

**PROJETO DE LEI Nº     , DE**  
**(Do Sr. Carlos Mota)**

Tipifica o crime de malversação de recursos públicos.

**O Congresso Nacional** decreta:

Art. 1º Considera-se crime de malversação de recursos públicos:

I – o superfaturamento de despesas mediante:

a) a definição de preços unitários ou globais na realização de obra, na aquisição de materiais ou na contratação de serviços incompatíveis com os fixados pelo órgão para tanto competente, ou que excedam ao valor médio de mercado, estabelecido a partir de sistema oficial de registro de preço, quando houver, ou, se não existir, resultante de consulta que leve em conta o preço praticado por pelo menos outros três fornecedores;

b) a realização de serviços ou a aquisição de materiais em quantidades superiores às indispensáveis para a execução do objeto do respectivo contrato administrativo;

c) a aquisição de material inadequado, a contratação de serviços insatisfatórios ou a realização de obra incompatível com o resultado que dela se exigiria, com prejuízo mensurável ou expresso em termos objetivos à qualidade, à vida útil, à segurança do material adquirido, à efetividade do serviço contratado ou à satisfação dos usuários da obra ou do serviço abrangidos;

d) a produção ostensiva ou a aceitação do rompimento do equilíbrio econômico-financeiro de contrato administrativo de forma desfavorável à administração pública;

e) o recebimento definitivo, com quitação da obrigação do contratado, de material ou serviço que não apresentem conformidade com os termos do respectivo edital ou contrato;

f) a definição deliberadamente imprecisa de objeto de contrato, feita de modo a dificultar ou inviabilizar que se possa mensurar adequadamente a respectiva expressão monetária ou sua efetiva execução;

II – a transação referente a quaisquer bens ou direitos inclusive os decorrentes de títulos e valores mobiliários, em que o preço praticado exceda, na aquisição, ou seja inferior, na alienação, ao valor decorrente de avaliação realizada:

a) posteriormente, por órgão oficial de controle;

b) previamente, por instituição idônea, na ausência daquele órgão;

III – a concessão ou a manutenção de benefício de natureza previdenciária ou assistencial em valor superior ao legalmente estabelecido ou em favor de destinatário indevido;

IV – o pagamento de indenização em valor superior à condenação imposta ao erário pelo Poder Judiciário ou, quando decorrer de decisão administrativa, de forma que exceda a extensão do dano material cuja reparação se visa;

V – a restituição indevida da arrecadação de imposto, taxa, contribuição de melhoria e contribuição social, ou em favor de quem não arcou com o respectivo pagamento;

VI – a concessão de isenção ou a preservação da condição de isento em prol de contribuinte que não atenda aos requisitos para tanto previstos;

VII – a efetivação descabida de anistia, remissão, compensação e qualquer outra forma de extinção do crédito tributário;

VIII – a realização de publicidade institucional com intuito explícito ou velado de promoção pessoal.

Parágrafo Único. Presume-se a ocorrência de malversação de recursos públicos quando:

I – os preços unitários ou globais da obra, material adquirido ou serviço contratado forem definidos sem que se recorra a nenhum dos instrumentos relacionados na alínea *a* do inciso I do *caput*, exceto na hipótese de fornecedor exclusivo, em que a ocorrência do delito será apreciada a partir da avaliação minuciosa de cada custo envolvido;

II – não for promovida, na hipótese da alínea *b* do inciso II do *caput*, a realização da avaliação ali prevista.

Art. 2º Responde pelo crime de malversação de recursos públicos quem houver dado causa à sua ocorrência e quem dele se beneficie, de forma intencional ou por negligência, imperícia ou imprudência, por ação ou omissão, revista-se ou não da condição de servidor público, sujeitando-se a pena de reclusão, de cinco a doze anos, e multa.

