelo órgão legitimado para propositura da ação transforma em letra morta qualquer intenção de se instaurar marcos seguros de prescrição.

Também foram feitas pequenas adequações de redação de outros artigos, porém sem alteração substancial de seus conteúdos.

Em síntese, a maior parte das alterações da Lei de Improbidade Administrativa previstas no Projeto afigura-se meritória, e o Substitutivo anexo intenta aperfeiçoar ainda mais o diploma legal vigente.

## CONCLUSÃO

Por todo o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, e pela adequação financeira e orçamentária das disposições do Projeto de Lei nº 10.887, de 2018, e, no mérito, por sua aprovação, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputado CARLOS ZARATTINI

Relator





**PL 10887/18 - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 10.887, DE 2018**

Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa.

O **Congresso Nacional** decreta:

**Art. 1º** A ementa da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências.”

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

**Art. 1º** O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta lei.

§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11, não bastando a voluntariedade do agente.

§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.

§ 5º Os atos de improbidade violam o patrimônio público e social do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, bem como das administrações direta e indiretas, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, incluindo o de Tribunais de Contas e de Ministérios Públicos.

§ 6º Estarão também sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, previstos no parágrafo 5º.

§ 7º Independentemente de integrar a Administração Indireta, também estarão sujeitos às sanções desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o Erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitando-se, nesse caso o ressarcimento de prejuízos à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

§ 8º Não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência ou em doutrina, ainda que não pacificadas, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos Tribunais do Poder Judiciário. (NR)”

“Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, o agente político, o servidor público e 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.

Parágrafo único. Sujeita-se às sanções previstas por esta Lei, no tocante a recursos de origem pública, 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. (NR)”

“Art. 3º As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade.







CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

Parágrafo Único. Os sócios, cotistas, diretores e colaboradores de pessoa jurídica de direito privado não respondem pelo ato de improbidade a que venha ser imputado à pessoa jurídica, salvo se, comprovadamente, houver participação e benefícios diretos, hipótese em que responderão nos limites da sua participação. (NR)”

.....  
“Art. 4º (Revogado)”

“Art. 5º (Revogado)”

“Art. 6º (Revogado)”

“Art. 7º Havendo indícios de ato de improbidade, a autoridade que conhecer dos fatos representará ao Ministério Público competente, para as providências necessárias. (NR)”  
Parágrafo único. (Revogado)

“Art. 8º O sucessor ou herdeiro daquele que causar dano ao erário ou se enriquecer ilícitamente está sujeito apenas à obrigação de repará-lo, até o limite do valor da herança ou do patrimônio transferido. (NR)”

“Art. 8º-A. A responsabilidade sucessória de que trata o art. 8º aplica-se também na hipótese de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária.

Parágrafo único. Nas hipóteses de fusão e incorporação, a responsabilidade da sucessora será restrita à obrigação de reparação integral do dano causado, até o limite do patrimônio transferido, não lhe sendo aplicáveis as demais sanções previstas nesta Lei decorrentes de atos e fatos ocorridos antes da data da fusão ou incorporação, exceto no caso de simulação ou evidente intuito de fraude, devidamente comprovados. (NR)”

.....  
“Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, e notadamente:





.....

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, qualquer bem móvel, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidores, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

.....

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico envolvendo obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei;

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, ou em razão deles, bens de qualquer natureza, decorrentes dos atos descritos no *caput*, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução;

..... (NR)”

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei;

.....

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva;

.....





X – agir ilicitamente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

.....

XIX - agir para a configuração de ilícito na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;

.....

XXI - conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o *caput* e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

§1º Nos casos em que a inobservância de formalidades legais ou regulamentares não implicar perda patrimonial efetiva, não ocorrerá imposição de ressarcimento, vedado o enriquecimento sem causa das entidades referidas no art. 1º.

§ 2º A mera perda patrimonial decorrente da atividade econômica não acarretará improbidade administrativa, salvo se comprovado ato doloso praticado com essa finalidade. (NR)”

.....

