

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
PROJETO DE LEI Nº 417, DE 2007

Acrescenta inciso ao art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, dispondo sobre a classificação da prática de tortura como ato de improbidade administrativa.

Autor: Deputado FLÁVIO DINO

Relator: Deputado MARCELO ITAGIBA

I - RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 417, de 2007, que tem como objetivo acrescentar o inciso VIII ao art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências, para classificar a prática de tortura como ato de improbidade administrativa.

O projeto foi apresentado em Plenário no dia 14 de março do corrente exercício. Preliminarmente, foi distribuído à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) para manifestação sobre o mérito da presente proposta legislativa, quando o Relator designado, o Dep. Edgar Moury (PMDB-PE) manifestou-se favoravelmente ao projeto, nos seguintes termos:

“O repúdio à tortura é consensual, e a proposta de enquadrar a sua prática como ato de improbidade atentatório dos princípios que regem a Administração Pública é procedente”.

Encaminhado a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para efeito do disposto no art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, fui designado para a presente relatoria.

Aberto o prazo para emendas, nenhuma foi apresentada.

II - VOTO

Na forma do art. 32, IV, alínea “a”, do Regimento Interno da Câmara



7B7C9B9333

dos Deputados, à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania compete manifestar-se acerca de matérias submetidas a sua apreciação sob os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões.

Quanto à constitucionalidade formal, a matéria tratada na proposta está incluída no rol daquelas cuja competência legislativa é da União, conforme preceituado no art. 22, inciso I, da Constituição Federal. Também presente o requisito da legitimidade para propositura de lei ordinária, conforme o disposto no art. 61, *caput*, da Lei Maior.

No que se refere à constitucionalidade material, consta da Lei Fundamental brasileira, que ninguém será submetido à tortura nem a tratamento desumano ou degradante, e que a lei considerará crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia a prática da tortura (inciso XLIII, art. 5º, CF), coadunando-se com isso, substantivamente, o ato de improbidade tal qual disposto no §4º do art. 37, CF, verbis:

“Art.

37.....

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, **sem prejuízo da ação penal cabível**.”(Grifo nosso).

Portanto, sob o ângulo da constitucionalidade formal e material, nada a opor.

Quanto à juridicidade, é importante trazer à colação, preliminarmente, o artigo que a proposta sob análise pretende acrescentar o inciso VIII:

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;



7B7C9B9333

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.”

De acordo com o **caput** do art. 11 transcrito, como se vê, é ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão que atenta contra os princípios da administração pública, o que à luz do entendimento do Supremo Tribunal Federal, constitui tipificação de conduta infracional a partir de conceito indeterminado, *verbis*:

“Ato de improbidade. Servidor do DNER demitido por ato de improbidade administrativa e por se valer do cargo para obter proveito pessoal de outrem, em detrimento da dignidade da função pública, com base no art. 11, *caput*, e inciso I, da Lei n. 8.429/92 e art. 117, IX, da Lei n. 8.112/90. (...) Os atos administrativos que envolvem a aplicação de ‘conceitos indeterminados’ estão sujeitos ao exame e controle do Poder Judiciário.”(RMS 24.699, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 30-11-04, DJ de 1º-7-05)

Esta indeterminação conceitual ínsita no **caput** do art. 11 da Lei que ora se pretende alterar, atinentemente ao que seja ato de improbidade administrativa, tem levado a doutrina a sérias discussões e embates sobre o alcance deste dispositivo, como se pode observar do trecho do seguinte artigo¹ sobre o tema:

“Inquestionavelmente, o dispositivo que mais tem intrigado os aplicadores da LIA, incluídos aí promotores de Justiça, advogados, juízes e administradores públicos, é o art. 11 - onde o legislador deu margem à possibilidade de existência de graves excessos de interpretação, fato aliás alertado pôr MARCELO FIGUEIREDO, que chama atenção para a necessidade de um esforço doutrinário para traçar um conceito jurídico de **ato improbidade administrativa**, estabelecendo os seus precisos limites, que, lamentavelmente foi olvidado pelo legislador, tornando o art. 11 naquilo que denominamos no I Simpósio Goiano sobre Improbidade Administrativa como a esfinge da LIA, que pede aos operadores do Direito que decifrem com urgência o seu enigma, sob pena de devorar a honra, a paz e o patrimônio de inúmeros agentes públicos dignos por possíveis hermenêuticas extensivas (apressadas interpretações ao pé da letra) que venham a qualificar como improbidade administrativa qualquer ato ilegal praticado por agente público, gerando assim uma verdadeira balbúrdia na ordem jurídica, ou seja, fazendo com que um simples fato corriqueiro e que

1/In http://www.valfredo.alves.nom.br/improbidade/2112_esfinge.htm; de autoria do Promotor de Justiça na Bahia, Carlos Francisco dos Santos.



7B7C9B9333

motivasse apenas de uma sanção disciplinar punível com advertência se transmudasse por exagero em ato de improbidade administrativa por violação ao art. 11 e, conseqüentemente, carretando as duras sanções decorrentes do art. 12, inciso III, da LIA, como a perda da função pública que, em tese, seria aplicada cumulativamente com as demais ali previstas, e assim por diante.

Em tese, pois, a prática de ato definido em lei como tortura, tal qual se pretende acrescentar à Lei, poderia já está abarcada pela abrangência normativa do disposto no **caput** e no inciso I do art. 11 da Lei nº 8.429, de 1992, mas, em virtude da celeuma que a indeterminação conceitual da improbidade administrativa tem provocado, a inclusão pretendida pela norma projetada certamente levará a doutrina à reflexão sobre o grau da gravidade da conduta que mereça a qualificação de ato de improbidade, com isso levando os aplicadores do Direito a uma maior determinação conceitual de atos desta natureza.

Assim, inserindo-se a propositura da alteração da Lei nº 8.429, de 1992, de modo harmônico com o regime jurídico posto, já que, tal qual afirma o autor, o Constituinte notoriamente tenha buscado proteger o indivíduo de práticas atentatórias à dignidade da pessoa humana, nada a opor, outrossim, quanto a juridicidade da proposta.

Nada havendo também a objetar no que se refere à técnica legislativa usada na propositura sob análise, manifestamo-nos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 417, de 2007.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado MARCELO ITAGIBA

Relator



7B7C9B9333