

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

### **PROJETO DE LEI Nº 1.361 DE 2003 (Apenso: Projeto de Lei nº 1.448 de 2003)**

**Altera a redação do art. 20 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.**

**Autor: Deputado Francisco Turra**  
**Relatora: Deputada Juíza Denise Frossard**

### **I – RELATÓRIO**

O projeto de lei nº 1.361, de 2003, tem como finalidade, introduzir modificações no artigo 20, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional.

O seu autor pretende, especificamente, acrescentar dois parágrafos ao referido artigo, condicionando o afastamento do Chefe do Poder Executivo, titular ou substituto, à confirmação da decisão de primeiro grau, pelo tribunal de segundo grau de jurisdição. Estabelece ainda:

- 1) recurso de ofício da decisão de primeiro grau;
- 2) prazo de (2) dois dias para a remessa dos autos do processo à superior instância;
- 3) prazo de 90 (noventa) dias como limite máximo para o afastamento.

O autor justifica a sua proposição, com a origem popular do mandato obtido no processo eleitoral. A simples cautela por temor ou conveniência, segundo o autor, não justifica o afastamento, mas, tão somente, a evidência de lesão aos cofres públicos e aos valores sociais. Sob a ótica processual, o afastamento só se justifica quando o exercício do mandato constituir-se em óbice intransponível para a apuração dos fatos e da culpabilidade. A ordem jurídica brasileira exige um processo regular e o trânsito em julgado das decisões que decretam a suspensão dos direitos políticos, a perda de cargo, ou que declaram inelegibilidades. A simples invocação da necessidade à instrução processual, não há de ser suficiente para autorizar, mediante uma decisão judicial provisória, o afastamento de um Prefeito Municipal eleito pela vontade de milhares de eleitores.

Diz, o autor do projeto, que tem havido abuso na determinação desses afastamentos de prefeitos municipais, motivados, muitas vezes, por rivalidades políticas e interesses censuráveis. A confirmação da decisão monocrática pelo tribunal dará à sociedade a necessária certeza de que o afastamento atende ao bem comum. O recurso de ofício é próprio de nosso sistema processual e o prazo de (2) dois dias para a remessa dos autos ao tribunal mostra-se adequado à urgência e a importância da matéria. A estipulação do prazo máximo de 90 (noventa) dias, para qualquer afastamento, vem suprir imperdoável lacuna deixada pelo texto vigente. Esse período é mais do que suficiente à apuração dos fatos e à solução judicial da questão.

O projeto de lei nº 1.448, de 2003, apresentado pelo deputado Olavo Calheiros, busca estabelecer critério para o afastamento de detentor de mandato eletivo, do exercício do cargo, por decisão do Poder Judiciário. Exige que o afastamento ocorra, apenas, por ocasião da execução de sentença de mérito. Entende ser inadmissível que o detentor de representação popular seja afastado do cargo por decisão judicial não definitiva, eis que o nosso arcabouço jurídico é todo montado sobre a presunção de inocência. O afastamento liminar enseja a arbitrariedade e o desequilíbrio entre os Poderes.

Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, o digno relator, deputado Luciano Castro, ofereceu um Substitutivo ao projeto de lei nº 1.361, e opinou pela rejeição do projeto de lei nº 1.448.

**Sustenta, o ilustre relator:**

- 1) a procedência da argumentação desenvolvida pelos autores dos dois projetos;
- 2) a necessidade de conciliar as garantias ao exercício do mandato popular, com o interesse público na apuração dos delitos.

**Sugere, o nobre relator:**

- 1) a substituição do termo “necessária” (à instrução processual), pelo termo “indispensável”;
- 2) o efeito imediato da decisão judicial provisória;
- 3) um limite à vigência dessa decisão:
  - a) recurso de ofício;
  - b) prazo de quinze dias para apreciação desse recurso;
  - c) caducidade do afastamento preventivo após 90 (noventa) dias.

Quanto ao projeto em apenso, o eminente relator acredita que a sua aprovação levaria à impunidade, pois, comprometeria a instrução dos processos judiciais.

O Substitutivo apresentado pelo digno relator foi aprovado, unanimemente, pelos membros da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.

Os projetos vieram a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, para receber o parecer, **na forma regimental**.

Além do mencionado Substitutivo, não houve qualquer outra emenda, até o momento.

## II – VOTO

**Do ponto de vista regimental**, há de prosperar o Substitutivo apresentado na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, com a subemenda que apresento. Assim, fica prejudicada a versão original do projeto de lei nº 1.361, de 2003, e rejeitado o projeto de lei nº 1.448, de 2003.

**Do ponto de vista da técnica legislativa**, o Substitutivo merece reparos. Padece do mesmo vício da versão original do projeto de lei nº 1.361/2003, quando se refere à redação do artigo 20, da lei nº 8.429/1992. Na verdade, trata-se de acréscimo de parágrafos ao referido artigo, e nova redação ao antigo parágrafo único.

As justificativas apresentadas aos projetos e ao Substitutivo colocam ênfase na proteção ao mandato de prefeito, quiçá pelos reduzidos casos de cassação de mandatos de governadores e presidentes da República.

O caput do artigo 20 menciona a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos, que se efetivam, apenas, com o trânsito em julgado da sentença condenatória. Por ser genérica, essa norma abrange todos os servidores públicos, *lato sensu*. O parágrafo único desse artigo autoriza o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, quando essa medida se fizer necessária à instrução processual. O projeto sub examen tem por alvo esse parágrafo único, pelas razões invocadas na sua justificação.