“Art. 10-A (Revogado)”

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa, que viole os deveres de honestidade, imparcialidade e legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:

I –(Revogado)

II – (Revogado)

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

beneficiamento por informação privilegiada ou pondo em risco a segurança da sociedade e do Estado;

IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado, ou em outras hipóteses instituídas em lei;

V – frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, chamamento ou procedimento licitatório, visando à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para tanto, visando a ocultar irregularidades;

.....

IX – (Revogado)

X – (Revogado)

XI - nomear ou designar cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, apenas em razão do parentesco ou afinidade, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas:

- a) para cargo ou emprego público efetivo, sem prévia aprovação em concurso público ou burlando a ordem de classificação;
- b) para função de confiança ou cargo em comissão, sem que o nomeado ostente adequada capacitação;

XII – praticar, no âmbito da Administração Pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no §1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, programas, obras, serviços ou campanhas dos órgãos públicos.

§ 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006), somente haverá improbidade administrativa, na aplicação do presente artigo, quando, na conduta funcional do agente público, for comprovado o fim de obter um proveito ou benefício indevido para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade.

§ 2º Aplica-se o disposto no §1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa, tipificados nesta lei geral, em leis especiais e





quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei.

§ 3º O enquadramento de conduta funcional na categoria de que trata este artigo pressupõe a demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício da função pública, indicando-se as normas constitucionais, legais ou infralegais violadas.

§ 4º O ajuizamento de ação de improbidade com fundamento no presente artigo não é a via própria de controle de legalidade de políticas públicas, devendo a responsabilidade de entes públicos e governamentais por violações a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, serem apuradas, processadas e julgadas nos termos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

§ 5º Os atos de improbidade de que trata este artigo exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado, para serem passíveis de sancionamento, e independem do reconhecimento da produção de danos ao Erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos.

§ 6º Na análise da hipótese prevista no inciso XI do presente artigo, não se configurará improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente. (NR)”

“Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até catorze anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a catorze anos;

II - na hipótese do art. 10, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até doze anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a doze anos.

III – Na hipótese do art. 11, pagamento de multa civil de até vinte e quatro vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a quatro anos.

IV – (Revogado)

Parágrafo único. (Revogado)

§ 1º A sanção de perda da função pública, nas hipóteses dos incisos I e II, atinge apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente público ou político detinha com o Poder Público na época do cometimento da infração, podendo o magistrado, na hipótese do inciso I, e em caráter excepcional, estender aos demais vínculos, considerando-se as circunstâncias do caso e a gravidade da infração.

§ 2º A multa pode ser aumentada até o dobro, se o juiz considerar que, em virtude da situação econômica do réu, o valor calculado na forma dos incisos I, II e III do *caput* é ineficaz para reprovação e prevenção do ato de improbidade.

§ 3º Na responsabilização da pessoa jurídica, deverão ser considerados os efeitos econômicos e sociais das sanções, de modo a viabilizar a manutenção de suas atividades.

§ 4º Em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a pena de proibição de contratação com o Poder Público pode extrapolar o ente público lesado pelo ato de improbidade, devendo-se sempre observar os impactos econômicos e sociais das sanções, de forma a preservar a função social da pessoa jurídica, conforme disposto no §3º.

§ 5º Em se tratando de atos de menor ofensa aos bens jurídicos tutelados por esta Lei, a sanção se limitará à aplicação de multa, sem prejuízo do ressarcimento do dano e da perda dos valores obtidos, quando for o caso, nos termos do *caput* deste artigo.

§ 6º Ocorrendo lesão ao patrimônio público, a reparação do dano a que se refere esta Lei deve deduzir o ressarcimento ocorrido nas instâncias criminal, cível e administrativa tendo por objeto os mesmos fatos.





§ 7º As sanções aplicadas a pessoas jurídicas com base nesta Lei e na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, deverão observar o princípio constitucional do *non bis in idem*.

§ 8º A sanção de proibição de contratação com o Poder Público deverá constar no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, observando-se as limitações territoriais contidas em decisão judicial, conforme disposto no §4º deste artigo.

