

PROJETO DE LEI DO SENADO N° , DE 2010

Altera a 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.*

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 7º Sempre que do ato de improbidade puder resultar lesão ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito, a autoridade administrativa responsável pela instauração do inquérito, ainda que não esteja este concluído, poderá representar ao Ministério Público para que seja requerida ao juízo competente a decretação da indisponibilidade de bens do agente público e dos terceiros envolvidos.

§ 1º A indisponibilidade recairá sobre bens que assegurem o integral resarcimento do dano ou sobre aqueles cujo valor corresponda ao acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

§ 2º Não havendo determinação do valor do dano ou do acréscimo patrimonial ou estimativa segura sobre tais valores, a indisponibilidade recairá sobre a totalidade dos bens.

§ 3º A indisponibilidade poderá ser estendida aos bens de pessoas que os tenham adquirido, a qualquer título, após a data da prática do ato de improbidade ou, se esta não puder ser desde logo determinada, até sessenta meses antes da data de início do procedimento administrativo, desde que haja seguros elementos de convicção de que se trata de alienação simulada ou fraudulenta, objetivando evitar os efeitos desta Lei.

§ 4º Não serão alcançados pela indisponibilidade os bens considerados inalienáveis ou impenhoráveis pela legislação em vigor.

§ 5º Será dada ampla divulgação à decretação da indisponibilidade em especial junto às instituições financeiras, às bolsas de valores e aos registros públicos.

§ 6º Recebida a comunicação da indisponibilidade não poderão ser efetuados negócios, operações ou registros que impliquem transferência de propriedade ou titularidade de bens, valores ou direitos de qualquer espécie ou natureza.

§ 7º À falta da representação de que trata o *caput* deste artigo, a indisponibilidade dos bens poderá ser requerida pelo Ministério Público, de ofício, ou a pedido da comissão de inquérito, da Fazenda Pública, dos Tribunais ou Conselho de Contas ou de qualquer cidadão.” (NR)

“Art. 9º

.....

VIII – aceitar emprego, cargo ou função, de pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições de agente público, prestar-lhe serviços ou para ela exercer ou praticar qualquer atividade profissional, ainda que transitoriamente e sem remuneração;

.....

XIII – receber das entidades relacionadas no art. 1º desta Lei, sem expressa autorização legal ou em desconformidade com cláusula contratual, dinheiro, bem móvel ou imóvel ou qualquer outra vantagem econômica, por serviços de qualquer natureza, inclusive custeados com recursos provenientes de convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, firmados com órgãos ou entidades de direito público ou privado, nacionais ou internacionais;

XIV – receber, mediante declaração falsa, remuneração, indenização ou qualquer outra vantagem econômica.” (NR)

“Art. 10.

.....

IX – ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento, em desconformidade com cláusula contratual ou decorrentes de declaração que sabe ser falsa;

.....

XVI – contratar ou permitir que se contrate, sem expressa autorização legal, serviços de qualquer natureza, para execução de atividades que possam ser desempenhadas por servidores ou empregados das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei.” (NR)

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

.....” (NR)

“Art. 12.

.....

II – na hipótese do art. 10, resarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos por dez 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 dez anos;

III – na hipótese do art. 11, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até um terço da remuneração mensal percebida pelo agente público 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 a cinco anos.

§ 1º Se da prática do ato de improbidade que atenta contra os princípios da administração pública resultar enriquecimento ilícito ou dano ao erário, as penas de multa, de suspensão dos direitos políticos e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos observarão o disposto nos incisos I e II deste artigo.

§ 2º 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 público e terceiros envolvidos.” (NR)

“Art. 13.

§ 1º A não apresentação da declaração de que trata este artigo, por ocasião da posse ou da entrada em exercício de mandato, cargo, emprego ou função implicará a não realização do ato, ou sua nulidade, se realizado sem o atendimento desse requisito.

§ 2º A declaração a que se refere este artigo compreenderá:

I – bens imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, ações, títulos, direitos de qualquer natureza e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, localizados no País ou no exterior, bem como, quando for o caso, os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou

companheiro, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob dependência econômica do declarante, excluídos apenas os objetos e utensílios de uso doméstico;

II – as dívidas e os ônus reais do declarante e de seus dependentes;

III – a indicação da variação patrimonial ocorrida nos períodos a que alude o § 4º deste artigo e a origem dos recursos que a justificam.

§ 3º Observadas as exigências deste artigo, o declarante, a seu critério, poderá entregar cópia da declaração anual de bens apresentada à Secretaria da Receita Federal, de conformidade com a legislação do Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza, com as necessárias atualizações.

§ 4º A declaração de bens a que se refere este artigo será atualizada anualmente e na data em que o agente público deixar, a qualquer título, o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.

