



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Weverton (PDT/MA)

PARECER Nº , DE 2021

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 2.505, de 2021 (nº 10.887, de 2018, na Câmara dos Deputados), do Deputado Roberto de Lucena, que *altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa.*

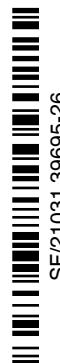
Relator: Senador **WEVERTON**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão, o Projeto de Lei (PL) nº 2.505, de 2021 (nº 10.887, de 2018, na Câmara dos Deputados), que *altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa.*

O PL nº 2.505, de 2021, tem o objetivo de proceder a diversas alterações na citada 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*, a chamada Lei da Improbidade Administrativa (LIA).

As alterações propostas para a Lei em tela constam do **art. 2º** da proposição, sendo que dos 23 artigos que compõem a parte normativa da LIA, apenas os arts. 15 e 19 não são objeto de qualquer modificação. Todos os demais, ou estão sendo alterados (arts. 1º a 3º; 7º a 10; e 23) ou revogados



SF/21031.39695-26

(arts. 4º a 6º e 10-A). Estão ainda sendo acrescentados os arts. 8º-A, 17-B, 17-C, 18-A, 23-A, 23-B e 23-C.

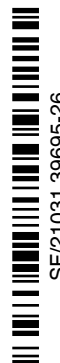
Passando a tratar das modificações, cabe registrar que a nova redação proposta para o **art. 1º** da LIA é bem mais ampla do que a redação atual, passando o dispositivo a preceituar que o sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos da lei em pauta.

Cabe destacar que se passa a definir que os atos de improbidade administrativa dependem de **condutas dolosas**.

A redação pretendida para o **art. 2º** é similar à atual, conforme o *caput* do texto proposto. Apenas deixa expresso que para os fins da LIA, considera-se agente público o **agente político**, além do servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º. E o parágrafo único que se propõe acrescentar registra que no que se refere a recursos de origem pública, sujeita-se às sanções previstas, o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a Administração Pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente.

Quanto à redação proposta para o **art. 3º**, nela está consignado, no *caput*, que as disposições da LIA são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade (similarmente ao art. 3º atual). O § 1º que está sendo acrescentado ao art. 3º estipula que os sócios, os cotistas, os diretores e os colaboradores de pessoa jurídica de direito privado não respondem pelo ato de improbidade a que venha ser imputado à pessoa jurídica, salvo se, comprovadamente, houver participação e benefícios diretos, caso em que responderão nos limites da sua participação; e o § 2º dispõe que as sanções da lei em pauta não se aplicarão à pessoa jurídica, caso o ato de improbidade administrativa seja também sancionado como ato lesivo à administração pública de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (chamada Lei Anticorrupção).

Os **arts. 4º e 5º e 6º** da LIA estão sendo revogados pelo presente projeto. Já o texto proposto para o **art. 7º** preceitua que se houver indícios



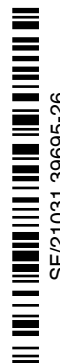
de ato de improbidade, a autoridade que conhecer dos fatos representará ao Ministério Público (MP) competente, para as providências necessárias.

Por seu turno, o texto proposto para o **art. 8º** estipula que, além do sucessor, também o **herdeiro** daquele que causar dano ao erário ou se enriquecer ilicitamente está sujeito apenas à obrigação de repará-lo até o limite do valor da herança ou do patrimônio transferido.

Nos termos do **art. 8º-A** que a proposição pretende acrescentar à LIA, a responsabilidade sucessória de que trata o art. 8º aplica-se também na hipótese de alteração contratual, de transformação, de incorporação, de fusão ou de cisão societária.

No **art. 9º, que trata dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito** e, nos termos da alteração proposta pelo presente PL para o *caput* desse artigo, fica expresso que os atos de improbidade administrativa que importam **enriquecimento ilícito**, arrolados no dispositivo, requerem a **prática de ato doloso**. Quanto aos incisos I a XII que compõem o art. 9º e que descrevem as práticas que tipificam atos de improbidade que importa enriquecimento ilícito, estão sendo mantidos nos termos atuais os incisos I a III, V e VIII a XII. E estão sendo alterados os incisos IV, VI e VII. Os incisos VI e VII, com mudanças de redação e forma. E o inciso VII, com alteração de conteúdo, para acrescentar que é **assegurada ao agente público a demonstração da licitude da origem de sua evolução patrimonial ou de renda**, quando incurso por ato de enriquecimento ilícito mediante aquisição de bens cujo valor seja desproporcional à evolução do referido patrimônio ou renda.