§ 9º As sanções previstas neste artigo só podem ser executadas com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

§ 10. Para efeitos de contagem do prazo da sanção de suspensão dos direitos políticos, computar-se-á retroativamente o intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória. (NR)”

.....  
“Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de Declaração de Imposto de Renda e Proventos de qualquer natureza, que tenha sido apresentada à Secretaria da Receita Federal, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente.

§ 1º A declaração de bens será atualizada anualmente e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.

§ 2º Será apenado com a pena de demissão, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa. (NR)”

§ 3º (Revogado)

§ 4º (Revogado)

.....  
“Art. 14. ....

.....  
§ 3º Atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos, observando a legislação que regula o processo administrativo disciplinar aplicável ao agente.(NR)”  
.....





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

“Art. 16. Na ação por improbidade administrativa poderá ser formulado, em caráter antecedente ou incidente, pedido de indisponibilidade de bens dos réus, a fim de garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito.

§ 1º O pedido de indisponibilidade pode ser formulado independentemente da representação de que trata o art. 7º desta Lei.

§ 2º O pedido de indisponibilidade apenas será concedido mediante a demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, desde que o juiz se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial à luz dos seus respectivos elementos de instrução, após a oitiva do réu em 5 (cinco) dias.

§ 3º A medida pode ser decretada sem a oitiva prévia do réu, sempre que o contraditório prévio possa comprovadamente frustrar a efetividade da medida ou que haja outras circunstâncias que recomendem a proteção liminar.

§ 4º Havendo mais de um réu na ação, a somatória dos valores declarados indisponíveis não poderá superar o montante indicado na petição inicial como dano ao erário ou enriquecimento ilícito.

§ 5º O valor da indisponibilidade levará em conta a estimativa de dano indicada na petição inicial, permitindo-se a sua substituição por caução idônea, fiança bancária ou seguro-garantia judicial, a requerimento do réu, bem como a sua readequação durante a instrução do processo.

§ 6º A indisponibilidade de bens de terceiro depende da demonstração da sua efetiva concorrência para os atos ilícitos apurados ou, tratando-se de pessoa jurídica, da instauração de incidente de desconsideração da personalidade jurídica, a ser processada na forma da lei processual.

§ 7º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

§ 8º Aplica-se à indisponibilidade de bens, regida por esta Lei, no que for cabível, o regime da tutela provisória de urgência da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

§ 9º Da decisão que defere ou indefere a medida relativa à indisponibilidade cabe agravo de instrumento, nos termos da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.







§ 10. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem exclusivamente o integral ressarcimento do dano ao erário, não incidindo sobre os valores a serem eventualmente aplicados a título de multa civil ou sobre acréscimo patrimonial decorrente de atividade lícita.

§ 11. A ordem de indisponibilidade de bens deverá priorizar bens de menor liquidez e, apenas na inexistência destes, o bloqueio de contas bancárias, de forma a garantir a subsistência do acusado ao longo do processo.” (NR)

“Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, salvo o disposto nesta lei.

§ 1º A ação deverá ser proposta perante o foro do local onde ocorrer o dano ou da pessoa jurídica prejudicada.

§ 2º A propositura da ação prevenirá a competência do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.

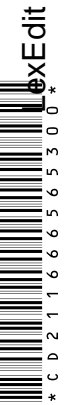
§ 3º A petição inicial observará o seguinte:

I – o autor deverá individualizar a conduta do réu, apontando os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9º a 11, desta Lei, e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada;

II – será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 77 e 80 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015;

§ 4º O Ministério Público poderá requerer as tutelas provisórias adequadas e necessárias, nos termos dos arts. 294 a 310, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

§ 5º A petição inicial será rejeitada nos casos do art. 330, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, bem como quando não preenchidos os requisitos a que se referem os incisos I e II do §3º ou ainda quando manifestamente inexistente o ato de improbidade imputado.





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

§ 6º Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a citação dos requeridos para que a contestem no prazo comum de 30 (trinta) dias, iniciando-se o prazo na forma do art. 231, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

§ 7º Da decisão que rejeita questões preliminares suscitadas pelo réu em sua contestação, cabe agravo de instrumento.

