

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 6.735, DE 2006

Tipifica o crime de malversação de recursos públicos.

**Autor:** Deputado CARLOS MOTA

**Relator:** Deputado SÉRGIO MIRANDA

### I – RELATÓRIO

Encontra-se nesta Comissão o Projeto de Lei nº 6.735, de 2006, de iniciativa do Deputado Carlos Mota, para análise e pronunciamento quanto à constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito nos termos regimentais.

Busca-se, mediante a apresentação do projeto de lei em tela, tipificar o delito de malversação de recursos públicos. Tal crime se verificaria quando restasse configurada uma das seguintes condutas:

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

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

3) a aquisição de materiais inadequados, a contratação de serviços insatisfatórios ou a realização de obras incompatíveis com o resultado que delas se exigiria e com prejuízo mensurável ou expresso em termos objetivos à qualidade, à vida útil, à segurança dos materiais adquiridos, à efetividade dos serviços contratados ou à satisfação dos usuários das obras ou dos serviços abrangidos;

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

5) o recebimento definitivo de materiais ou serviços que não se apresentem em conformidade com os termos do respectivo edital ou contrato administrativo seguido da outorga de quitação ao contratado quanto à obrigação respectiva;

6) a definição deliberadamente imprecisa de objeto de contrato administrativo feita de modo a dificultar ou inviabilizar que se possa mensurar adequadamente a respectiva expressão monetária ou como deve ser efetivada a sua execução;

7) a realização de negócio relativo a quaisquer bens ou direitos, inclusive 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;

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

9) 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;

10) 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;

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

12) a concessão legalmente descabida de anistia, remissão, compensação ou qualquer outra forma de extinção do crédito tributário;

13) a realização de publicidade institucional com intuito explícito ou velado de promoção pessoal.

No texto do projeto de lei sob exame, estabelece-se também que a malversação de recursos públicos igualmente se verificará quando os preços unitários ou globais de obra, material ou serviço contratados forem definidos sem que se recorra a nenhum dos instrumentos relacionados no item 1, exceto na hipótese de fornecedor exclusivo, bem como quando não for promovida, na hipótese referida no alínea *b* do item 7, a realização da avaliação ali prevista.

Outrossim, prevê-se no âmbito do referido projeto de lei que responderá pelo crime de malversação de recursos públicos qualquer pessoa que, por ação ou omissão dolosa ou culposa e se revestindo ou não da condição de servidor público, der causa à sua ocorrência ou dele se beneficiar, sujeitando-se a pena de reclusão, de cinco a doze anos, e multa. Além disso, dispõe-se que também cometem o aludido delito e se sujeitam à referida pena aquele que, investido em cargo, emprego ou função cujas atribuições incluam o controle da despesa abrangida, deixar de identificar a configuração do delito a partir do momento em que tomou conhecimento das circunstâncias que o envolviam.

A proposição em tela estatui também que a pena privativa de liberdade nela prevista será agravada em até um terço se, da ocorrência do crime, resultar 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 ou sinistro seguido de morte, bem como que a multa será proporcional à extensão do dano causado à administração pública e

aplicada exclusivamente aos que em razão dele se beneficiarem direta ou indiretamente, não podendo o respectivo valor exceder o dobro do ganho auferido.

Assevera ainda o citado projeto de lei que a pena de reclusão que estabelece poderá ser substituída pela de detenção diminuída de um a dois terços ou limitada à aplicação de multa se o réu for primário, desde que o dano 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, bem como se aquele promover espontaneamente a reparação do mencionado dano.

Ademais, prevê o projeto de lei sob análise que, para os fins nele previstos, devem ser considerados 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 quaisquer outras entidades ou empresas direta ou indiretamente controladas pela administração pública, mantidas parcial ou integralmente por recursos públicos ou sustentadas por obrigação de natureza financeira ou econômica prevista em lei e de caráter compulsório. Por seu turno, incluir-se-iam na mencionada definição também os recursos de entidades fechadas de previdência complementar patrocinadas por empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades e órgãos da administração pública.

Finalmente, busca-se estabelecer no âmbito da proposição em comento que, sem prejuízo da apreciação de outros aspectos, as perícias e análises técnicas elaboradas para a apuração do crime de malversação de recursos públicos deverão considerar 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.

Por se sujeitar o projeto de lei em tela à apreciação pelo Plenário desta Câmara dos Deputados, não foi designado prazo no âmbito desta Comissão para o oferecimento de emendas.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

O projeto de lei sob análise encontra-se compreendido na competência privativa da União para legislar sobre direito penal, sendo legítima a iniciativa e adequada a elaboração de lei ordinária para tratar da matéria (Art. 22, inciso I; Art. 48, *caput*; e Art. 61, *caput*, da Constituição Federal).