Quanto ao **art. 10, que dispõe sobre os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário**) também a alteração proposta deixa expresso no *caput* que os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário requerem a **prática de ato doloso**. Os incisos que compõem o art. 10 descrevem as práticas que tipificam atos de improbidade que importam **prejuízo ao erário**. São ainda propostos dois parágrafos no art. 10. O § 1º consigna que nos casos em que a inobservância de formalidades legais ou regulamentares não implicar perda patrimonial efetiva, não ocorrerá imposição de ressarcimento, vedado o enriquecimento sem causa das entidades referidas no art. 1º da LIA (cf. §§ 5º a 7º). E o § 2º declara que a mera perda patrimonial decorrente da atividade econômica não acarretará improbidade administrativa, salvo se comprovado ato doloso praticado com essa finalidade.



O **art. 11** trata dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública) Em sentido similar às alterações propostas nos arts. 9º e 10, a alteração proposta no art. 11 deixa expresso no *caput* que os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública requerem que a ação ou omissão que tipifica o ato de improbidade seja caracterizada como **dolosa**. Quanto aos incisos que compõem o art. 11 descrevem as práticas que tipificam atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública, estão sendo mantidos, nos termos atuais, os incisos VII e VIII. Estão sendo alterados os incisos III a VI e revogados os incisos I, II, IX e X.

Por sua vez, os incisos XI e XII que estão sendo acrescentados ao art. 11 da LIA tipificam como ato de improbidade que atenta contra os princípios da Administração Pública, nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas (inciso XI) e praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal (CF), que estatui que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, programas, obras, serviços ou campanhas dos órgãos públicos (inciso XII). Cabe ainda anotar que são acrescentados seis parágrafos ao art. 11.

Por outro lado, o **art. 12** trata das **penas** e também está sendo alterado pelo PL nº 2.505, de 2021. Assim, a redação proposta para o *caput* desse artigo registra que **independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo**, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica (e já previstas no texto atual do dispositivo), o responsável pelo ato de improbidade fica sujeito às cominações arroladas nos incisos e parágrafos subsequentes, aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato (igualmente já previsto).



A modificação do inciso I estabelece que a penalidade de suspensão dos direitos políticos, na hipótese do art. 9º (atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito), que na redação atual pode ser fixada entre oito e dez anos, passa a ser de **até catorze anos**. Também estatui que o pagamento de multa civil será **equivalente ao valor do acréscimo patrimonial**, enquanto a redação atual fixa essa multa em até três vezes o valor do acréscimo patrimonial. Além disso, o texto proposto consigna que a 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, será por **prazo não superior a catorze anos**, enquanto a redação atual fixa esse prazo em dez anos. Por fim, na redação proposta é suprimida a penalidade de ressarcimento integral do dano, prevista no texto atual do dispositivo (essa hipótese de penalidade foi deslocada para o *caput* do artigo em pauta, conforme visto acima, abrangendo todos os incisos).

Já a modificação proposta para o inciso II do art. 12 estabelece que na hipótese do art. 10 (atos de improbidade que causam prejuízo ao erário), a penalidade de suspensão dos direitos políticos é de **até doze anos** (na redação atual pode ser fixada entre cinco e oito anos). Também estatui que o pagamento de multa civil será **equivalente ao valor do dano**, enquanto a redação atual fixa essa multa em até duas vezes o valor do dano. O texto proposto também estatui que a 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, será por **prazo não superior a doze anos**, enquanto a redação atual fixa esse prazo em dez anos. Por fim, na redação proposta é suprimida a penalidade de ressarcimento integral do dano, prevista no texto atual do dispositivo (essa hipótese de penalidade foi deslocada para o *caput* do artigo em pauta).