§ 8º Havendo a possibilidade de solução consensual, poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 (noventa) dias.

§ 9º Oferecida a contestação e, se for o caso, ouvido o autor, o juiz:

I – procederá ao julgamento conforme o estado do processo, levando em conta a eventual manifesta inexistência do ato de improbidade;

II – poderá desmembrar o litisconsórcio, visando otimizar a instrução processual.

§ 10. Após a réplica do Ministério Público, o juiz proferirá decisão indicando com precisão a tipificação do ato de improbidade administrativa imputável ao réu, sendo-lhe vedado modificar o fato principal e a capitulação legal apresentada pelo autor.

§ 11. Para cada ato de improbidade administrativa, deverá necessariamente ser indicado apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 ou 11 desta lei.

§ 12. Proferida a decisão referida no § 10, as partes serão intimadas a especificar as provas que pretendem produzir.

§ 13. Será nula a decisão de mérito total ou parcial da ação de improbidade administrativa que:

I – condena o requerido por tipo diverso daquele definido na petição inicial;

II – condene o requerido sem a produção das provas por ele tempestivamente especificadas.

§ 14. Em qualquer momento do processo, verificada a inexistência do ato de improbidade, o juiz julgará a demanda improcedente.





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

§ 15. Sem prejuízo da citação dos réus, intimar-se-á a pessoa jurídica interessada para, querendo, intervir no processo.

§ 16. Se a imputação envolver a desconsideração de pessoa jurídica, serão observadas as regras previstas nos arts. 133 a 137 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

§ 17. A qualquer momento, identificando o magistrado a existência de ilegalidades ou irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda, poderá, em decisão motivada, converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.347/85.

§ 18. Da decisão que converter a ação de improbidade em ação civil pública caberá agravo de instrumento.

§ 19. Ao réu será assegurado o direito de ser interrogado sobre os fatos de que trata a ação sendo que a recusa ou o silêncio não implicará a confissão.

§ 20. Na ação de improbidade administrativa, não se aplica:

I – a presunção de veracidade dos fatos alegados pelo autor em caso de revelia;

II – a imposição de ônus da prova ao réu, na forma do art; 373, §§1º e 2º, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015;

III – o ajuizamento de mais de uma ação de improbidade administrativa pelo mesmo fato;

IV – o reexame obrigatório da sentença de improcedência ou de extinção sem resolução de mérito. (NR)”

“Art. 17-A. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução cível, desde que advenham, ao menos, os seguintes resultados:

I – o integral ressarcimento do dano;

II – a reversão, à pessoa jurídica lesada, da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados;

§ 1º A celebração do acordo dependerá, cumulativamente:





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

I - da oitiva do ente federativo lesado, seja em momento anterior ou posterior da propositura da ação;

II - de aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento da ação;

III - de homologação judicial, independente do acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa.

§ 2º Em qualquer caso, a celebração do acordo levará em conta a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, na rápida solução do caso.

§ 3º Para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, para que se manifeste com indicação de parâmetros, no prazo de 90 (noventa) dias.

§ 4º O acordo poderá ser celebrado no curso das investigações de apuração do ilícito, no curso da ação de improbidade ou quando da execução da sentença condenatória.

§ 5º As negociações para a celebração do acordo ocorrerão entre o Ministério Público, de um lado, e, de outro, o investigado ou demandado e o seu defensor.

§ 6º O acordo poderá contemplar a adoção 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, se for o caso, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas.