§ 1º A pena aludida no *caput*:

I – estende-se aos que, investidos em cargo, emprego ou função cujas atribuições incluam o controle da despesa abrangida, deixarem de identificar a configuração do delito a partir do momento em que tomaram conhecimento das circunstâncias que o envolviam;

II – agravar-se-á em até um terço se a ocorrência do crime resultar em:

a) dano ao erário superior ao valor definido na legislação própria como limite para realização de licitação na modalidade de concorrência para obras e serviços de engenharia;

b) sinistro seguido de morte;

III – será proporcional, em relação à parcela pecuniária, à extensão de dano comprovadamente causado à administração pública;

IV – aplicar-se-á exclusivamente, ainda no que se refere à parcela aludida no inciso III deste parágrafo, aos que se beneficiarem direta ou

indiretamente do dano ali referido, não podendo exceder o dobro do valor do ganho auferido.

§ 2º A pena de reclusão poderá ser substituída pela de detenção, diminuída de um a dois terços ou limitada à aplicação de multa se o réu:

I - for primário, desde que o dano comprovadamente causado ao erário seja inferior ao valor estabelecido na legislação própria como limite mínimo para realização de licitação na modalidade de convite na contratação de obras e serviços de engenharia;

II - promover espontaneamente a reparação do dano que tenha comprovadamente causado ao patrimônio público.

Art. 3º Para os fins desta lei, consideram-se recursos públicos quaisquer bens e direitos integrantes do patrimônio de órgão da administração pública direta, de autarquias, de fundações, de empresas públicas, de sociedades de economia mista e de qualquer outra entidade ou empresa direta ou indiretamente controlada pela administração pública, mantida parcial ou integralmente por recursos públicos ou sustentada por obrigação de natureza financeira ou econômica prevista em lei e de caráter compulsório.

Parágrafo único. Estende-se o disposto no *caput* aos recursos pertencentes a entidades fechadas de previdência complementar patrocinadas por empresa pública ou sociedade de economia mista, ou outros órgãos ou entidades da Administração Pública direta e indireta.

Art. 4º Sem prejuízo da apreciação de outros aspectos, as perícias e análises técnicas elaboradas na apuração do crime definido no art. 1º desta lei considerarão a adequação da metodologia utilizada, a contemporaneidade dos valores envolvidos e a qualidade das informações disponíveis, de forma a viabilizar a perfeita caracterização dos fatos.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## **JUSTIFICAÇÃO**

Uma das causas mais claras da transformação do noticiário político em policial é a facilidade com que a legislação vigente permite a

apropriação dos recursos do erário por meio da odiosa prática de superfaturamento de despesas públicas. Os “serviços” que deveriam ter sido realizados na época da CPI dos Anões, durante a infame obra do TRT de São Paulo, nos escandalosos financiamentos da extinta SUDAM e mais recentemente pelas empresas do notório publicitário Marcos Valério, cuja efetiva realização nunca foi comprovada, expõem com clareza a fragilidade do ordenamento jurídico na repressão a essa prática sob todos os aspectos nociva.

Tal premissa revela que a legislação vigente, ao focar os processos por meio dos quais são desviados recursos públicos, termina se revelando insuficiente para punir os abusos. Estimula malfeitores a concederem aparência lícita aos desatinos que praticam, na medida em que cumprem procedimentos formais para definição de despesas e impunemente violam os fins a que os recursos na verdade se destinam.

É importante ressaltar que a legislação ora proposta, conquanto repercuta sobre o sistema de licitações e contratos ou se valha de alguns de seus conceitos, merece apreciação à parte, desatrelada do respectivo Estatuto (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993). É que não importam, sob a perspectiva já aludida, para a definição do crime tipificado na presente proposta, os meios ou os instrumentos utilizados na quantificação de uma despesa sustentada por recursos públicos, qualquer que seja sua natureza ou origem. Releva, acima dessas perspectivas, apreciar a conformidade do dispêndio com os fins a que se destina e com esse propósito não devem ser confrontados apenas os gastos decorrentes de licitações públicas.

Tal premissa resulta, sem dúvida, no caráter estritamente penal do presente projeto, ainda que se envolvam fatos administrativos em sua concepção. A despeito dessa peculiaridade, parece de melhor alvitre seja a figura típica tratada em legislação avulsa, ao invés de inserida no código penal brasileiro, para evitar outro risco: o de se conceder indevida importância à condição da qual se reveste o autor do crime, circunstância que se afigura primordial na estrutura da lei penal básica substantiva, que trata em capítulos distintos o crime cometido por servidor e o praticado pelo beneficiário do prejuízo sofrido pelos cofres públicos.

