

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 178, DE 2004

Altera a redação do art. 13 da Lei n.º 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.

Autora: Deputada LUCIANA GENRO

Relator: Deputado ROBERTO MAGALHÃES

I - RELATÓRIO

1. O Projeto de Lei em tela tem por objetivo alterar o art. 13, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, dando nova redação ao § 2º e acrescentando § 3º-A e § 5º.

2. No § 2º suprime-se da expressão declaração de bens, as palavras de bens, o que significa mero aperfeiçoamento de redação, já que o *caput* continua se referindo à declaração de bens. No mesmo § 2º modifica-se a data de entrega da declaração ao deixar o agente o mandato, cargo, emprego ou função, para até três anos após esse evento.

3. O § 3º-A exclui o agente público, para a averiguação da veracidade das declarações pelo sistema de controle interno de cada Poder, durante o período a que se refere o § 2º, do benefício do sigilo bancário, estabelecido no art. 38 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

4. Quanto ao § 5º a acrescentar, dispõe que a Secretaria da Receita Federal procederá obrigatoriamente à revisão da declaração do imposto de renda de agente público no exercício do mandato, cargo, emprego ou função pública, observado o período a que se refere o § 2º.

5. Em justificação, a autora declara que o objetivo da proposição é aperfeiçoar a lei de improbidade administrativa, porque mesmo após o afastamento da Administração Pública, é possível a prática de atos por ex-servidores que, por violação dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, resultem em lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito.

A hipótese há de ser particularmente considerada no caso do crime de exploração de prestígio, tipificado no art. 332 do Código Penal. Nesse delito, a rigor, um crime impróprio, a condição de ex-servidor do sujeito ativo é muitas vezes requisito necessário para que o interessado em obter vantagem creia na capacidade do agente influir, persuasivamente, em funcionário público.

Para coibir isso, urge adotar-se as seguintes medidas: apresentação obrigatória da declaração de bens até três anos após o afastamento; inaplicação do sigilo bancário para efeito de controle interno da Administração Pública e obrigatoriedade de revisão das declarações de imposto de renda no triênio subsequente ao desligamento do serviço público.

A respeito do resguardo da privacidade, de que o sigilo bancário é corolário, recorda que o Supremo Tribunal Federal tem entendido que esse direito “não é absoluto, que deve ceder diante do interesse público, do interesse social e do interesse da Justiça, certo, porém, que há de ceder na forma e com observância de procedimento estabelecido em lei e com respeito ao princípio da razoabilidade” (RE nº 219780-PE, Relator: Ministro Carlos Mário Veloso, DJ de 10-09-99, p. 23)

Esclarece, ainda, que se atribui estatura de lei complementar à proposição pelo fato de estar sendo modificado, no § 3ºA, do art. 13 da Lei nº 8.429/92, o escopo do art. 38 da Lei nº 4.595/64, recepcionada com *status* de lei complementar, conforme posição do Supremo Tribunal Federal, em face da mora legislativa do Congresso Nacional, quanto ao disposto no 192 *caput*, da Lei Maior.

Afirma ter-se, então, lei materialmente complementar, porque o Texto Constitucional assim pede, quanto à questão aludida, “sendo que para os demais pontos, em que se extrapola o campo material próprio, ela não será formalmente complementar, mas ordinária” (v. a respeito ROSA, Edgard Lincoln de Proença, ASPECTOS DA TÉCNICA JURÍDICO-LEGISLATIVA APLICÁVEIS À INTERPRETAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DAS LEIS COMPLEMENTARES À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, *in* Revista de Informação Legislativa, Senado Federal, nº 70, abr/jun 1981, p. 97 e ss; BORGES, Souto Maior José,. Lei Complementar Tributária, S. Paulo, Revista dos Tribunais, 1975, p. 72 e Direito Tributário Moderno, S. Paulo, José Bushatsky, 1977, p. 61; SILVA, José Afonso da, Aplicabilidade das Normas Constitucionais, S. Paulo, Revista dos Tribunais, 1968, p. 235; e Ataliba, Geraldo, Lei Complementar na Constituição, S. Paulo, Revista dos Tribunais, 1971, p. 35/37).

