



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 1.523, DE 2003

Apensados: PL nº 6.997/2006 e PL nº 232/2019

Altera a Lei nº 8.429, de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

Autor: Deputado CARLOS SAMPAIO

Relator: Deputado RODRIGO VALADARES

I - RELATÓRIO

Busca-se, mediante o PL n.º 1.523, de 2003, alterar a lei de Improbidade Administrativa, de modo a fazer constar expressamente na Lei n.º 8.429, de 1992, que ação de improbidade é uma ação civil pública, regida, subsidiariamente, pelas disposições da Lei n.º 7.347/85.

O projeto também pretende conferir legitimidade ativa para a propositura da ação de improbidade a qualquer cidadão, dispondo que, nestes casos, a ação de improbidade será uma ação popular.

Constam ainda no projeto alterações para excluir a possibilidade de apresentação de defesa prévia, para permitir que seja determinado o perdimento da função pública e a suspensão dos direitos políticos do requerido desde a sentença de primeiro grau, que ficaria sujeita a recurso com efeito suspensivo, para explicitar a possibilidade da antecipação da tutela e para alterar a regra da prescrição.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania não foram apresentadas emendas no prazo próprio.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Por tratarem de tema semelhante, os PLs nº 6.997, de 2006, e 232, de 2019, foram apensados à proposta principal.

O PL nº 6.997, de 2006, repete a proposta de legitimar o cidadão para propor a ação de improbidade administrativa.

Já o PL nº 232, de 2019, busca conferir legitimidade para a propositura da ação de improbidade às seguintes pessoas e entidades: Ministério Público; pessoa jurídica interessada; Defensoria Pública; Ordem dos Advogados do Brasil – OAB; associação que, concomitantemente, esteja constituída há pelo menos um ano nos termos da lei civil, e inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e qualquer cidadão

Compete a esta Comissão apreciar, não conclusivamente, os projetos quanto à constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O primeiro ponto a destacar é que, recentemente, após a apresentação dos três projetos de lei ora analisados, a Lei de Improbidade sofreu modificações bastante amplas em virtude da aprovação da Lei nº 14.230, de 2021. A norma aprovada em 2021, foi fruto de um anteprojeto de lei elaborado por reconhecidos juristas, sendo posteriormente submetida a debate ocorrido nesta Casa e no Senado Federal.

Houve na ocasião a incorporação na Lei de boa parte da jurisprudência que já era adotada pelo Superior Tribunal de Justiça à época bem como algumas críticas que vinham sendo efetuadas pela doutrina. Feita esta primeira observação, passo ao exame dos projetos de lei.

A alteração proposta ao art. 23 da Lei nº 8.429, de 1992, pela proposição principal afronta o contido no artigo 37, §5º, da Carta da República, segundo o qual *“a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos*





*praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, **ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento***”.

O dispositivo estabelece a imprescritibilidade das ações de ressarcimento, que, portanto, não podem ter prazo fixado na legislação ordinária. Diante disso, a pretendida alteração ao art. 23 da Lei n.º 8.429, de 1992, é inconstitucional e, consequentemente, injurídica.

As alterações propostas pelo PL n.º 1.523/03 ao art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa (§§10, 11 e 12) ferem os princípios gerais de direito e a própria sistemática da Lei de Improbidade. Inicialmente, ressalte-se que atualmente o § 10 da Lei de improbidade consta como revogado.

Por sua vez, na sentença, sempre competirá ao juiz fixar todas as sanções cabíveis, de acordo com o artigo 37, § 4º, da Constituição Federal, segundo o qual “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”.

No projeto, porém, pressupõe-se que a sentença terá eficácia imediata mesmo em relação às sanções de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos, o que não condiz com a atual redação do artigo 20 da Lei. Nos termos do já dispositivo em vigor, “a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória”.