Por seu turno, a modificação proposta para o inciso III estabelece que na hipótese do art. 11 (atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública), o pagamento de multa civil será **de até vinte e quatro vezes o valor da remuneração percebida pelo agente**, enquanto na redação atual esse valor é de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente. O texto proposto também estatui que a 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, será por **prazo não superior a 4 (quatro) anos**, enquanto a redação atual fixa esse prazo em três anos. Por fim, na redação proposta são suprimidas as penalidades de perda da função pública e de suspensão dos direitos políticos de três a cinco

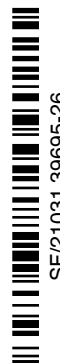


anos, além da penalidade de ressarcimento integral do dano, prevista no texto atual do dispositivo (como visto acima, essa última hipótese de penalidade foi deslocada para o *caput* do artigo em pauta). De outra parte, está sendo revogado o inciso IV, em decorrência da revogação do art. 10-A, ao qual está vinculado esse inciso. E está sendo também revogado o parágrafo único do art. 12, que estatui que 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 (esses dois condicionantes que devem ser observados para a fixação da penalidade estão sendo transferidos para, respectivamente, as alíneas *c* e *d* do inciso IV do art. 17-C que está sendo acrescentado pelo projeto à LIA). Estão sendo acrescentados dez parágrafos ao art. 12.

O **art. 13**, que igualmente está sendo alterado pelo PL nº 2.505, de 2021. A redação proposta para o *caput* desse artigo preceitua que a posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de **declaração de imposto de renda e proventos de qualquer natureza, que tenha sido apresentada à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil**, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente. A redação vigente apenas consigna que para os mesmos fins acima referidos deve ser apresentada declaração dos bens e valores que compõem o patrimônio privado do empossando.

Os arts. 14 a 18 tratam do **procedimento administrativo e do processo judicial**. O **art. 14** regulamenta a representação para investigação de prática de ato de improbidade administrativa, que pode ser feita por qualquer pessoa. Não há alteração proposta para o **art. 15**, que prevê que a comissão processante dará conhecimento ao MP e à Corte de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar ato de improbidade e que esses órgãos poderão designar representante para acompanhamento.

Já o **art. 16** está sendo modificado pelo projeto de lei de que se trata. Nos termos vigentes, esse artigo dispõe que havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão processante representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do **sequestro dos bens** do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público. Por sua vez, alteração proposta para o *caput* não prevê a medida de sequestro de bens, mas medida de **indisponibilidade de bens** dos réus, a fim de garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito. Diversos parágrafos acrescentados regulamentam o procedimento para a indisponibilidade de que se trata.



Por seu turno, o **art. 17** está também sendo modificado pelo presente projeto de lei. Assim, consoante hoje vigente, esse artigo prevê a legitimidade ativa tanto do MP como da pessoa jurídica interessada para propor a ação principal, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar. Já a proposta de alteração desse dispositivo estabelece que **apenas o MP tem legitimidade para propor a ação, que seguirá o procedimento comum previsto no Código de Processo Civil (CPC), salvo o disposto na própria LIA.**

Por outro lado, o projeto de lei em questão está acrescentando **art. 17-B** à LIA, para prever a **celebração de acordo de não persecução cível** e está ainda acrescentando os **arts. 17-C e 18-A**, que **dispõem sobre a sentença proferida nos processos de que trata a LIA**, e também está alterando a redação do **art. 18**, que também regulamenta a sentença de que se trata. O **art. 17-C** dispõe sobre **critérios que devem balizar a sentença proferida nos processos de que trata a LIA**. A alteração proposta para o **art. 18** consigna que a sentença que julgar procedente a ação fundada nos arts. 9º e 10 condenará ao ressarcimento dos danos e à perda ou à reversão dos bens e valores ilicitamente adquiridos, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito (o texto em vigor estabelece que a sentença que julgar procedente 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 da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito).

O **art. 18-A** que está sendo acrescentado à LIA dispõe que a requerimento do réu, na fase de **cumprimento da sentença**, o juiz unificará eventuais sanções aplicadas com outras já impostas em outros processos, tendo em vista a eventual continuidade de ilícito ou a prática de diversas ilicitudes, observado o seguinte: I – no caso de continuidade de ilícito, o juiz promoverá a maior sanção aplicada, aumentando-a de um terço, ou a soma das penas, o que for mais benéfico ao réu; II – no caso de prática de novos atos ilícitos pelo mesmo sujeito, o juiz somará as sanções. O parágrafo único estatui que as sanções de suspensão de direitos políticos e proibição de contratar ou receber incentivos fiscais ou creditícios do Poder Público observarão o limite máximo de vinte anos.

