

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 5.139, DE 2001

Altera os arts. 12 e 21 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa

**Autor:** Deputado OSMAR SERRAGLIO

**Relator:** Deputado NELSON TRAD

### I - RELATÓRIO

1. O projeto de lei sob exame pretende alterar o **caput** do art. 12 e o inciso I, do art. 21, da Lei n 8.429, de 2 de junho de 1992, a chamada **Lei de Improbidade Administrativa**.

2. A alteração cogitada, para o *caput* do art. 12, acrescenta ao texto a expressão **“que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato.”**, ficando assim redigido:

**“Art. 12. Independentemente das sanções penais, 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.****

.....”

3. Quanto ao inciso I, do art. 21, o PL adita ao seu final a expressão **“salvo quanto à pena de ressarcimento”**:

**“Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:**

*I – da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento;*

.....

4. O autor justifica o projeto indagando se pode o juiz, julgando procedente a ação, aplicar as penas previstas em bloco ou apenas uma delas, entendendo que se deva afastar a possibilidade de aplicação conjunta, obrigatoriamente. Analisando o caso concreto, o juiz avaliará a conduta do agente público, aplicando as penas dentre as cominações, isolada ou cumulativamente. E conclui ser o texto confuso.

Cita a tese defendido por Marcelo Figueiredo, em “PROBIDADE ADMINISTRATIVA – Comentários à Lei nº 8.429/92 e legislações complementares”, arrematando:

*“Não seria crível que as sanções sejam aplicadas somente cumulativamente ou mesmo isoladamente, isso feriria o próprio escopo teleológico da norma. Há de existir moderação pelo julgador ao se defrontar com problemas que tais. Somente se a gravidade ou não da conduta delituosa assim o exigir, deverá o aplicador da lei condenar o agente às penas cumuladas, não deverá fazê-lo sempre (como dá a entender o dispositivo atualmente), pois isto representaria o aspecto draconiano. Não mais terá o juiz, a partir da modificação pretendida, dúvida na aplicação das penas cabíveis, podendo aplicá-las em sua totalidade.*

*A modificação pretendida para o **artigo 21, inciso I**, prende-se mais à questão de coerência. Ora como se poderá aplicar a pena de ressarcimento aos cofres públicos, se não houver acontecido dano ao patrimônio público?”*

5. Submetido o PL à COMISSÃO DE TRABALHO, ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO, **aprovou-o** ela, por unanimidade, acatando o parecer do Relator, Deputado LUIZ ANTONIO FLEURY, do qual se destaca:

*“A aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.429/92 pode-se dar de modo isolado ou cumulativo, dependendo da gravidade do ilícito praticado. Essa conclusão deriva, em primeiro lugar, dos preceitos constitucionais pertinentes à matéria: “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” (art. 37, § 4º, da Constituição Federal).

A própria Lei nº 8.429/92 estabelece, em seu **art. 12, parágrafo único**, que na fixação das penas previstas naquele normativo “**o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente**”. Evidentemente, essa norma tem por fundamentos os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, os quais, como regra, devem estar presentes na aplicação de qualquer sanção.”

Esse, segundo o parecerista, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, ilustrando o parecer com dados da jurisprudência:

“RECURSO ESPECIAL - ALÍNEAS "A" E "C" - ADMINISTRATIVO - AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - (...) ALEGAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DE QUE NÃO HÁ POSSIBILIDADE DE EXCLUIR A SANÇÃO - APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE - POSSIBILIDADE DE INCIDÊNCIA NÃO CUMULATIVA DAS SANÇÕES DO ART. 12, INCISO III, DA LEI N. 8.429/92 - DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO CONFIGURADA. A aplicação das sanções da Lei n. 8.429/92 deve ocorrer à luz do princípio da proporcionalidade, de modo a evitar sanções desarrazoadas em relação ao ato ilícito praticado, sem, contudo, privilegiar a impunidade. Para decidir pela cominação isolada ou conjunta das penas previstas no artigo 12 e incisos, da Lei de Improbidade Administrativa, deve o magistrado atentar para as circunstâncias peculiares do caso concreto, avaliando a gravidade da conduta, a medida da lesão ao erário, o histórico funcional do agente público etc.” (REsp nº 300184, Pr. 200100055133, SP, DJ de 03.11.2003).