§ 7º Em caso de descumprimento do acordo, o investigado ou demandado ficará impedido de celebrar novo acordo pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados do conhecimento pelo Ministério Público do efetivo descumprimento. (NR)”

.....  
“Art. 18. A sentença proferida nos processos a que se refere esta Lei deverá, além de observar o contido no art. 489, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015:





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

I - indicar de modo preciso os fundamentos que demonstram os elementos a que se referem os arts. 9º a 11 desta Lei, que não podem ser presumidos;

II – considerar as consequências práticas da decisão, sempre que decidir com base em valores jurídicos abstratos;

III – considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados e das circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente;

IV – considerar, para a aplicação das sanções, de forma isolada ou cumulativa:

- a) os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade;
- b) a natureza, a gravidade e o impacto da infração cometida;
- c) a extensão do dano causado;
- d) o proveito patrimonial obtido pelo agente;
- e) as circunstâncias agravantes ou atenuantes;
- f) a atuação do agente em minorar os prejuízos e consequências advindas de sua conduta omissiva ou comissiva;
- g) os antecedentes do agente.

V – levar em conta na aplicação das sanções a dosimetria das sanções relativas ao mesmo fato já aplicadas ao agente;

VI – na fixação das penas relativamente ao terceiro, quando for o caso, tomar em vista a sua atuação específica, não sendo admissível a sua responsabilização por ações e omissões para as quais não tiver concorrido ou das quais não tiver obtido vantagens patrimoniais indevidas;

VII - indicar, na apuração da ofensa a princípios, critérios objetivos que justifiquem a imposição da sanção.

§ 1º A ilegalidade, sem a presença de dolo que a qualifique, não configura ato de improbidade.





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

§ 2º Na hipótese de litisconsórcio passivo, a condenação ocorrerá no limite da participação e benefícios diretos, vedada qualquer solidariedade.

§ 3º Não haverá remessa necessária nas sentenças de que trata esta Lei. (NR)”

“Art. 18-A. A sentença que julgar procedente a ação fundada nos arts. 9º e 10, desta Lei, condenará ao ressarcimento dos danos e à perda ou à reversão dos bens e valores ilicitamente adquiridos, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.

§ 1º Havendo a necessidade de liquidação do dano, a pessoa jurídica prejudicada procederá a essa determinação e ao ulterior procedimento para cumprimento da sentença referente ao ressarcimento do patrimônio público ou à perda ou reversão dos bens.

§ 2º Caso a pessoa jurídica prejudicada não adote as providências a que se refere o § 1º deste artigo, no prazo de seis meses a contar do trânsito em julgado da sentença de procedência, caberá ao Ministério Público proceder às respectivas liquidação e cumprimento, sem prejuízo de eventual responsabilização pela omissão verificada.

§ 3º Para fins de apuração do valor do ressarcimento, deverão ser descontados os serviços efetivamente prestados.

§ 4º 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 48 (quarenta e oito) parcelas mensais, corrigidas monetariamente. (NR)”

“Art. 18-B. A requerimento do réu, na fase de cumprimento da sentença, o juiz unificará eventuais sanções aplicadas com outras já impostas em outros processos, tendo em vista a eventual continuidade de ilícito ou a prática de diversas ilicitudes:

I – no caso de continuidade de ilícito, o juiz promoverá a maior sanção aplicada, aumentando-a de um terço, ou a soma das penas aplicando-se a solução mais benéfica ao réu;

II – no caso de prática de novos atos ilícitos pelo mesmo sujeito, as sanções serão somadas.

Parágrafo único. As sanções de suspensão de direitos políticos e proibição de contratar ou receber incentivos fiscais ou creditícios do Poder Público observarão o limite máximo de 20 (vinte) anos. (NR)”





.....  
"Art. 20. ....

§ 1º A autoridade judicial competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual ou para evitar a iminente prática de novos ilícitos.

§ 2º O afastamento previsto no § 1º será de até 90 (noventa) dias, prorrogáveis uma única vez por igual prazo, mediante decisão motivada.(NR)"

"Art. 21.....

I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento e às condutas previstas no art. 10;

.....  
§ 1º Os atos do órgão de controle interno ou externo serão tomados em consideração pelo juiz quando tiverem servido de fundamento para a conduta do agente público.

§ 2º As provas produzidas perante os órgãos de controle e as correspondentes decisões deverão ser consideradas na formação da convicção do juiz, sem prejuízo da análise acerca do dolo na conduta do agente.

