



SENADO FEDERAL

GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 380, de 2018, do Senador Cristovam Buarque, que *altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para acrescentar fatores a serem considerados na dosimetria da pena em caso de condenação por improbidade administrativa; aumentar as penas quando se tratar de desvios de verbas da saúde ou da educação; e exigir que se apliquem as penas de ressarcimento ao erário e de perda de bens e valores cumulativamente.*

Relator: Senador **ZEQUINHA MARINHO**

I – RELATÓRIO

Trata-se de examinar o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 380, de 2018, de autoria do então Senador Cristovam Buarque, que objetiva alterar a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, com a finalidade explicitada em sua extensa ementa.

Com esse objetivo, o autor do projeto – que em sua parte normativa contém apenas o art. 1º –, propõe alterar a redação dos arts. 12 e 17 da mencionada Lei 8.429, de 1992, acrescentando-lhe, ainda, o art. 12-A, assim, resumidos pelo proponente em sua justificação:

Nesse sentido, o projeto de lei em questão: i) torna vinculantes as sanções de ressarcimento integral e perda de bens ou valores quando comprovado o dano ao erário ou enriquecimento ilícito, não podendo ser aplicadas isoladamente; ii) possibilita o aumento em até 2/3 da pena relativa ao ato de improbidade administrativa que importe desvio de verba pública da saúde ou da educação, ou que cause prejuízo à efetiva prestação desses serviços; iii) estabelece parâmetros claros, hoje inexistentes, a serem levados em consideração pelo juiz na aplicação da sanção, tais como a gravidade da infração, a vantagem auferida ou pretendida pelo réu, a consumação ou não da infração, o grau de lesão ou perigo de lesão e as consequências sociais e econômicas produzidas pela infração, a



SF/19389.04006-36

capacidade econômica do infrator, seu poder político ou econômico e sua colaboração para a investigação.

O art. 2º veicula a usual cláusula de vigência a partir da data da publicação da Lei que decorrer do projeto.

Alega o autor em sua justificação que *hoje, a redação imprecisa da Lei de Improbidade tem levado alguns magistrados a deixar de aplicar o ressarcimento ou perda de bens e valores, quando estes deveriam ser aplicados, ou, então, a condenar o infrator apenas ao ressarcimento ou perda de bens ou valores – o que também é vedado pelo STJ –, quando essas sanções têm caráter meramente ressarcitório, não devendo ser aplicadas isoladamente, necessitando do acompanhamento de uma sanção de natureza punitiva.*

Observa, ademais, que *as áreas de saúde e educação foram alvo de quase 70% dos esquemas de corrupção e fraude desvendados em operações policiais e de fiscalização do uso de verba federal pelos municípios nos últimos 13 anos, e que a saúde e educação são direitos humanos fundamentais com especial estatura e proteção constitucional, é razoável conceber que as penas para atos de improbidade administrativa que os prejudiquem sejam mais severas.*

Não foram apresentadas emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

O projeto vem a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em decisão terminativa, nos termos do art. 91, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabendo, portanto, a esta CCJ, única Comissão para o exame desta matéria, concluir a sua tramitação no âmbito desta Casa, salvo recurso para apreciação pelo Plenário, e, por força do disposto no art. 101, inciso II, letra *d*, do Regimento Interno do Senado Federal *emitir parecer quanto ao mérito, sobre matérias de competência da União, especialmente, direito civil.*

Com efeito, a matéria em exame inclui-se no âmbito da competência legislativa privativa da União, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal, em razão de o projeto tratar de improbidade administrativa, que é matéria de direito civil.

Não há, no projeto em exame, restrição de iniciativa, pois a presente proposição pretende alterar lei nacional – portanto, incluída no âmbito das atribuições do Congresso Nacional, *ex vi* do *caput* do art. 48 da Lei Maior –, mediante a qual a União, não na qualidade de ente federado, mas de personificadora dos interesses nacionais, exerce sua competência privativa de legislar nas matérias listadas no mencionado art. 22. Nesse tipo de proposição não existe, em nosso ordenamento jurídico, restrição de iniciativa.