Os arts. 19 a 22 da LIA regem as **disposições penais**. O **art. 19**, que não está sendo alterado pelo projeto de lei em pauta, estabelece no seu *caput* que constitui crime, com pena de seis a dez meses de detenção e multa, a representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia o sabe inocente. E o parágrafo



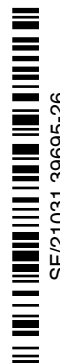
único consigna que além da sanção penal, o denunciante está sujeito a indenizar o denunciado pelos danos materiais, morais ou à imagem que houver provocado.

Ademais, o **art. 20**, cujo *caput* também não está sendo alterado, estatui que a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória. O PL em tela substitui o parágrafo único do art. 20 por dois parágrafos. O § 1º dispõe que a autoridade judicial competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida for necessária à instrução processual, derogando a competência da autoridade administrativa para tanto (também prevista no atual parágrafo único) e estendendo a possibilidade da medida quando se fizer necessária à instrução processual. O § 2º limita o afastamento em até noventa dias, prorrogáveis uma única vez por igual prazo, mediante decisão motivada.

Quanto ao **art. 21**, a redação que está sendo proposta estipula que a aplicação das sanções previstas na LIA independe da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento (como já previsto na redação atual) acrescentando, entretanto, também a ressalva quanto às condutas previstas no art. 10; o inciso II, que estipula que a aplicação das sanções previstas na LIA independe da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas. Além disso, estão sendo acrescentados cinco parágrafos ao art. 21.

O **art. 22** igualmente está sendo alterado, dispondo o seu *caput* que para apurar qualquer ilícito previsto na LIA, o MP, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada de acordo com o disposto no art. 14, poderá instaurar inquérito civil, ou procedimento investigativo assemelhado, e requisitar a instauração de inquérito policial.

O **art. 23** dispõe sobre a **prescrição** e está sendo também alterado pelo PL nº 2.505, de 2021, cuja redação para o *caput* desse dispositivo estabelece que **a ação para a aplicação das sanções previstas na LIA prescreve em oito anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência**. Estão sendo acrescentados oito parágrafos ao art. 23. O § 1º estabelece que a instauração de inquérito civil ou processo administrativo para apuração dos ilícitos referidos na LIA suspende o curso do prazo prescricional, por, no máximo, cento e oitenta dias corridos, recomeçando a



correr após a sua conclusão ou, caso não concluído o processo, esgotado o prazo de suspensão; o § 2º dispõe que o inquérito civil para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de cento e oitenta dias corridos, podendo ser prorrogado uma única vez por igual período, mediante fundamentada justificativa; o § 3º consigna que encerrado o prazo previsto no § 2º a ação deverá ser proposta no prazo de trinta dias, se não for o caso de arquivamento do inquérito civil.

O § 4º trata da interrupção do prazo de prescrição. Por sua vez, o § 5º registra que interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no *caput* e o § 6º dispõe que a suspensão e a interrupção da prescrição produzem efeitos relativamente a todos os que concorreram para a prática do ato de improbidade. O § 7º prevê que nos atos de improbidade conexos que sejam objeto do mesmo processo, a suspensão e a interrupção relativas a qualquer deles estendem-se aos demais e o § 8º estabelece que o juiz ou o tribunal, depois de ouvido o Ministério Público, deverá, de ofício ou a requerimento da parte interessada, reconhecer a prescrição intercorrente da pretensão sancionadora e decretá-la de imediato, caso entre os marcos interruptivos referidos no § 4º transcorra o prazo previsto no § 5º.

O PL nº 2.505, de 2021, acrescenta ainda os arts. 23-A, 23-B e 23-C à lei de que se trata aqui. O art. **23-A** estatui que é dever do Poder Público oferecer contínua capacitação aos agentes públicos e políticos que atuem com prevenção ou repressão de atos de improbidade administrativa. O art. **23-B** registra, no *caput*, que nas ações e acordos regidos pela LIA, não haverá adiantamento de custas, de preparo, de emolumentos, de honorários periciais e de quaisquer outras despesas; o § 1º dispõe que no caso de procedência da ação, as custas e demais despesas processuais serão pagas ao final e o § 2º estipula que haverá condenação em honorários sucumbenciais em caso de improcedência da ação de improbidade.