Tal proposição obedece, pois, aos requisitos formais exigidos para a espécie normativa. Verifica-se também que seu conteúdo jurídico não afronta princípios e normas de natureza material da Carta Magna, exceto quando nela se prevê idêntica pena para as modalidades dolosa e culposa do crime de malversação de recursos públicos e esta se afigura mais grave que as previstas em lei para outros crimes de potencial ofensivo mais elevado, o que parece não se coadunar com os pilares constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade que sempre devem orientar a edição de leis penais.

No que tange à juridicidade, vislumbra-se que o projeto de lei em tela se encontra de acordo com princípios e fundamentos do ordenamento jurídico vigente, salvo quanto à norma esculpida no inciso I do *caput* de seu art. 1º, cujo teor praticamente condiciona a existência do crime de malversação de recursos públicos ao resultado de perícia realizada posteriormente à sua prática da conduta por órgão oficial de controle, e à regra prevista em seu art. 4º, que trata de perícias e da apreciação de seus resultados. Tais disposições, além de se afigurar desnecessárias, parecem afrontar os princípios do livre convencimento do juiz e do juiz constitucional (também denominado princípio do juiz natural), já que poderiam implicar a usurpação da função jurisdicional por órgãos oficiais de controle ou policiais.

A técnica legislativa empregada na proposição sob exame, por sua vez, encontra-se de acordo com os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001, exceto no que diz respeito à ausência de um artigo inaugural que enuncie o seu objeto. Impõe-se, assim, modificar o respectivo texto com vistas a adequá-lo às normas em questão. É recomendável ainda que ele seja ora aperfeiçoado mediante o emprego de vocabulário jurídico e técnica de redação mais adequados.

No que diz respeito ao mérito, assinale-se que o conteúdo da iniciativa merece prosperar.

Com efeito, a legislação penal atualmente vigente, ao focar os processos por meio dos quais são desviados recursos públicos, termina se mostrando precária para punir abusos. Estimula pessoas a conferirem aparência lícita às suas condutas de maneira a cumprir procedimentos formais para a realização ou aumento de gastos públicos ou para a renúncia ou diminuição de receitas públicas, mas impunemente violar os fins a que os recursos públicos em verdade se destinam.

Louva-se, pois, a iniciativa do autor da citada proposição, que busca proporcionar ao arcabouço jurídico um marco legal que possibilite estancar, até pela severidade das penas previstas, o escoadouro por onde são diariamente drenadas as expectativas da população que sustenta os cofres públicos. A prática das graves condutas nela previstas como crime pode até continuar, mas não faltará mais no âmbito do ordenamento jurídico-penal a clara e precisa definição legal de sua natureza, abrangência e punibilidade.

Cumprir verificar que a proposta legislativa sob exame, mesmo que repercuta sobre o sistema de licitações e contratos ou se valha de alguns de seus conceitos, reclama apreciação desatrelada do respectivo Estatuto (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993). Não importariam, para a definição do crime que ora se pretende tipificar, os meios ou os instrumentos utilizados na quantificação de uma despesa sustentada por recursos públicos, qualquer que seja a sua natureza ou origem. Sobrepõe-se a isso a apreciação sobre o dispêndio com o objetivo de se verificar se ele se conforma com os fins a que se destina.

De outra parte, mostra-se adequado que as figuras típicas incorporadas ao projeto em lei em tela sejam tratadas em legislação extravagante ao invés de se inseri-las no âmbito do Código Penal. Isto para evitar que se conceda indevida importância à condição jurídica de qual se reveste o autor do crime, circunstância que se afigura primordial na estrutura da lei penal básica substantiva, que trata em capítulos distintos os delitos cometidos por funcionários públicos e os praticados por particulares contra a administração pública.

Assinale-se ainda que, apesar de existir congruência entre algumas práticas descritas na referida proposição e a disciplina do

peculato, a abordagem que pretende conferir àquelas é diferenciada à medida em que as condutas são tipificadas sem que se exija, para a configuração do respectivo delito, o dano ao erário ou o enriquecimento do agente público ou de outrem em razão de sua prática. Tal circunstância, aliás, ora surge apenas como agravante e não como aspecto exigido para configuração do tipo penal de que a proposição em análise cuida. Entre as condutas caracterizadas no inciso I de seu art. 1º, somente as que se mencionam nas alíneas *c* e *d* se vinculam à produção de resultado. Ainda assim, na primeira não se focaliza a administração pública, mas o destinatário da obra ou do serviço; na segunda, ao prejuízo ao erário não se exige que seja adicionado o enriquecimento de quem o provocou. Para que então reste afastada a aplicação do tipo penal do peculato e se subsuma a conduta ao delito que então se pretende tipificar, deve-se ter em vista o conteúdo do princípio da especialidade, que advoga a derrogação da lei geral pela específica.

Diante do exposto, o nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, quanto ao mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 6.735, de 2006, na forma do substitutivo ora oferecido e cujo teor segue em anexo.

Sala da Comissão, em            de            de 2006.

Deputado SÉRGIO MIRANDA  
Relator

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 6.735, DE 2006

Tipifica o crime de malversação de recursos públicos.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei tipifica o crime de malversação de recursos públicos.