Contudo, há um reparo a fazer quanto ao aspecto de constitucionalidade do projeto ao impor, por meio do § 3º do art. 12-A, acrescentado à Lei de Improbidade Administrativa, ao Poder Executivo a obrigação de estabelecer, mediante regulamentação, “os parâmetros de avaliação de mecanismos e procedimentos previstos no inciso VIII do *caput*”, que trata da *cooperação do réu para a apuração das infrações*, dentre os itens que deverão ser *levados em consideração na aplicação das sanções*.

De outra parte, constatamos, ainda, não haver incompatibilidade do PLS com as normas regimentais, sendo, assim, admissível quanto a esse aspecto.

No que diz respeito ao mérito, não há o que objetar quanto ao elevado propósito do projeto no sentido de aperfeiçoar a Lei da Improbidade Administrativa, ao tornar mais rigorosa a sanção legal aplicável aos que ousam desviar o dinheiro público com graves prejuízos para a população, especialmente para o seu segmento mais carente que demanda os serviços públicos essenciais de saúde e educação.

Entretanto, o PL merece alguns reparos quanto à técnica de redação legislativa, a fim de melhor localizar topográfica e numericamente os dispositivos que alteram a Lei nº 8.429, de 1992, e para adequar o texto à apropriada linguagem técnico-jurídica e, ainda, para tornar sua ementa sucinta, conforme determina a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação e alteração das leis.

Assim com o objetivo de remover o atrás anunciado vício de inconstitucionalidade, ao impor obrigação ao Poder Executivo federal, e para aprimorar a técnica de redação legislativa, oferecemos, como conclusão de nosso voto, emenda substitutiva integral.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade regimental e, quanto ao mérito, pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 380, de 2018, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº - CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 380, DE 2018

Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para agravar as sanções aplicáveis aos condenados por improbidade administrativa.

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

“**Art. 12.**

.....

§ 1º Quando comprovado o dano ao Erário ou enriquecimento ilícito, as sanções de ressarcimento integral e perda de bens ou valores são vinculantes, não podendo ser aplicadas isoladamente.

§ 2º O ato de improbidade administrativa que importe em desvio de verba pública da saúde ou da educação, ou que cause prejuízo à efetiva prestação desses serviços importará no aumento da pena em até dois terços.

§ 3º Serão levados em consideração na aplicação das sanções, sem prejuízo de outros fatores julgados relevantes:

- I – a gravidade da infração;
- II – a vantagem auferida ou pretendida pelo réu;
- III – a consumação ou não da infração;
- IV – o grau de lesão ou perigo de lesão;
- V – as consequências sociais e econômicas produzidas pela infração;
- VI – a situação econômica do sujeito passivo;
- VII – o poder econômico ou político do infrator;

VIII – a cooperação do réu para a apuração das infrações;

IX – a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica ré; e,

X – o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesada.

§ 4º Os fatores de que trata o § 3º poderão receber peso diferenciado, e aqueles que não forem aferidos ou aplicáveis não afetarão, em benefício ou em prejuízo do sujeito passivo, a dosimetria das sanções.

§ 5º O órgão julgador de segundo grau tratará com deferência a dosimetria da pena feita na sentença, revisando-a no caso de constatar abuso de poder discricionário.

§ 6º Deverão ser observados na cooperação do réu para a apuração das infrações de que trata o inciso VIII do § 3º parâmetros de avaliação de mecanismos e procedimentos.” (NR)

“Art. 18.

Parágrafo único. O juiz poderá autorizar o parcelamento do débito resultante de condenação pela prática de improbidade administrativa se o réu demonstrar incapacidade financeira de saldá-lo de imediato, em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais, corrigidas pelos índices da Justiça, ressalvado o pagamento imediato em única parcela das custas e honorários advocatícios.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor um ano após a sua publicação.

Art. 3º Fica revogado o parágrafo único do art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

Sala da Comissão,

, Presidente

Senador Zequinha Marinho, Relator