De outra parte, o art. **23-C** estatui no sentido de que atos que ensejem enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, serão responsabilizados nos termos da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (**Lei dos Partidos Políticos**).

Por seu turno, o art. 3º do presente projeto traz dispositivo transitório estabelecendo que **as Fazendas Públicas que ajuizaram ações de improbidade até a vigência da lei que se quer aprovar poderão manter a titularidade ativa até o final dos respectivos processos** (esse



dispositivo transitório se deve à alteração proposta no art. 17 da LIA, que confere exclusividade ao Ministério Público para propor as ações de improbidade administrativa, sendo que pelo texto hoje vigente as ações também podem ser propostas também pela pessoa jurídica interessada).

Por fim, o art. 4º do PL nº 2.505, de 2021, consolida os dispositivos e seção da LIA que estão sendo revogados, a saber: parágrafo único do art. 1º; arts. 4º, 5º e 6º; Seção II-A do Capítulo II; parágrafo único do art. 7º; inciso XXI do *caput* do art. 10; incisos I, II, IX e X do art. 11; inciso IV do *caput* e o parágrafo único do art. 12; § 1º e 4º do art. 13; § 1º do art. 16; §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 8º, 9º, 10, 12 e 13 do art. 17; incisos I, II e III do art. 23. E o art. 5º estabelece a vigência da lei que modificadora que se quer adotar a partir da data de sua publicação.

Foram apresentadas 20 (vinte) emendas ao presente projeto de lei, a saber:

- **Emenda nº 1**, do Senador **Lasier Martins**, que suprime o § 2º, do art. 23-B, que está sendo acrescentado à LIA, sob a justificção de que o dispositivo é intimidatória, pois o MP não paga sucumbência, porque o dinheiro vem da União e dos Estados e de que só poderá ser compelido a pagar indenização em caso de comprovada má-fé ou culpa grave, sendo que se qualquer abuso do MP poderá ser devidamente enquadrado na lei de abuso de autoridade;

- **Emenda nº 2**, do Senador **Lasier Martins**, que altera redação dada ao *caput* do art. 23 da LIA pelo projeto, estabelecendo que a prescrição das ações de improbidade se dará após doze anos contados da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência; alterando o § 2º para estabelecer que o inquérito civil para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de um ano, podendo ser prorrogado por igual período; alterando o § 5º, para estabelecer que interrompida a prescrição, o prazo recomeça do dia da ocorrência da causa interruptiva, também pelo prazo de doze anos; e acrescentando § 9º para dispor que é imprescritível a pretensão a reaver bens e valores apropriados ilicitamente do Poder Público;

- **Emenda nº 3**, do Senador **Lasier Martins**, que suprime o § 6º que está sendo acrescentado ao art. 11 da LIA, sob a justificção de que o dispositivo é totalmente contraditório com a Súmula Vinculante nº 13 do STF, que trata do nepotismo, que afirma que a violação à Constituição



Federal se dá pelo mero ato da nomeação, sem apresentar qualquer outro requisito para configurá-la;

- **Emenda nº 4**, do Senador **Lasier Martins**, que altera o § 8º que está sendo acrescentado ao art. 1º da LIA, para dispor que na apreciação da configuração do caráter ímprobo ou não do ato, serão levadas em conta as orientações gerais existentes à época do ato, expressas em interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público, sob a justificação de que é temerário e provoca insegurança jurídica permitir-se que divergência interpretativa de jurisprudência não pacificada possa afastar a configuração da improbidade;

- **Emenda nº 5**, do Senador **Lasier Martins**, que mantém a expressão “notadamente” ao final do *caput* do art. 11 da LIA, para deixar expresso que as condutas ilícitas arroladas no artigo não esgotam os atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública e também mantém o inciso I do mesmo art. 11, que tipifica como ato de improbidade administrativa praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência. A justificação da emenda argumenta que a revogação da expressão “notadamente” e do inciso I aumentará a impunidade, sendo que permitir que seja consignado rol taxativo para proteção dos princípios da administração pública diminuirá a responsabilização de agentes estatais que incorram em condutas graves;

