



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 417-B, DE 2007

(Do Sr. Flávio Dino)

Acrescenta inciso ao artigo 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; tendo pareceres: da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, pela aprovação (relator: DEP. EDGAR MOURY); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa (relator: DEP. MARCELO ITAGIBA).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO;
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

S U M Á R I O

I – Projeto inicial

II – Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público:

- parecer do relator
- parecer da Comissão

III - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- parecer do relator
- parecer da Comissão

Art. 1º. O art. 11 da Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com as seguintes alterações:

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:

.....

VIII – praticar ato definido em lei como tortura;

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição da República dispõe, expressamente, que ninguém será submetido à tortura nem a tratamento desumano ou degradante, bem como afirma que a lei considerará crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia a prática da tortura. O escopo a ser perseguido, sem sombra de dúvidas, é proteger o indivíduo de práticas atentatórias à dignidade da pessoa humana.

No plano internacional, há que se registrar inúmeros tratados dos quais o Brasil é signatário que proíbem veementemente a prática da tortura. Dessa feita, assim dispõem o Pacto dos Direitos Civis e Políticos da ONU, o Pacto de San Jose da Costa Rica, a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura e o Estatuto de Roma.

A prática da tortura exige, a todo instante, o mais veemente repúdio da sociedade e do Estado, razão pela qual os instrumentos de sanção devem ser aperfeiçoados em nosso ordenamento jurídico.

No âmbito do direito penal, os atos de tortura vêm sancionados conforme as disposições da Lei n.º 9.455/97, assim entendidas as condutas que visam a constranger alguém com emprego de violência ou grave ameaça, causando-lhe sofrimento físico ou mental com o fim de obter informação, declaração ou confissão da vítima ou de terceira pessoa e submeter alguém, sob sua guarda, poder ou autoridade, com emprego de violência ou grave ameaça, a intenso sofrimento físico ou mental de forma de aplicar castigo pessoal ou medida de caráter preventivo.

Ocorre que, considerando o princípio da independência das instâncias civil e penal, torna-se necessário o aperfeiçoamento do conjunto de medidas sancionadoras do Direito brasileiro. De fato, se na seara criminal a prática da tortura já vem sancionada especificamente desde o ano de 1997, atualmente ainda pendem dúvidas e discussões acerca de quais medidas de natureza cível poderiam ser tomadas para prevenir e reprimir tais condutas. Por isso, resta-nos agora consignar expressa previsão de sanção cível, nos termos da Lei n.º 8.429/92,

imputando-se todas as sanções previstas na chamada lei da improbidade administrativa por se cuidar de ato atentatório aos princípios constitucionais da Administração Pública.

A presente iniciativa legislativa, portanto, busca integrar a aplicação das regras de sanção cível, definindo-se expressamente a prática da tortura como ato de improbidade administrativa, como forma de inibir tal conduta em nosso País.

Sala das Sessões em, 14 de março de 2007.

Deputado FLÁVIO DINO
PCdoB/MA

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI

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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA,

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

.....

CAPÍTULO II
DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

.....

SEÇÃO III
DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE ATENTAM CONTRA OS
PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

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;

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.

CAPÍTULO III DAS PENAS

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta Lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

.....
.....

LEI Nº 9.455, DE 7 DE ABRIL DE 1997

Define os crimes de tortura e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Constitui crime de tortura:

I - constranger alguém com emprego de violência ou grave ameaça, causando-lhe sofrimento físico ou mental:

a) com o fim de obter informação, declaração ou confissão da vítima ou de terceira pessoa;

b) para provocar ação ou omissão de natureza criminosa;

c) em razão de discriminação racial ou religiosa;

II - submeter alguém, sob sua guarda, poder ou autoridade, com emprego de violência ou grave ameaça, a intenso sofrimento físico ou mental, como forma de aplicar castigo pessoal ou medida de caráter preventivo.

Pena - reclusão, de dois a oito anos.

§ 1º Na mesma pena incorre quem submete pessoa presa ou sujeita a medida de segurança a sofrimento físico ou mental, por intermédio da prática de ato não previsto em lei ou não resultante de medida legal.

§ 2º Aquele que se omite em face dessas condutas, quando tinha o dever de evitá-las ou apurá-las, incorre na pena de detenção de um a quatro anos.

§ 3º Se resulta lesão corporal de natureza grave ou gravíssima, a pena é de reclusão de quatro a dez anos; se resulta morte, a reclusão é de oito de dezesseis anos.

§ 4º Aumenta-se a pena de um sexto até um terço:

I - se o crime é cometido por agente público;

II - se o crime é cometido contra criança, gestante, portador de deficiência, adolescente ou maior de 60 (sessenta) anos;

** Inciso II com redação dada pela Lei nº 10.741, de 01/10/2003.*

III - se o crime é cometido mediante seqüestro.

§ 5º A condenação acarretará a perda do cargo, função ou emprego público e a interdição para seu exercício pelo dobro do prazo da pena aplicada.

