

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

## PROJETO DE LEI Nº 1.523, DE 2003

Altera a Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa).

**Autor:** Deputado Carlos Sampaio

**Relator:** Deputado José Eduardo Cardozo

### I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei visando a alterar a Lei de Improbidade Administrativa. Pretende o autor da proposição que conste expressamente da Lei nº 8.429, de 1992, que a ação de improbidade administrativa é uma ação civil pública, regida subsidiariamente pelas disposições da Lei nº 7.347/85.

Além disso, o projeto prevê a legitimidade de qualquer cidadão, através de ação popular, para propor a ação de improbidade administrativa.

Constam do projeto, ainda, alterações na lei para excluir a 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.

Em justificativa, aduz o autor, il. Deputado Carlos Sampaio, que a defesa prévia torna a ação de improbidade administrativa mais morosa, por isso é necessária sua exclusão; que as alterações propostas proporcionam meios mais eficazes ao Ministério Público de realizar os fins da Lei de Improbidade Administrativa e que a alteração do prazo destina-se a adequar a Lei às disposições constitucionais.

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

## **II - VOTO DO RELATOR**

Compete a esta Comissão apreciar o projeto de lei quanto à constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito.

Com relação ao primeiro aspecto, avulta, de imediato, que a alteração proposta ao art. 23 da Lei nº 8.429, de 1992, ao invés de promover adequação à Constituição Federal, afronta o contido em seu art. 37, § 5º, o qual dispõe que *“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”*.

A disposição constitucional transcrita não quer dizer, simplesmente, que o prazo prescricional da ação de ressarcimento deverá ser diferente da prescrição para condenação por ilícitos que causem prejuízos ao erário. O que traz a norma é a imprescritibilidade das ações de ressarcimento, que não poderão ter prazo estabelecido em legislação ordinária.

Diante disso, a pretendida alteração ao art. 23 da Lei nº 8.429, de 1992, é inconstitucional.

Quanto à juridicidade e técnica legislativa, não há correções a fazer.

Em análise de mérito da proposição, necessário se faz examinar, separadamente, cada uma das alterações propostas.

O projeto de lei prevê a alteração do *caput* do art. 17 para explicitar que a ação de improbidade administrativa é uma ação civil pública, à

qual se aplicam as disposições contidas na Lei nº 7.347/85 que não contrariarem a própria Lei nº 8.429/92.

A disposição é desnecessária. Doutrina e jurisprudência já consentem, com poucas divergências, que a ação de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público é uma ação civil pública, sendo permitida a utilização subsidiária da Lei nº 7.347, de 1985.

Neste momento, a previsão expressa da natureza da ação na Lei de Improbidade Administrativa não traria qualquer benefício ao sistema. Ao contrário, poderia gerar confusões e questionamentos judiciais – indagar-se-ia se, antes da lei nova, os recursos da ação civil pública poderiam ter sido utilizados nas ações de improbidade administrativa já propostas, uma vez que foi necessária alteração expressa na Lei para prever a possibilidade.

Entendemos, diante das razões expostas, que a alteração não é oportuna.

De outra parte, a possibilidade de qualquer cidadão, por meio de ação popular, propor a ação de improbidade administrativa prevista na Lei nº 8.429/92 tampouco nos afigura viável.

A ação popular, regida pela Lei nº 4.717, de 1965, tem como finalidade a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público, incluindo o pagamento de perdas e danos pelos responsáveis pela prática do ato impugnado.

A ação de improbidade administrativa, por sua vez, tem âmbito de aplicação mais amplo. Por seu intermédio, podem ser combatidos atos que importem enriquecimento ilícito, que causem prejuízo ao erário e que atentem contra os princípios da Administração Pública, estando o responsável sujeito não apenas ao ressarcimento ao erário, mas também à perda da função pública, suspensão dos direitos políticos e multa, dentre outras penas.

A nosso ver, a ação de improbidade administrativa, por seu âmbito mais generalizado de aplicação e pela gradação de suas penas, não pode ser proposta por qualquer cidadão, mas apenas pelas entidades que têm efetivas condições de proporcionar a efetiva persecução nestas ações. O problema, no caso, está na chamada *representatividade adequada* – o cidadão não tem condições instrumentais de representar toda a sociedade para promover a ação de improbidade administrativa. Por isso, a lei reserva a legitimidade ativa dessas

ações ao Ministério Público e à pessoa jurídica interessada, ao tempo em que prevê que qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa para que investigue a prática de ato de improbidade.

A alteração proposta no § 7º do art. 17 exclui a chamada *defesa prévia* ou *preliminar*, a qual consiste em manifestação do réu antes de o juiz determinar se aceitará ou não o processamento da ação. A existência dessa defesa gera, de fato, um pequeno atraso no andamento da ação. Não obstante, sua ocorrência é necessária para evitar que ações manifestamente temerárias tenham curso. Trata-se, além disso, da consagração do princípio da ampla defesa, constitucionalmente garantido.

Por fim, também é desnecessária a previsão expressa da possibilidade de tutela antecipada nas ações de improbidade administrativa, já que a previsão geral do Código de Processo Civil pode ser utilizada no âmbito da Lei nº 8.429, de 1992.

Em face de todo o exposto, nosso voto é pela inconstitucionalidade, juridicidade e adequada técnica legislativa do PL nº 1.523, de 2003 e, no mérito, por sua rejeição.

Sala da Comissão, em                    de                    de 200 .

Deputado José Eduardo Cardozo  
Relator