- **Emenda nº 6**, do Senador **Marcos do Val**, que suprime o § 8º que está sendo acrescentado ao art. 1º da LIA, sob a justificação de que o dispositivo pode terminar por impedir a aplicação da lei, pois se o direito não é ciência exata, a dúvida (divergência jurisprudencial) não pode ser elemento normativo para tornar o fato atípico;

- **Emenda nº 7**, do Senador **Marcos do Val**, que suprime o § 1º que o está sendo acrescentado ao art. 3º da LIA, sob a justificação de que, como é sabido, pessoas físicas e pessoas jurídicas de direito privado, de forma frequente, concorrem para a prática de atos ilícitos que configuram improbidade administrativa. E quem de qualquer forma concorre para o ilícito deve se sujeitar à responsabilização;

- **Emenda nº 8**, do Senador **Marcos do Val**, que suprime o § 1º que está sendo acrescentado ao art. 12 da LIA, sob a justificação de que



qualquer pessoa que pratica ilícito lesando o patrimônio público e a Administração Pública, não deve manter qualquer vínculo funcional com o poder público;

Emenda nº 9, do Senador **Marcos do Val**, que suprime o § 3º que está sendo acrescentado ao art. 16 da LIA, sob a justificação de que a medida de indisponibilidade de bens é fundamental para assegurar que a lesão cometida ao patrimônio público seja reposta, pois a prática mostra que não é fácil, ao final do processo, conseguir, efetivamente, reparação;

Emenda nº 10, do Senador **Marcos do Val**, que suprime o § 9º-A que está sendo acrescentado ao art. 17 da LIA, sob a justificação de que prever agravo de instrumento contra decisão que rejeitar questões preliminares suscitadas pelo réu é negativo, pois acaba por truncar a tramitação do processo, ampliando a demora para a sua resolução;

Emenda nº 11, do Senador **Marcos do Val**, que suprime os §§ 10-D e 10-F que estão sendo acrescentados ao art. 17 da LIA, sob a justificação de que esses dispositivos se afastam das regras do processo, criando tramitação burocrática, improdutiva e significam desestímulo à proteção do patrimônio público.

Emenda nº 12, do Senador **Marcos do Val**, que suprime os §§ 16 e 17 que estão sendo acrescentados ao art. 17 da LIA, sob a justificação de que os procedimentos adotados nesses dispositivos não têm sentido técnico e prejudicam o andamento do processo além de desnecessários;

Emenda nº 13, do Senador **Marcos do Val**, que suprime o inciso III do § 1º e o § 3º do art. 17-B que está sendo acrescentado à LIA, sob a justificação de que não há razão adequada para que se imponha a necessidade de homologação judicial de todos os acordos de não persecução civil, pois se há acordo extrajudicial, basta a homologação extrajudicial, que é a tendência do processo atual;

Emenda nº 14, do Senador **Marcos do Val**, que suprime os §§ 3º e 4º que estão sendo acrescentados ao art. 21 da LIA, sob a justificação de que o princípio geral é o da independência das instâncias, civil e criminal, sendo que como regra a absolvição criminal não impede o reconhecimento da responsabilidade civil, e ocorre que o sistema proposto no projeto em discussão subverte, indevidamente, tal orientação;



Emenda nº 15, do Senador **Marcos do Val**, que suprime os §§ 2º e 3º que estão sendo acrescentados ao art. 23 da LIA, sob a justificação de que o projeto está limitando de forma inadequada os prazos do inquérito civil para apurar ato de improbidade e para a subsequente propositura da ação;

Emenda nº 16, do Senador **Marcos do Val**, que suprime os §§ 1º, 4º e 5º que estão sendo acrescentados ao art. 23 da LIA, sob a justificação de que o projeto prevê regra draconiana a respeito da prescrição, que ao final sempre ocorrerá, mesmo que o autor da ação de improbidade e os julgadores sejam diligentes;

Emenda nº 17, do Senador **Marcos do Val**, que suprime o art. 23-B que está sendo acrescentado à LIA, sob a justificação de que a previsão de condenação do MP em honorários sucumbenciais em caso de improcedência da ação de improbidade é má solução, pois a tradição em ações voltadas ao interesse coletivo é prever a condenação apenas em caso de litigância de má-fé ou atuação temerária do autor, sendo a solução preconizada no projeto desestímulo à proteção do patrimônio público;

