

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 5.307, DE 2005

Modifica os arts. 11 e 20 da Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992.

**Autor:** Deputado CARLOS SAMPAIO

**Relator:** Deputado ANTONIO CARLOS  
BISCAIA

### I – RELATÓRIO

A proposição em epígrafe, de autoria do Deputado Carlos Sampaio, tem por objetivo alterar o art. 11 da Lei n.º 8.429, de 02 de junho de 1992, acrescentando-lhe os incisos de VIII a XI, a fim de tipificar como ato de improbidade administrativa, atentatório contra os princípios da Administração Pública, as seguintes condutas:

a) nomear ou contratar pessoal sem a estrita observância das normas legais e regulamentares (inciso VIII);

b) fazer, permitir, facilitar ou concorrer para a realização de publicidade ilegal (inciso IX);

c) alienar bens públicos sem observância das normas legais e regulamentares (inciso X);

d) celebrar contratos sem observância das normas legais e regulamentares (inciso XI).

Também adiciona ao dispositivo um parágrafo primeiro, dispondo que a ocorrência de descumprimento de normas legais ou regulamentares a que se referem os incisos mencionados ensejará a nulidade dos respectivos atos e contratos, cabendo indenização a terceiros, desde que tenham agido de boa-fé.

Acrescenta, ainda, um parágrafo segundo para prever que nas hipóteses desses incisos, *“evidenciada a inexistência de má-fé por parte do agente público, o Ministério Público poderá, desde que antes do ajuizamento de ação, expedir recomendação para que o mesmo corrija seu ato ou faça termo de ajustamento de conduta nesse sentido, condicionado ao ressarcimento de prejuízos causados ao erário, se existirem”*.

Ademais, a proposição modifica o caput do art. 20 do mesmo diploma legal para estabelecer que *“a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória, data em que se iniciará a contagem do prazo para vigência da suspensão de direitos políticos”*.

Em sua justificativa, o Autor destaca a necessidade de constante preservação e aperfeiçoamento da Lei n.º 8.429/92, conhecida como “Lei de Improbidade Administrativa”, por ser diploma legal da maior relevância para o combate à má conduta de agentes públicos.

Sujeita à apreciação do Plenário e sob o regime de tramitação ordinária, a proposição foi distribuída às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público e de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54 do RICD).

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público aprovou parecer pela sua rejeição.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão a análise da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e do mérito da proposição apresentada, em atenção ao disposto no art. 32, IV, “a” e “e”, do Regimento Interno.

Sob o enfoque da constitucionalidade formal, o projeto não apresenta óbices, porquanto observadas as disposições constitucionais pertinentes à competência da União para legislar sobre a matéria (art. 22, I), do Congresso Nacional para apreciá-la (art. 48) e à iniciativa parlamentar (art. 61).

No tocante à constitucionalidade material, há de se ressaltar que o projeto de lei em análise não ofende qualquer dispositivo constante da Magna Carta.

No que guarda pertinência com a juridicidade, o projeto de lei não apresenta vícios sob os prismas da inovação, efetividade, coercitividade e generalidade. Além de se consubstanciar na espécie normativa adequada, suas disposições não conflitam com o ordenamento jurídico vigente.

Em relação à técnica legislativa, destaque-se inicialmente faltar ao projeto de lei o artigo inaugural, consoante determina o art. 7º da Lei Complementar n.º 95, de 1998.

Por sua vez, a redação de seu art. 2º necessita de reparos, eis que o texto do art. 20 da Lei n.º 8.429/92 está desacompanhado da expressão “NR”, muito embora se esteja mantendo parte de sua redação anterior.

O texto ainda há de ser corrigido a fim de se evitar a revogação do parágrafo único do artigo referido, pretensão alheia ao objeto do projeto de lei em análise.

No mérito, há de se reconhecer a conveniência e oportunidade das medidas legislativas cuja positivação se pretende.

Pela redação do caput do art. 11 da Lei n.º 8.429/92, sobreleva-se a intenção do legislador em tipificar genericamente o ato de improbidade administrativa atentatório contra os princípios da administração pública como sendo qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições.