6. Na COMISSÃO DE TRABALHO, ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO, o PL foi aprovado, por unanimidade, na forma do Substitutivo e nos termos do parecer do Relator, Deputado LUIZ ANTONIO FLEURY, do qual se destaca:

“Primeiramente, há de se fazer pequeno reparo na argumentação da ilustre Autora. A exploração de prestígio é tipificada no art. 357 do Código Penal, entre os crimes contra a Administração da Justiça, e não em seu art. 332, o qual trata do tráfico de influência, espécie de crime praticado por particular contra a Administração em geral. Em ambos os delitos, contudo, fica clara a possibilidade de o ex-agente público valer-se da condição pretérita para obter vantagens ilícitas...

.....

Quanto ao sigilo bancário, sem acesso às informações relativas à movimentação bancária, os sistemas de controle interno ficam impossibilitados de detectar o enriquecimento ilícito. Aliás, a matéria já não é mais regulada pelo art. 38 da Lei n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que foi revogado, mas pela Lei Complementar n.º 105, de 10 de janeiro de 2001. Necessário, por conseguinte, emendar a proposição para corrigir a referência defasada, bem como para acrescentar ao estatuto específico a aventada hipótese de quebra de sigilo.”

7. O Substitutivo da Comissão suprimiu da nova redação do § 2º do art. 13 da Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, a apresentação da

declaração de bens e valores até três anos após o desligamento do mandato, cargo, emprego ou função.

O § 3º-A, sugerido, dispõe que o sistema de controle interno de cada Poder averiguará a veracidade das declarações apresentadas, mediante cruzamento com as informações relativas às operações de instituições financeiras, preservado o seu caráter sigiloso, nos termos da legislação específica.

No § 5º proposto, o Substitutivo elimina após a palavra função, a caracterização como pública.

Além disso, o Substitutivo acrescenta o art. 3º A à Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001:

"Art.3º-A Serão prestadas pelo Banco Central do Brasil, pela Comissão de Valores Mobiliários e pelas instituições financeiras, preservado o seu caráter sigiloso, mediante acesso restrito, as informações requisitadas, nos termos da legislação que trata dos atos de improbidade administrativa, pelo sistema de controle interno de cada Poder e relativas aos agentes públicos vinculados ao mesmo."

8. A COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO opinou pela não implicação de matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária, e, no mérito, pela rejeição do Projeto de Lei Complementar nº 178/04 e do Substitutivo da COMISSÃO DE TRABALHO, ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO, nos termos do parecer do Relator-Substituto, Deputado PAUDERNEY AVELINO, contra o voto do Relator primitivo, Deputado LUIZ CARREIRA que passou a constituir voto em separado.

9. Entendeu o Deputado LUIZ CARREIRA:

"pelo fato de a Secretaria da Receita Federal realizar os trabalhos de revisão de declarações levando em conta todas as suas atribuições, as quais incluem diversas outras atividades relativas ao sistema tributário federal e ao aduaneiro como um todo, apresentamos o presente substitutivo, com o intuito de que aquela Secretaria promova a revisão das declarações dos agentes públicos segundo critérios de conveniência e oportunidade, como modo de respeitar a racionalidade na alocação dos recursos materiais e humanos daquele órgão no desempenho de

seus misteres.”

10. Do parecer prevaemente, do Deputado PAUDERNEY AVELINO, colhe-se:

“Preliminarmente, a nosso ver, a redação proposta para o parágrafo 3º do art.13 da Lei nº 8.429/92 é flagrantemente inconstitucional, tanto na redação do proposição inicial, quanto na versão oferecida pelo Substitutivo do relator, vício que se repete neste último quando propõe o acréscimo do art. 3-A à Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001.

.....
a Constituição Federal, no inciso XII do art.5º, assegura a inviolabilidade de dados aos brasileiros e estrangeiros aqui residentes, cujo sigilo somente pode ser quebrado por autorização judicial.