Emenda nº 18, do Senador **Jorge Kajuru**, que acrescenta inciso XIII ao art. 11 da LIA, estabelecendo que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública praticar, no âmbito da administração pública, assédio sexual, compreendido como quaisquer condutas de natureza sexual manifestadas no exercício do cargo, emprego ou função pública ou em razão dele, externada por atos, palavras, mensagens, gestos ou outros meios, propostas ou impostas a pessoas contra a sua vontade, que causem constrangimento e violem sua liberdade sexual, sua intimidade, sua honra e sua dignidade. Na justificação, em resumo, está posto que toda abordagem que tenha por escopo a implementação de atividade de natureza sexual perpetrada pelo indivíduo enquanto se manifesta como expressão estatal, ou seja na condição de servidor público ou em decorrência do cargo, emprego ou função, deve ser tida como afronta ao direito e como ato de improbidade administrativa.

Emenda nº 19, do Senador **Álvaro Dias**, que altera o *caput* do art. 17 da LIA, nos termos do art. 2º do projeto, para estabelecer a legitimidade ativa da advocacia pública do ente federativo interessado, para propor a ação de improbidade e também altera o inciso I do § 1º do art 17-B, para estabelecer que a celebração de acordo de não persecução criminal em matéria de improbidade depende da oitiva do ente federativo lesado por meio de sua advocacia pública, caso esta esteja organizada da forma prevista nos arts. 131 e 132 da Constituição Federal. Entre outros argumentos,



pondera-se que as condutas ímprobas repercutem no patrimônio do ente público, fato que evidencia o seu interesse de agir e, por conseguinte, a sua legitimidade para o ajuizamento da ação de improbidade administrativa, bem como a anuência da advocacia pública para a realização do acordo de não-persecução; em

- **Emenda nº 20**, do Senador **Alessandro Vieira**, similar à Emenda nº 19, igualmente alterando o art. 17 da LIA, para estabelecer a legitimidade ativa da pessoa jurídica de direito público lesada, desde que com advocacia pública organizada para propor a ação de improbidade, conforme os arts. 131 e 132 da Constituição Federal, também alterando outros dispositivos do referido artigo e alterando ainda o *caput* do art 17-B, para estabelecer que a celebração de acordo de não persecução criminal em matéria de improbidade pode ser celebrado pelos legitimados para propor a ação e também alterando outros dispositivos.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) opinar sobre o presente projeto de lei, nos termos do art. 101, I e II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Passando a analisar a presente proposição, cabe registrar que a LIA está expressamente prevista no § 4º do art. 37 da CF, que estabelece que **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.**

Outrossim, a matéria relativa a improbidade administrativa também tem pertinência com o disposto no § 5º seguinte, do mesmo art. 37 da Lei Maior, que estatui que **a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.**

Sobre a gravidade que a Lei Maior empresta ao ato de improbidade administrativa, cumpre anotar que tal ato configura uma das cinco hipóteses fatuais para as quais a Constituição prevê expressamente a perda ou suspensão dos direitos políticos (art. 15, V).



Ainda quanto aos liames constitucionais do projeto de lei em pauta, cumpre também pontuar a competência do Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, para legislar privativamente sobre todas as matérias da competência da União, consoante está expresso no art. 48 da Lei Maior, facultada, em hipóteses como a da presente proposição, a iniciativa parlamentar, nos termos da regra geral prevista no art. 61, também da CF.

Enfim, os requisitos formais de constitucionalidade estão atendidos pelo PL nº 2.505, de 2021 e também entendemos como satisfeitos os requisitos de juridicidade e regimentalidade.

Do ponto de vista da constitucionalidade material, porém, vislumbro a necessidade de saneamento da proposição. Com efeito, dentre as principais alterações trazidas pelo Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, está a restrição da legitimidade ativa *ad causam* para propor ações civis públicas de improbidade administrativa, limitando-a apenas ao Ministério Público competente, o que não se afigura, à primeira vista, compatível com o regramento constitucional.