§ 3º As sentenças civis e penais produzirão efeitos em relação à ação de improbidade quando decidirem pela inexistência da conduta ou pela negativa da autoria.

§ 4º A absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação da qual trata esta lei, havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos no art. 386, do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941.

§ 5º Eventuais outras sanções aplicadas em outras esferas deverão ser compensadas com as sanções aplicadas nos termos desta lei." (NR)"





“Art. 22. Para apurar qualquer ilícito previsto nesta Lei, o Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada de acordo com o disposto no art. 14, poderá instaurar inquérito civil, ou procedimento investigativo assemelhado, e requisitar a instauração de inquérito policial.  
Parágrafo Único. Na apuração dos ilícitos previstos nesta Lei, será garantido ao investigado a oportunidade de manifestação por escrito e juntada de documentos que comprovem suas alegações e auxiliem na elucidação dos fatos. (NR)”

.....

“Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.

§ 1º A instauração de inquérito civil ou processo administrativo para apuração dos ilícitos referidos nesta Lei suspende o curso do prazo prescricional, por no máximo 180 (cento e oitenta) dias corridos, recomeçando a correr após a sua conclusão ou, caso não concluído o processo, esgotado o prazo de suspensão.

§ 2º O inquérito civil para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de 180 (cento e oitenta) dias corridos, podendo ser prorrogado uma única vez por igual período, mediante fundamentada justificativa.

§ 3º Encerrado o prazo previsto no §2º, e não sendo o caso de arquivamento do inquérito civil, a ação deverá ser proposta no prazo de 30 (trinta) dias.

§ 4º O prazo da prescrição referido no caput interrompe-se:

- I – pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa;
- II - pela publicação da sentença condenatória;
- III - pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal confirmando sentença condenatória ou reformando sentença de improcedência;
- IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça confirmando acórdão condenatório ou reformando acórdão de improcedência;







CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

V - pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal confirmando acórdão condenatório ou reformando acórdão de improcedência.

§ 5º Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr, do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no caput.

§ 6º A suspensão e a interrupção da prescrição produzem efeitos relativamente a todos os que concorreram para a prática do ato de improbidade.

§ 7º Nos atos de improbidade conexos, que sejam objeto do mesmo processo, estendem-se aos demais a suspensão e a interrupção relativas a qualquer deles.

§ 8º O juiz ou o Tribunal, depois de ouvido o Ministério Público, deverá, de ofício ou a requerimento da parte interessada, reconhecer a prescrição intercorrente da pretensão sancionadora e decretá-la de imediato caso, entre os marcos interruptivos referidos no § 4º, transcorra o prazo previsto no § 5º. (NR)”

“Art. 23-A. É dever do Poder Público oferecer contínua capacitação aos agentes públicos e políticos que atuem com prevenção ou repressão de atos de improbidade administrativa.(NR)”

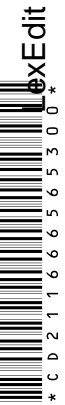
“Art. 23-B. Nas ações e acordos regidos por esta Lei, não haverá adiantamento de custas, preparo, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas.

§ 1º No caso de procedência da ação, as custas e demais despesas processuais serão pagas ao final.

§ 2º Haverá condenação em honorários sucumbenciais em caso de improcedência da ação de improbidade.(NR)”

.....

**Art. 3º** O novo prazo prescricional a que se refere o art. 23 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, aplica-se apenas aos fatos ocorridos após a vigência desta Lei.





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

**Art. 4º** As Fazendas Públicas que ajuizaram ações de improbidade até a vigência desta Lei poderão manter a titularidade ativa até o final dos respectivos processos.”

**Art. 5º** Revogam-se os seguintes dispositivos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992:

I - os arts. 4º, 5º, 6º e 10-A;

II – o parágrafo único do art. 7º;

III – incisos I, II, IX e X do art. 11;

IV – o inciso IV do *caput* e o parágrafo único do art. 12;

V – os §§ 3º e 4º do art. 13.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em            de            de 2021.

Deputado CARLOS ZARATTINI  
Relator