E o legislador também tipificou como atos tais, notadamente, as condutas elencadas de forma específica em seus incisos. Na hipótese, trata-se de enumeração exemplificativa, que pode ser ampliada a fim de tipificar com mais destaque outras condutas que também caracterizem tal modalidade de ato de improbidade administrativa.

A doutrina tece críticas à possibilidade de ampla interpretação que pode ser dada ao art. 11 da Lei n.º 8.429/92. Destaca que sua amplitude constitui sério risco para o intérprete porque é capaz de ensejar radicalismos exegéticos tendentes a tipificar como ato de improbidade condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, cometidas sem a má-fé que arranha princípios éticos ou critérios morais<sup>1</sup>.

Aponta, ainda, a necessidade de que a própria lei descreva as condutas que, realmente, tenham adequação ao sentido de improbidade administrativa adotado pela Constituição Federal<sup>2</sup>, eis que caracterizada como “imoralidade administrativa qualificada”.

Por outro lado, afigura-se imprópria a inserção do parágrafo primeiro ao art. 11, mormente pela distinção existente entre simples ilegalidade e improbidade administrativa.

No particular, nem sempre é possível a declaração de nulidade de um ato produto de improbidade administrativa. Se por um lado estar-se-á em tutela da ordem jurídica, outros valores também albergados no

---

<sup>1</sup> FAZZIO JÚNIOR, Valdo. Improbidade administrativa e crimes de prefeitos. São Paulo: Atlas, 2000, p. 175.

<sup>2</sup> ALVARENGA, Aristides Junqueira. “Reflexões sobre Improbidade Administrativa no Direito Brasileiro” In: BUENO, Cássio Scarpinela, e PORTO FILHO, Pedro Paulo de Resende (coords.). Improbidade Administrativa Questões polêmicas e atuais. São Paulo, Malheiros Editores, 2001, p. 106.

ordenamento jurídico como a boa-fé, a certeza jurídica e a segurança das relações estabelecidas com a Administração Pública merecem prestígio<sup>3</sup>.

Ademais, há de se ter por imprópria a inserção do parágrafo segundo ao art. 11, posto que as condutas descritas em seu tipo exigem o dolo para que restem tipificadas. No caso, a má-fé e a deslealdade estão intimamente ligadas ao conceito de desonestidade. Ninguém pode ser desonesto ou parcial por negligência, imprudência ou imperícia.

Por todo o exposto, meu voto é no sentido constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei n.º 5.307, de 2005, e, no mérito, pela sua aprovação, nos termos do substitutivo que se segue.

Sala da Comissão, em 15 de julho de 2009.

Deputado ANTONIO CARLOS BISCAIA  
Relator

2009\_2545

---

<sup>3</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. “Alguns aspectos tópicos da improbidade administrativa” In: BUENO, Cássio Scarpinela, e PORTO FILHO, Pedro Paulo de Resende (coords.). Improbidade Administrativa Questões polêmicas e atuais. São Paulo, Malheiros Editores, 2001, p. 323.

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.307, DE 2005

Altera os arts. 11 e 20 da Lei n.º 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”*.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º Esta lei altera os arts. 11 e 20 da Lei n.º 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”*, a fim de tipificar condutas como atos de improbidade administrativa e estabelecer o início da contagem do prazo de suspensão dos direitos políticos.

Art. 2.º O art. 11 da Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 11.....  
.....

VIII – nomear ou contratar pessoal sem a estrita observância das normas legais e regulamentares;

IX – fazer, permitir, facilitar ou concorrer para a realização de publicidade ilegal;

X – alienar bens públicos sem observância das normas legais e regulamentares;

XI – celebrar contratos sem observância das normas legais e regulamentares (NR).”

Art. 3.º O art. 20 da Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória, data em que se iniciará a contagem do prazo para vigência da suspensão de direitos políticos.

Parágrafo único. ....(NR)”

Art. 4.º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 15 de julho de 2009.

Deputado ANTONIO CARLOS BISCAIA  
Relator