O fulcro da questão, pois, não é o caráter provisório da decisão judicial. Enquanto não transitar em julgado, toda decisão judicial, sentença ou acórdão, tem caráter provisório. O fulcro da questão **é o afastamento do exercício do cargo, que tem caráter provisório. O afastamento definitivo significa perda do cargo, que só ocorre com o trânsito em julgado da sentença condenatória, nos termos do caput do artigo 20.**

Outrossim, todas as decisões do Poder Judiciário devem ser motivadas (CF, 93, IX e X).

Portanto, o afastamento do agente público não é determinado pela alegação pura e simples de necessidade, mas, pela sustentação em fatos provados *initio litis* ou no final da instrução processual, que induzem tal necessidade. Essas provas ou os indícios veementes afastam a presunção de inocência e autorizam o juiz a decretar o afastamento. Na hipótese de abuso, de decisão sem base real, de excesso na medida judicial, os prejudicados dispõem de ações e recursos judiciais contra a autoridade coatora. Mas esse comportamento abusivo, pelo que estou informada e por minha própria experiência judicante, enquanto Magistrada de carreira durante 14 (quatorze) anos, não é regra, mas, exceção.

O objetivo da mudança proposta é o de colocar um limite temporal a esse afastamento, quando se tratar de Chefe de Poder Executivo, para evitar manobras políticas que têm, na morosidade da prestação jurisdicional, a sua principal aliada. **Isto me parece salutar e em perfeita harmonia com o ordenamento constitucional e legal em vigor.** Os prazos propostos, todavia, estão fora de sintonia com o artigo 86, §2º, da Constituição Federal e com a realidade territorial brasileira.

Efetivamente, se para o Presidente da República, esse prazo é de 180 (cento e oitenta) dias, para Governador e Prefeito o prazo não há de ser menor. Veja-se que o enriquecimento ilícito no exercício do cargo enquadra-se na categoria de improbidade administrativa, causa de impedimento para a função presidencial (CF, 85, V). Esse prazo deve ser adotado, também, em nível infraconstitucional. Desse modo, se o julgamento não estiver concluído nesse prazo, em segundo grau ou em grau único de jurisdição, cessará o afastamento e o agente retornará às suas funções, sem prejuízo dos ulteriores trâmites processuais.

Não há, *in casu*, oposição alguma entre a vontade popular e a prestação jurisdicional. O povo escolhe o governante, confiando na sua honestidade e na sua capacidade de bem governar. Ao se conduzir de forma desonesta, o governante mostra-se infiel ao mandato que recebeu. A decisão que, ao reprimir a infidelidade e a desonestidade, afasta o governante do cargo, põe-se de acordo com a vontade popular.

Acontece que esse afastamento, **enquanto não for definitivo pelo trânsito em julgado da sentença condenatória, deve ter um limite temporal razoável. Se não houver esse limite, o que era provisório torna-se definitivo.** A eficácia da decisão adquire uma extensão que não lhe é própria. Lacunosa, nesse particular, é a lei especial, apenas, porquanto o limite temporal já existe no ordenamento jurídico brasileiro (CF, 86, §2º).

Por outro lado, o território brasileiro é imenso. Geralmente, as distâncias entre as comarcas do interior e a Capital, onde está localizado o Tribunal de Justiça, são enormes, como são exemplos os Estados de Amazonas, Pará, Baía e Minas Gerais. Os meios de transporte e comunicação, às vezes, são precários. Prazos exíguos para os trâmites processuais nessas regiões e nessas circunstâncias, não podem ser cumpridos. Fogem da realidade local.

Estou, pois, em que o prazo genérico fixado na Constituição Federal, basta para atender às justas preocupações dos nobres deputados, com os mandatos dos prefeitos municipais.

Não vislumbro necessidade alguma de modificar a redação do parágrafo único, do artigo 20, da lei nº 8.429/1992. Suficiente transformá-lo em §1º, com a sua atual redação, e acrescentar um §2º, estabelecendo o limite de 180 (cento e oitenta) dias para vigência do afastamento provisório.

Pelas razões expostas, formulei, com todas as vênias, subemenda substitutiva ao Substitutivo da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, como permite o §7º, do artigo 188, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Voto pela aprovação do projeto de lei nº 1.361, de 2003, com o seu Substitutivo, já que atendidas as exigências regimentais, na forma da subemenda ora apresentada, e pela rejeição do projeto de lei nº 1.448, de 2003.

Sala da Comissão, 30 junho de 2004

**Juíza Denise Frossard**  
**Relatora**

### **SUBEMENDA SUBSTITUTIVA**

**Acrescenta parágrafo ao artigo 20, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional.**

#### **O Congresso Nacional decreta:**

Art. 1º. O parágrafo único do artigo 20, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar como §1º, mantida a sua atual redação.

Art. 2º. O artigo 20, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, fica acrescido do seguinte parágrafo:

“Art. 20.....

“§1º.....

“§2º. Quando o agente for Chefe do Poder Executivo Municipal, Estadual ou Federal, cessará, de pleno direito, a eficácia da decisão, independentemente de qualquer formalidade e sem prejuízo do prosseguimento do processo, se não houver julgamento definitivo em grau único ou em segundo grau de jurisdição, conforme o caso, dentro em 180 (cento e oitenta) dias, contados da data do afastamento.”

Art. 3º. Esta lei entre em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, 30 de junho de 2004

**Deputada Juíza Denise Frossard**