



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 6.735-A, DE 2006

(Do Sr. Carlos Mota)

Tipifica o crime de malversação de recursos públicos; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo (relator: DEP. SÉRGIO MIRANDA).

DESPACHO:

À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
(MÉRITO E ART. 54, RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

S U M Á R I O

I – Projeto inicial

II – Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- Parecer do relator
- 1º substitutivo oferecido pelo relator
- complementação de voto
- 2º substitutivo oferecido pelo relator
- parecer da Comissão
- substitutivo adotado pela Comissão

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 exposto 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 14 de março de 2006

Deputado Carlos Mota

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI

LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993

Regulamenta o art. 37, Inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências.

**CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

**Seção I
Dos Princípios**

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos

licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato;

.....

.....

LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992

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.

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta Lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Art. 3º As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

.....

.....

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

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. Sobrepor-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 08 de junho de 2006.

Deputado SÉRGIO MIRANDA
Relator

1º 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 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 ao 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 entidades e órgãos da administração pública.

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

Sala da Comissão, em 08 de junho de 2006.

Deputado SÉRGIO MIRANDA
Relator

COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO

A apresentação de parecer à matéria ora em discussão por esta relatoria ocasionou pedido de vista por parte do nobre deputado Fernando

Coruja. Após examinar mais detidamente a proposição, Sua Excelência sustentou perante o relator a tese de que não cabe, para a figura penal nela aventada, a atribuição de modalidade culposa.

A relatoria assente com a ponderação, mas deseja alertar os nobres Pares acerca dos objetivos do autor ao incluir tal hipótese na definição do delito de que se cuida. É que de fato se deve evitar a prática nociva que se pretende coibir no projeto quando fundada no argumento de que a autoridade responsável não era declaradamente interessada em sua ocorrência. Em tese, a exclusão do tipo culposos pode suscitar a defesa dos criminosos acusados de malversação de recursos públicos sob a alegação de que não desejavam prejudicar o erário.

Essa distorção não se verificará na prática, contudo, se o intérprete da nova lei atentar para as distinções entre delito culposos e ato conduzido por dolo eventual. Embora não se possa antecipar o entendimento do Judiciário a respeito em relação à legislação sob enfoque, parece razoável concluir que as duas figuras não se confundem. O administrador público que, conhecendo a necessidade de adotá-las, não se cerca de nenhuma das cautelas indispensáveis à proteção do patrimônio público na quase totalidade dos casos conhece as consequências de sua postura, mas não lhe interessa impedi-las. Incorre, pois, não em delito culposos, mas em ato viciado pela segunda forma de dolo prevista na legislação penal, o dolo eventual.

De todo modo, caberá ao juízo da causa e às autoridades encarregadas da apuração do crime discernir a ocorrência de uma e outra hipótese no exame do caso concreto. Tratando-se de ato despedido de caráter doloso, mas praticado com negligência, imprudência ou imperícia, a responsabilidade será cível e não penal. Na hipótese contrária, responderá o agente também nessa última esfera.

Ante o exposto, vota-se pela aprovação da matéria, nos termos do substitutivo oferecido em anexo.

Sala da Comissão, em 01 de setembro de 2006.

Deputado Sérgio Miranda
Relator

**2 °SUBSTITUTIVO DO RELATOR 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 materiais ou contratação de serviços 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 a 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 serviços insatisfatórios 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 do material adquirido, à efetividade do serviço contratado ou à satisfação dos usuários da obra ou do serviço abrangidos;

IV – a produção ostensiva ou a 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 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 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;

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, sujeitando-se à pena de reclusão de dois a dez ano e multa, quem, revestindo-se ou não da qualidade de funcionário público:

I – der, por ação ou omissão, causa à sua ocorrência, ou dele se beneficiar;

II – investido em cargo, emprego ou função cujas atribuições incluam o controle da despesa ou receita abrangida, deixar de identificar a prática do delito após tomar conhecimento das circunstâncias que o envolvem.

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

II – agravar-se-á em até um terço se, da prática do crime, resultar dano ao erário superior ao valor decorrente 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, em relação 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 exceder o dobro do valor 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 e orçamento público ou sustentadas por obrigação de natureza financeira ou econômica prevista 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 empresa pública, sociedade de economia mista ou outras entidades e órgãos da administração pública.

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

Sala das Sessões, em 01 de setembro de 2006.

Deputado Sérgio Miranda

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo, do Projeto de Lei nº 6.735/2006, nos termos do Parecer, com complementação, do Relator, Deputado Sérgio Miranda.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Sigmaringa Seixas - Presidente, José Eduardo Cardozo, Osmar Serraglio e Mendonça Prado - Vice-Presidentes, André de Paula, Antonio Carlos Magalhães Neto, Bosco Costa, Cezar Schirmer, Colbert Martins, Darci Coelho, Edna Macedo, Jamil Murad, João Almeida, João Campos, João Lyra, João Paulo Cunha,

Luiz Couto, Luiz Piauhyllino, Marcelo Ortiz, Maurício Rands, Mendes Ribeiro Filho, Odair Cunha, Paes Landim, Professor Irapuan Teixeira, Renato Casagrande, Roberto Magalhães, Ronaldo Cunha Lima, Rubens Otoni, Sandra Rosado, Sérgio Miranda, Vicente Arruda, Vilmar Rocha, Zenaldo Coutinho, Zulaiê Cobra, Almir Moura, Ann Pontes, Fernando Coruja, Iriny Lopes, João Paulo Gomes da Silva, José Carlos Araújo, José Pimentel, Luiz Eduardo Greenhalgh, Mauro Benevides, Moroni Torgan, Onyx Lorenzoni e Paulo Afonso.

Sala da Comissão, em 7 de novembro de 2006.

Deputado SIGMARINGA SEIXAS
Presidente

SUBSTITUTIVO ADOTADO - CCJC

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 materiais ou contratação de serviços 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 a 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 serviços insatisfatórios 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 do material adquirido, à efetividade do serviço contratado ou à satisfação dos usuários da obra ou do serviço abrangidos;

IV – a produção ostensiva ou a 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 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 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;

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, sujeitando-se à pena de reclusão de dois a dez ano e multa, quem, revestindo-se ou não da qualidade de funcionário público:

I – der, por ação ou omissão, causa à sua ocorrência, ou dele se beneficiar;

II – investido em cargo, emprego ou função cujas atribuições incluam o controle da despesa ou receita abrangida, deixar de identificar a prática do delito após tomar conhecimento das circunstâncias que o envolvem.

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

II – agravar-se-á em até um terço se, da prática do crime, resultar dano ao erário superior ao valor decorrente 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, em relação 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 exceder o dobro do valor 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 e orçamento público ou sustentadas por obrigação de natureza financeira ou econômica prevista 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 empresa pública, sociedade de economia mista ou outras entidades e órgãos da administração pública.

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

Sala da Comissão, em 07 de novembro de 2006.

Deputado SIGMARINGA SEIXAS
Presidente

FIM DO DOCUMENTO