§ 5º Salvo disposição de lei específica, a atualização anual será apresentada em até sessenta dias após o término do prazo para entrega da declaração referente ao Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza, ainda que o declarante não esteja obrigado a apresentar esta última.

§ 6º Cabe aos dirigentes dos serviços de pessoal e aos titulares das entidades a que se refere o art. 1º desta Lei, sob pena de responsabilidade, velar pelo cumprimento das normas desta Lei referentes à declaração de bens, inclusive mediante representação aos superiores hierárquicos, quando cabível.

§ 7º Compete aos Tribunais e Conselhos de Contas fiscalizar o cumprimento das disposições desta Lei atinentes à declaração de bens.

§ 8º Será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a entregar a declaração de bens ou suas atualizações, no prazo determinado, ou prestá-las falsamente.” (NR)

“Art. 13–A. Às declarações de que trata o art. 13 desta lei poderão ter acesso a Fazenda Pública Federal, o Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, o Ministério Público, quando instaurado procedimento administrativo de apuração ou processo judicial, e as comissões de inquérito de que trata o art. 15.

§ 1º A Secretaria da Receita Federal e os Tribunais e Conselhos de Contas poderão, a qualquer tempo, exigir a comprovação da origem dos bens e valores acrescidos ao patrimônio do agente público, a partir da primeira declaração de bens apresentada.

§ 2º O dever de manutenção do sigilo fiscal, imposto aos servidores da Fazenda Pública, estende-se a todos aqueles que, em decorrência das disposições desta Lei, obtenham informações contidas nas declarações de bens.”

“Art. 14.

.....

§ 4º Independentemente do oferecimento da representação de que trata este artigo, a autoridade administrativa está obrigada a apurar os fatos, de ofício, sempre que tiver notícia, por qualquer meio, da prática de ato de improbidade.” (NR)

“Art. 15. Ao iniciar seus trabalhos, a comissão de inquérito dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência do procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade.

Parágrafo único. O Ministério Público e o Tribunal ou Conselho de Contas poderão, de ofício ou a pedido, designar representantes para acompanhar o procedimento administrativo.” (NR)

“Art. 16.

§ 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com as normas do Código de Processo Civil e as desta Lei.

.....

§ 3º À falta da representação de que trata este artigo, o seqüestro poderá ser requerido pelo Ministério Público, de ofício, ou a pedido das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, da Fazenda Pública, dos Tribunais ou Conselhos de Contas ou de qualquer cidadão.” (NR)

“Art. 16–A. A indisponibilidade e o seqüestro dos bens, de que tratam os arts. 7º e 16 desta Lei, poderão ser concedidos liminarmente, sem audiência dos requeridos.

§ 1º O juiz decidirá em cinco dias, podendo determinar a audiência dos requeridos, também no prazo de cinco dias, improrrogável.

§ 2º Das decisões que indeferirem os pedidos de decretação da indisponibilidade ou de seqüestro dos bens caberá agravo, que, observadas as normas do Código de Processo Civil, terá preferência para julgamento.

§ 3º As medidas cautelares a que se refere este artigo terão eficácia enquanto perdurar o inquérito administrativo e na pendência

da ação de improbidade e somente poderão ser revogadas ou modificadas após o trânsito em julgado da decisão que rejeitar a ação de improbidade ou da sentença que a julgar improcedente, ou caso se comprove:

- I – erro na indicação dos requeridos;
- II – inexistência de dano ou enriquecimento ilícito;
- III – inexistência de risco ao ressarcimento integral do dano ou à recuperação dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio.”

“Art. 17. A ação de improbidade, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público, pelas entidades mencionadas no art. 1º desta Lei ou pela Fazenda Pública, dentro de noventa dias contados da data de encerramento do procedimento administrativo.

..... (NR)”

“Art. 17–A. A sentença que julgar procedente a ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor do órgão ou da entidade prejudicada pelo ilícito.”

“Art. 17–B. Os órgãos e entidades mencionados no art. 1º desta Lei, observadas as respectivas áreas de competência, cooperarão, de ofício ou em face de requerimento fundamentado, com o Ministério Público na repressão a todas as formas de improbidade administrativa.”

“Art. 17–C. Para os fins desta Lei, os órgãos integrantes da estrutura do Ministério da Fazenda, inclusive as entidades e supervisionadas, realizarão, a pedido do Ministério Público Federal, as diligências, perícias, levantamentos e coleta de dados e de informações pertinentes à instrução de procedimento que tenha por finalidade apurar ato de improbidade, fornecendo os meios de prova de que disponham objetivando o ajuizamento da ação competente.

Parágrafo único. Quando os dados envolverem matéria protegida pelo sigilo fiscal ou bancário, observar-se-á o disposto na legislação pertinente.”