De notar que, ao aprovar o parecer, estaríamos possibilitando que o controle interno de qualquer órgão público, por menor que seja a sua atuação jurisdicional, tenha pleno acesso a informações sigilosas, inclusive bancárias, de quaisquer de seus servidores; no caso, a nosso ver, a ressalva de preservação do caráter sigiloso dos dados, contida na proposta, não é garantia bastante para seu efetivo cumprimento.

Essas razões nos levam a rejeitar a redação sugerida para o parágrafo 3º-A do art. 13 da Lei 8.429, de 1992, bem assim o acréscimo do art.3º-A à Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, ambos propostos no Substitutivo do Relator.

Com relação aos demais dispositivos ali oferecidos, ou seja, os parágrafos 2º e 5º, entendemos que a legislação em vigor já oferece subsídios suficientes para que os administradores exerçam razoável controle sobre a conduta dos agentes públicos.”

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

1. É da competência desta COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA a análise de projetos, emendas e substitutivos submetidos à Câmara e suas Comissões, do ponto de vista da constitucionalidade, da legalidade, da juridicidade, da regimentalidade e da técnica legislativa (art. 32, IV, a, do Regimento Interno).

2. Trata-se de alterar o § 2º, do art. 13, acrescentando-lhe § 3º-A e § 5º, da Lei nº 8429, de 2 de junho de 1992, que “dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional”.

3. Justifica a autora do PLP a categoria de lei complementar dada à proposição por dispor ela, no § 3º-A sugerido, sobre quebra de sigilo bancário, objeto da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, que revogou o art. 38 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que “dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências”.

4. Procede a argumentação defendida, ao propósito da referência à Lei nº 4595/64, que ela adquiriu status de lei complementar, em face do art. 192 da Lei Maior, que exige lei dessa natureza para disciplinar o sistema financeiro nacional.

5. Ocorre, todavia, não ser correto amarrar-se a tal espécie legislativa regras, cuja alteração se propõe, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

Com efeito, a lei complementar se caracteriza *ratione materiae*, pois que está prevista pontualmente na Constituição Federal. Além disso, só será aprovada por maioria absoluta, a teor do art. 69 da Lei Maior.

Pela matéria versada no presente PLP, não há que se cogitar de lei complementar.

6. Seria, então, o caso de se desatrelar do projeto as normas que afetam a Lei nº 8.429/98, que devem ser tratadas em lei ordinária, adaptando-se o restante ao sistema jurídico em vigor.

7. Padece, outrossim, de inconstitucionalidade, o § 5º a aditar ao art. 13 da Lei nº 8429/92, por violação do art. 2º do Texto Maior, que consagra a independência dos Poderes Institucionais.

8. Esses vícios encontram-se repetidos no Substitutivo da COMISSÃO DE TRABALHO, ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS PÚBLICO, sendo, também, inconstitucional o art. 3º A, proposto para a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, por ofensa ao já invocado art. 2º da Constituição Federal, que acolhe o princípio da separação dos Poderes. O mesmo se pode dizer do Substitutivo rejeitado pela COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO.

9. Em resumo, o voto é pela aprovação do PLP, com o figurino do Substitutivo agora acostado, e rejeição dos Substitutivos da COMISSÃO DE TRABALHO, ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO, por conter disposições não adequadas à disciplina de lei complementar, além de incorrerem em inconstitucionalidade consistentes em desrespeito ao art. 2º da Lei Maior, que preserve o princípio da separação dos Poderes.

Sala da Comissão, em 14 de junho de 2005.

Deputado ROBERTO MAGALHÃES
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 178, DE 2004 SUBSTITUTIVO DO RELATOR

Acrescenta art. 10-A à Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica acrescido à Lei Complementar n.º 105, de 10 de janeiro de 2001, o seguinte art. 10-A:

“Art. 10-A Para a averiguação da veracidade das declarações de bens pelo sistema de controle interno de cada Poder, após o afastamento de ocupante de mandato, cargo, emprego ou função pública, não terá ele o benefício do sigilo bancário.”

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 14 de junho de 2005.

Deputado ROBERTO MAGALHÃES

Relator