Não há necessidade, portanto, de dispositivo voltado a estabelecer efeito suspensivo para sentença nas hipóteses de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos, pois o art. 20 da Lei de Improbidade determina que isto somente ocorrerá após o trânsito em julgado da sentença condenatória. Mais, o recurso cabível contra a sentença é a apelação, e não o agravo de instrumento.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

As propostas de alteração aos §§ 10, 11 e 12 da atual lei de improbidade, portanto, são injurídicas.

Passo ao exame de mérito das propostas.

Quanto ao objetivo de permitir a aplicação subsidiária da Lei da Ação Civil Pública à Lei de Improbidade, a norma aprovada recentemente por esta Casa foi em sentido contrário, alterando expressamente o *caput* do art. 17 para deixar claro que a Lei de aplicação subsidiária é o Código de Processo Civil. A saber:

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 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei.

Em contrapartida, as mudanças efetuadas pela recente lei aprovada também permitiram a conversão da ação de improbidade em uma ação civil pública, caso verificados não estarem presentes os requisitos para a tipificação de ato de improbidade. Nesta linha, eis o atual teor do art. 17, § 16, da Lei de Improbidade.

§ 16. A qualquer momento, se o magistrado identificar a existência de ilegalidades ou de 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, de 24 de julho de 1985.

A tese prevalecente na reforma da Lei foi no sentido de que, enquanto a ação de improbidade administrativa tem finalidade essencialmente punitiva, a ação civil pública tem como objetivo a tutela de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Neste sentido, foi a doutrina do ministro Teori Zavascki:

O ponto de referência, aqui (ação civil pública), já não é o de preservar ou recompor o patrimônio público ou os atos da administração (objetivo primordial da ação civil pública e da ação popular), mas sim, fundamentalmente, o de punir os





responsáveis por atos de improbidade. (...) Trata-se, portanto, de ação com caráter eminentemente repressivo, destinada, mais que a tutelar direitos, a aplicar penalidades. Sob esse aspecto, ela é marcadamente diferente da ação civil pública e da ação popular"¹

Ao concordar com esta corrente de pensamento, o Congresso Nacional também acresceu o seguinte art. 17-D à Lei de Improbidade: A saber:

Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

Parágrafo único. Ressalvado o disposto nesta Lei, o controle de legalidade de políticas públicas e a responsabilidade de agentes públicos, inclusive políticos, entes públicos e governamentais, por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social submetem-se aos termos da [Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985](#).

Em resumo, parece-me inadequado alterar a Lei de improbidade para afirmar que se aplica subsidiariamente a Lei da Ação Civil Pública haja vista a clara diferença de finalidade entre uma e outra demanda. Pelas mesmas razões, e considerado o caráter repressivo da ação de improbidade, também não me parece adequada a ampliação da legitimidade ativa, para tornar possível o ajuizamento por qualquer cidadão.

A ideia também pode gerar efeitos diversos do pretendido, fazendo a ação de improbidade caminhar no sentido da banalização e do descrédito, com usos meramente políticos e eleitorais. Está, aliás, já é uma crítica frequente à ação popular que, comumente, é usada por opositores a partir de critérios puramente políticos.

¹ ZAVASKI, Teori Albino. Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7ª ed. São Paulo: RT, 2017, p. 101.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Ademais, a ação popular e ação civil pública, como já destacado, são instrumentos a serem utilizados para a tutela de interesses difusos, sendo o ajuizamento de demandas com caráter repressivo/punitivo tradicionalmente atribuído ao Ministério Público;

Nada a reparar quanto à técnica legislativa das propostas.

Em face de todo o exposto, nosso voto é:

- a) pela boa técnica legislativa do PL nº 1.523, de 2003, e pela inconstitucionalidade e injuridicidade da proposição, apenas na parte relativa às propostas de alteração dos §§ 10, 11 e 12 do artigo 17 e artigo 23 da Lei nº 8.492, de 1992.
- b) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos PLs nº 6.997, de 2006, nº 232, de 2019.
- c) Quanto ao mérito, pela rejeição de todos os projetos de lei.

Sala da Comissão, em de de 2023.

RODRIGO VALADARES
DEPUTADO FEDERAL – UNIÃO/SE
RELATOR