“Art. 23.

Parágrafo único. De conformidade com o disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, a ação para ressarcimento de prejuízos causados ao erário é imprescritível.” (NR)

Art. 2º As entidades mencionadas no art. 1º da Lei nº 8.429, de 1992, terão o prazo de noventa dias, contados da publicação desta Lei, para providenciarem o integral cumprimento das normas referentes às declarações de bens, constantes do art. 13 daquela lei, na redação dada por esta Lei.

Parágrafo único. Findo o prazo estipulado neste artigo, deverão ser adotadas, de imediato, as medidas necessárias para aplicação das penalidades cabíveis ao agente público faltoso, de conformidade com o § 8º do art. 13 da Lei nº 8.429, de 1992, na redação dada por esta Lei.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

De uma forma geral, podemos afirmar que o combate à corrupção não demanda alterações na Constituição. Efetivamente, há consenso em torno da constatação de que o grande problema da impunidade está, essencialmente, na complexidade da nossa legislação processual.

É nesse ponto que devemos focar a nossa atenção. Ou seja, nas normas processuais penais e naquelas que disciplinam o andamento das ações de improbidade administrativa.

Com relação às primeiras, já tramita na Câmara dos Deputados, oriundo do Senado Federal, o Projeto de Lei do Senado que promove cuidadosa e exaustiva revisão do Código de Processo Penal. A proposta foi elaborada por uma comissão de juristas e, certamente, equacionará muitos dos problemas hoje existentes na matéria.

No tocante ao processamento dos atos de improbidade administrativa, o ilustre Senador Lúcio Alcântara apresentou a esta Casa o Projeto de Lei do Senado nº 284, de 2001, que, entretanto, não chegou a ser apreciado, por ter sido arquivado ao final da Legislatura.

Hoje, em que o tema do combate à corrupção ganha ainda mais força na sociedade brasileira, é o momento de reapresentar a longa, detalhada e cuidadosa proposição, com as atualizações devidas à legislação superveniente: a Medida Provisória nº 2.225-45, de 4 de setembro de 2001, e a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

Afirmava, à época, o ilustre autor da proposta:

“A Lei nº 8.429, de 1992, a chamada ‘Lei da Improbidade Administrativa’, vem representando papel fundamental na busca da moralidade da coisa pública em nosso País.

O diploma legal regulamenta o que determina o § 4º do art. 37 da Constituição, que estabelece:

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.

.....

A probidade administrativa, que foi, pela primeira vez, tratada em foro constitucional, é princípio intimamente ligado ao da moralidade. Conforme **MARCELLO CAETANO**, *in* ‘Manual de Direito Administrativo’, *apud* **WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR**, ‘Probidade administrativa’, p. 99, ela é definida como o dever pelo qual

o funcionário deve servir à Administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções sempre no intuito de realizar os interesses públicos, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer.

Sobre a Lei nº 8.429, de 1992, cabe observar que se trata de um diploma legal digno de encômios, que disciplina, de forma adequada, a matéria que regulamenta.

Entretanto, a sua aplicação tem nos permitido testá-la e avaliar a necessidade de seu aperfeiçoamento. Nessa direção estamos apresentando proposição promovendo algumas modificações no ato.

Essencialmente, propomos três grupos de alterações.

De um lado, aperfeiçoam-se as enumerações dos atos de improbidade administrativa, com vistas a reprimir as práticas de contratação de serviços desnecessários ou apenas com o objetivo de beneficiar determinados servidores, bem como a prestação de declaração falsa visando ao pagamento de qualquer vantagem pecuniária e a autorização para que esse pagamento seja feito. Trata-se, aqui, de procurar impedir que se utilizem subterfúgios para assegurar, ao arreio do princípio da legalidade, o aumento da remuneração de alguns servidores públicos ou o pagamento indevido a terceiros.

Em segundo lugar, alteram-se as normas relativas à obrigatoriedade de os agentes públicos apresentarem as respectivas declarações de bens, no sentido de tornar essa exigência, que vem tendo mero valor formal, efetiva e instrumento importante para a descoberta e investigação de atos de improbidade administrativa.

Finalmente, incluímos no projeto modificações no processo de investigação e julgamento dos atos de improbidade, buscando dar maior eficiência, eficácia e agilidade a esses procedimentos, inclusive permitindo, de forma mais efetiva, o resarcimento de prejuízos causados ao erário, mediante o aperfeiçoamento dos institutos da indisponibilidade e seqüestro de bens.”

O novo projeto, além de uma homenagem ao ex-Senador Lício Alcântara, permitirá que esta Casa se debruce sobre o tema, aperfeiçoando a Lei nº 8.429, de 1992.

Sala das Sessões, em 14 de dezembro de 2010.

Senadora Marina Silva