Art. 2º Considera-se crime de malversação de recursos públicos:

I – a definição em edital de licitação ou contrato administrativo de preço unitário ou global para realização de obra, aquisição de material ou contratação de serviço incompatível com o fixado pelo órgão ou entidade pública para tanto competente ou com o valor médio de mercado estabelecido a partir de sistema oficial de registro de preço, quando houver, ou, se não existir, com o valor resultante de consulta que leve em conta o preço praticado por pelo menos três empresas, exceto na hipótese de exclusividade quanto à atividade;

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

III – a aquisição de material inadequado, contratação de serviço insatisfatório ou realização de obra incompatível com o resultado que dela se deve exigir mediante a celebração de contrato administrativo e com

prejuízo mensurável em termos objetivos à qualidade, à vida útil, à segurança, à efetividade do serviço contratado ou à satisfação dos usuários da obra ou do serviço abrangidos;

IV – a produção ostensiva ou o reconhecimento e aceitação do rompimento do equilíbrio econômico-financeiro de contrato administrativo de forma evidentemente prejudicial à administração pública;

V – o recebimento definitivo de material ou serviço que não se apresente em conformidade com os termos do respectivo edital de licitação ou contrato administrativo seguido de outorga de quitação quanto ao cumprimento da obrigação ao contratado;

VI – a definição imprecisa de objeto de contrato administrativo que dificulte ou inviabilize que se possa mensurar adequadamente a respectiva expressão monetária ou como deve ser efetivada a sua execução;

VII – a realização de negócio relativo a quaisquer bens ou direitos, inclusive títulos e valores mobiliários, em que o preço praticado se revele incompatível com o valor decorrente de avaliação realizada por órgão ou entidade pública, inclusive de controle, ou por instituição idônea;

VIII – a concessão ou a manutenção de benefício de natureza previdenciária ou assistencial com valor superior ao legalmente estabelecido ou indevidamente em favor de seu destinatário;

IX – o pagamento de indenização em valor superior à condenação imposta ao erário pelo Poder Judiciário ou, quando decorrer de decisão administrativa, de forma evidentemente desproporcional em relação à extensão do dano material cuja reparação aquela visa;

X – a restituição legalmente indevida de valor arrecadado a título de tributo ou contribuição social;

XI – a concessão ou reconhecimento de imunidade ou isenção de tributo ou contribuição social a quem não atenda aos requisitos ~~legais para tanto~~ legalmente estabelecidos ou a manutenção indevida de tais condições;

XII – a concessão ou reconhecimento legalmente indevido de anistia, remissão, compensação ou qualquer forma de extinção do

crédito tributário cujo valor exceda aquele correspondente ao previsto no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

XIII – a realização de publicidade institucional com intuito de promoção pessoal, inclusive mediante a utilização de símbolo, sinal ou frase padrão que permita a identificação direta do agente público beneficiado pela mensagem transmitida.

Art. 3º Comete o crime de malversação de recursos públicos quem, revestindo-se ou não da qualidade de funcionário público, der, por ação ou omissão dolosa ou culposa, causa à sua ocorrência, dele se beneficiar ou, investido em cargo, emprego ou função cujas atribuições incluam o controle da despesa ou receita abrangida, deixar de identificar a prática do delito logo que tomar conhecimento das circunstâncias que o envolvam, sujeitando-se à pena de reclusão de dois a dez anos e multa, se o crime for doloso, ou de detenção de seis meses a dois anos e multa, se o crime for culposos.

§ 1º A pena aludida no *caput* deste artigo:

I – agravar-se-á em até um terço se, da prática do crime, resultar dano ao erário superior ao valor decorrente da aplicação do disposto na alínea c do inciso II do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

II – será proporcional, no que se refere à multa, à extensão do dano causado ao erário;

III – aplicar-se-á exclusivamente, no que se refere à multa, àqueles que se beneficiarem do dano causado ao erário, não podendo o respectivo valor exceder o dobro do ganho obtido.

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

I – for primário, desde que o dano causado ao erário não seja superior ao valor decorrente da aplicação do disposto na alínea a do inciso II do art. 23 da Lei nº 8.666, de 1993; ou

II – promover espontaneamente, antes do oferecimento da denúncia, a reparação do dano causado ao erário.

Art. 4º Para os fins desta Lei, consideram-se recursos públicos quaisquer bens e direitos integrantes do patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista ou ainda de quaisquer outras entidades ou empresas direta ou indiretamente controladas pela administração pública, mantidas parcial ou integralmente por subvenções previstas em orçamento público ou sustentadas por obrigações de natureza pecuniária previstas em lei e de caráter compulsório.

Parágrafo único. Estende-se o disposto no *caput* deste artigo aos recursos pertencentes a entidades fechadas de previdência complementar patrocinadas por empresas públicas, sociedades de economia mista ou outras ~~órgãos~~ entidades e órgãos da administração pública.

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

Sala da Comissão, em            de            de 2006.

Deputado SÉRGIO MIRANDA  
Relator