§ 6º O crime de tortura é inafiançável e insuscetível de graça ou anistia.

§ 7º O condenado por crime previsto nesta Lei, salvo a hipótese do § 2º, iniciará o cumprimento da pena em regime fechado.

Art. 2º O disposto nesta Lei aplica-se ainda quando o crime não tenha sido cometido em território nacional, sendo a vítima brasileira ou encontrando-se o agente em local sob jurisdição brasileira.

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

I - RELATÓRIO

O Projeto acrescenta apenas um dispositivo à Lei dos Atos de Improbidade, que regulamenta o § 4º do art. 37 da Constituição Federal. Trata-se, mais precisamente, de acréscimo de inciso VIII ao art. 11, para estabelecer que a prática de tortura constitui ato de improbidade.

A Justificação da proposta remete às disposições constitucionais que vedam a prática da tortura e a consideram crime inafiançável e

insuscetível de graça ou anistia (CF, art. 5º, III e XLIII), bem como aos tratados e convenções internacionais, dos quais o Brasil é signatário, que a proíbem tais atos e preconizam a severa punição daqueles que os cometem. Esclarece, em seguida, que a matéria é regulada, na esfera criminal, pela Lei nº 9.445, de 7 de abril de 1997, que “*Define os crimes de tortura e dá outras providências*”. Em seguida, invocando a independência das instâncias civil e penal, defende a qualificação da prática de tortura como ato de improbidade, diante da flagrante violação, pelo agente público, aos princípios constitucionais.

Nenhuma emenda foi apresentada ao projeto, perante este colegiado, no prazo regimental.

II - VOTO DO RELATOR

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.

A rigor, tal conduta já seria alcançada pela definição contida no *caput* do art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, uma vez que a relação constituída pelos incisos desse dispositivo não é exaustiva, mas meramente exemplificativa. Entrementes, não se pode permitir que paire a menor dúvida quanto à incompatibilidade entre a prática de tortura e o princípio da legalidade. Há de se pôr fim à controvérsia relativa às medidas cabíveis, além da esfera criminal, para reprimir a prática de tal conduta odiosa. É inadmissível que um agente público se valha de tal condição para submeter outra pessoa a tratamento sádico e humilhante.

Voto, portanto, pela integral aprovação do Projeto de Lei nº 417, de 2007.

Sala da Comissão, em 20 de junho de 2007.

Deputado EDGAR MOURY

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou unanimemente o Projeto de Lei nº 417/2007, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Edgar Moury.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Nelson Marquezelli - Presidente, Sabino Castelo Branco e Paulo Rocha - Vice-Presidentes, Andreia Zito, Daniel Almeida, Edgar Moury, Eudes Xavier, José Carlos Vieira, Marco Maia, Mauro Nazif, Milton Monti, Paulo Pereira da Silva, Roberto Santiago, Sandro Mabel, Tadeu Filippelli, Tarcísio Zimmermann, Thelma de Oliveira, Carlos Alberto Canuto, Carlos Alberto Leréia, Carlos Santana, Eduardo Valverde, Filipe Pereira, Marcio Junqueira e Nelson Pellegrino.

Sala da Comissão, em 22 de agosto de 2007.

DEPUTADO NELSON MARQUEZELLI
Presidente

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

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 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;

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

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

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 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 14 de novembro de 2007.

Deputado MARCELO ITAGIBA

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou, contra os votos dos Deputados Gerson Peres e Paulo Maluf, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de

Lei nº 417-A/2007, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Marcelo Itagiba.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Tadeu Filippelli - Presidente, Eliseu Padilha, Bonifácio de Andrada e José Maia Filho - Vice-Presidentes, Antonio Carlos Biscaia, Antonio Carlos Pannunzio, Augusto Farias, Carlos Bezerra, Ciro Nogueira, Colbert Martins, Eduardo Cunha, Efraim Filho, Felipe Maia, Flávio Dino, Francisco Tenorio, Geraldo Pudim, Gerson Peres, Gonzaga Patriota, João Almeida, João Campos, José Genoíno, Jutahy Junior, Magela, Marcelo Itagiba, Mauro Benevides, Nelson Trad, Osmar Serraglio, Paes Landim, Pastor Manoel Ferreira, Paulo Magalhães, Paulo Maluf, Regis de Oliveira, Roberto Magalhães, Rubens Otoni, Sérgio Barradas Carneiro, Valtenir Pereira, Vieira da Cunha, Vilson Covatti, Vital do Rêgo Filho, Aracely de Paula, Arnaldo Faria de Sá, Chico Lopes, Dilceu Sperafico, Dr. Rosinha, Jairo Ataíde, Jorginho Maluly, José Guimarães, Luiz Couto, Mauro Lopes, Moreira Mendes, Onyx Lorenzoni, Renato Amary, Ricardo Barros, Ricardo Tripoli e William Woo.

Sala da Comissão, em 12 de maio de 2009.

Deputado TADEU FILIPPELLI
Presidente

FIM DO DOCUMENTO