Na visão do subscritor do presente projeto, tanto faz se o delito é cometido pela ação de servidores públicos ou por lobistas tão inescrupulosos quanto o publicitário de início referido. Não se agrava ou ameniza

sua incidência, de outro lado, pelo caráter comissivo ou omissivo da conduta. O fundamental é que seja, em qualquer hipótese em que se configure ou quaisquer que sejam os envolvidos, exemplarmente punida.

De igual forma e sob a mesma perspectiva, é preciso que se diferencie o escopo do presente projeto do alcançado pela Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Conquanto haja congruência entre algumas práticas descritas nesta proposição e as que se definem naquele diploma, aborda-se o problema sob outro fundamento, na medida em que se alarga o campo de agentes punidos, é aplicada responsabilidade de natureza distinta e as condutas são tipificadas sem que se exija, para configuração do respectivo delito, a obtenção do resultado espúrio visado por quem nelas incida.

Essa última peculiaridade serve também para diferenciar o crime que aqui se disciplina do peculato, única figura prevista no código penal que pode coexistir com as hipóteses traçadas na proposição que ora se justifica. Para que se afaste a aplicação daquele delito e se subsuma a conduta à que se tipifica no presente projeto, deve-se ter em vista não somente o princípio da especialidade, que advoga a derrogação da lei geral pela específica, como também o fato de que não se exige, para definição do crime de malversação de recursos públicos, a comprovação de dano à administração pública ou de enriquecimento do agente em função da conduta.

Essa última circunstância, ao contrário do que ocorre no peculato, surge como agravante e não como aspecto exigido para configuração do tipo penal de que se cuida. Entre as condutas caracterizadas como superfaturamento, no inciso I do art. 1º do projeto, somente as que se mencionam nas alíneas *c* e *d* se vinculam à produção de resultado. Ainda assim, na primeira não se enfoca a administração pública, mas o destinatário da obra ou do serviço; na segunda, ao prejuízo ao erário não se exige seja adicionado o enriquecimento de quem o provocou.

É também fundamental ter-se em mente que não há, na apresentação do presente projeto, o objetivo subliminar de restringir ou de inibir as opções discricionárias feitas por administradores públicos. Não há viés ideológico na definição do crime, que não é caracterizado no momento da escolha de uma despesa do Estado, mas na subversão daquilo que se deveria executar em decorrência de uma determinada e soberana opção política.

Não se tipifica o crime abrangido nesta proposição, por exemplo, pela decisão de construir uma ponte com os recursos que poderiam ser empregados na edificação de uma escola pública. O crime de malversação se consubstancia quando a ponte, ainda que encurte os caminhos de quem por ela transita, houver sido erigida com recursos que superam os que deveriam ter sido despendidos.

Busca-se, em síntese, proporcionar ao arcabouço jurídico um marco onde se possibilite estancar, pela severidade das penas previstas, o escoadouro por onde são diariamente drenadas as expectativas da população que sustenta os cofres públicos. A partir da aprovação da presente lei, o grave crime nela previsto pode até continuar ocorrendo, mas não faltará mais em nosso Direito a clara e precisa definição legal de sua natureza, abrangência e condições de punibilidade.

Indispensável aduzir que a apresentação do presente projeto resulta de valiosa colaboração da Associação Nacional dos Peritos Criminais Federais – APCF, entidade que congrega os servidores da Polícia Federal especializados na chamada polícia científica. O aspecto deve ser ressaltado não apenas a título de sincero agradecimento, mas por demonstrar que existem mesmo falhas na legislação aplicável à espécie aqui tratada.

Com efeito, é bastante ilustrativo que a iniciativa resulte justamente da frustração de profissionais que, apesar de desempenharem com raro brilhantismo suas obrigações, vêem seus esforços frustrados, à míngua de leis aptas a promover a punição dos envolvidos nos delitos a cuja apuração se dedicam.

São esses, portanto, os relevantes motivos que justificam a célere apreciação do presente projeto pelos nobres Pares e sua transformação em lei no menor prazo possível.

Sala das Sessões, em

Deputado Carlos Mota