“ADMINISTRATIVO. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. DISCRICIONARIEDADE DO JULGADOR NA APLICAÇÃO DAS PENALIDADES. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA N.º 07/STJ. 1. As sanções do art. 12, da Lei n.º 8.429/92 não são necessariamente cumulativas, cabendo ao magistrado a sua dosimetria; aliás, como deixa claro o parágrafo único do mesmo dispositivo. 2. No campo sancionatório, a interpretação deve conduzir à dosimetria relacionada à exemplariedade e à correlação da sanção, critérios que

*compõem a razoabilidade da punição, sempre prestigiada pela jurisprudência do E. STJ. (Precedentes)” (REsp nº 505068, Pr. 200300419731, PR, DJ de 29.09.2003).*

Alinhara, ainda, o parecerista:

*“Não obstante, como se vê a partir dos próprios acórdãos transcritos, o **silêncio da lei** pode conduzir à interpretação da obrigatoriedade de aplicação conjunta das sanções, como ocorreu nas ações de improbidade administrativa ajuizadas pelo Ministério Público dos Estados mencionados.*

*Do exame da doutrina, ainda que não tenham sido identificadas maiores divergências sobre o assunto, cabe reproduzir o seguinte ponto de vista em favor da **aplicação conjunta** das sanções:*

*‘Não há, portanto, discricionariedade para o juiz aplicar isolada ou cumulativamente as reprimendas cominadas no art. 12 do Estatuto em exame. Confirmada a prática de ato de improbidade administrativa, cumpre ao magistrado impor ao responsável todo o conjunto de sanções arroladas nos incisos da norma mencionada. O seu parágrafo único, ao dispor que ‘na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente’, permite ao julgador discricionariedade na dosagem das penas a que o legislador previu limites máximo e mínimo, como é o caso da suspensão dos direitos políticos e a multa civil. Neste caso, o juiz definirá o período de tempo em que o condenado terá suspensos seus direitos políticos, e o valor da multa civil que deverá pagar, recorrendo aos parâmetros fixados pelo legislador, sem deixar de aplicar todas as demais penas cominadas no respectivo inciso. Na falta de uma regra similar ao stare decisis anglo-saxão, esta é a única exegese do texto legal que preserva a uniformidade do pensamento judicial, imprescindível à garantia do princípio da segurança jurídica”. (Cf. Cláudio Ari Mello, em “Improbidade Administrativa – Considerações sobre a Lei 8.429/92”, Revista dos Tribunais, ano 3, n. 11, abril - junho de 1999, p. 59)”*

É o relatório.

## II. VOTO DO RELATOR

1. É da alçada desta COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA o exame, sob a óptica da **constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa**, de **projetos, emendas e substitutivos** submetidos à Câmara e suas comissões (**art. 32, IV, alínea a**, do Regimento Interno).

2. A proposição tem em vista alterar artigos 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 e dá outras providências”.

3. O referido diploma legal tem assento no **art. 37, § 4º**, da Lei Maior, que reza:

*“§ 4º 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.”*

4. A proposição sob crivo tem por escopo tornar explícito a possibilidade do magistrado aplicar as sanções, previstas na legislação específica, de modo isolado ou cumulativo, dosadas segundo a gravidade do fato.

5. Além disso, a nova redação que se oferece ao inciso I, do **art. 21**, da **Lei nº 8.429/92**, tem por objetivo aperfeiçoar a redação, inserindo adminículo ao final do texto.

6. Revela-se, com esta explanação, a **constitucionalidade** da proposição, bem como a sua correta inserção no contexto jurídico. A **técnica legislativa** também está em sintonia com a legislação que rege a elaboração legislativa, constante da **Lei Complementar nº95/98**, alterada **pela Lei Complementar nº 107/2001**.

**7.** O voto é, então, pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 5.139, de 2001.

Sala da Comissão, em            de            de 2005.

Deputado NELSON TRAD  
Relator