Atualmente, na legislação em vigor, a legitimidade do Ministério Público é concorrente com a da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na qualidade de pessoa jurídica interessada. Acontece que, para além da previsão legal, ou seja, do disposto no artigo 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, esse atributo jurídico deferido aos entes federativos decorre, na atual conformação da matéria, da própria Constituição.

Isso porque o § 1º do artigo 129 da Constituição dispõe expressamente que a legitimação do Ministério Público para as ações civis a ele incumbidas não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, de modo que, de princípio, o Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, padece de inconstitucionalidade ao excluir a legitimidade das pessoas jurídicas interessadas – União, Estados, Distrito Federal e Municípios –, isto é, como terceiros, para fins do referido dispositivo constitucional.

Esse vício, contudo, não impede o aproveitamento da opção política do legislador ordinário em limitar a legitimidade ativa da ação de improbidade, como proposto no Projeto de Lei nº 2.505, de 2021. Referindo-se o § 1º do artigo 129 da Constituição às ações civis (públicas), a alteração da natureza jurídica das ações de improbidade administrativa na legislação,



reconhecendo-as como ações sancionatórias, de caráter repressivo, afasta a referida condicionante constitucional da legitimação para a causa a terceiros.

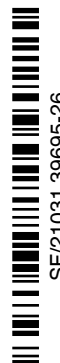
Na verdade, essa distinção conceitual, sem maior rigor técnico, é implicitamente reconhecida no Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, ao especificar que a ação de improbidade não é a via própria de controle de legalidade de políticas públicas, devendo a responsabilidade de entes públicos e governamentais por violações a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos ser apurada, processada e julgada nos termos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

A definição explícita, clara e incontroversa de que as ações de improbidade administrativa, destinadas à imposição de sanções pessoais, não se confundem com as ações civis públicas, cuja vocação é a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, esvazia eventual pecha de inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 2.505, de 2021.

Para tanto, propõe-se emenda que altere o § 5º do art. 1º da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, na forma dada pelo art. 2º do Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, de modo que o bem jurídico tutelado pelos atos de improbidade não seja o patrimônio público e social – hipótese em que se atrairia, de fato, o campo das ações civis públicas –, mas sim a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, por sua vez, que atente *contra* sua integridade.

No mesmo sentido, propõe-se, com a supressão do texto proposto para o § 4º do art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e a inclusão do artigo 17-D, a conceituação legal da ação de improbidade administrativa, afastando, em definitivo, sua coincidência com as ações civis públicas, destinadas à proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos – e, nessa medida, a incidência do § 1º do artigo 129 da Constituição.

Considerando tal adequação quanto à natureza jurídica das ações de improbidade administrativa, por imperativo de compatibilidade com a Constituição, de modo que, deixando de serem essencialmente ações civis públicas, aprofundando-se seu caráter sancionador, propõe-se alterar o artigo 3º do Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, concedendo-se prazo razoável – 120 (cento e vinte) dias – para que o Ministério Público manifeste interesse no prosseguimento das ações propostas pelas Fazendas Públicas, inclusive em grau recursal, sob pena de extinção do processo sem resolução do mérito.



É importante ressaltar, por fim, que a exclusividade do Ministério Público, na forma do Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, para propor ação de improbidade administrativa – com base no § 4º do artigo 37 da Constituição –, não exclui o direito das pessoas jurídicas de direito público interno ajuizarem as competentes ações de ressarcimento, cujo fundamento de validade constitucional é outro, o § 5º do artigo 37 da Constituição, e que, nessa qualidade, a respectiva pretensão já foi reconhecida como imprescritíveis pelo Supremo Tribunal Federal – STF, em sede de repercussão geral (RE nº 852.475, Red. Min. Edson Fachin, julgado em 08/08/2018).

Ademais, cumpre esclarecer, ainda, que a exclusividade do Ministério Público para propor ações de improbidade administrativa não implica que reconhecer a representação jurídica de entidades públicas, o que, de todo, é defeso pela parte final do inciso IX do artigo 129 da Constituição. Deveras, não se pode confundir a tutela da probidade administrativa, objeto da respectiva ação sancionatória (de improbidade), com a proteção do patrimônio público e social, mediante ação civil pública, por terceiros ou pela própria pessoa jurídica de direito público, como nas ações de ressarcimento referidas anteriormente.

Outra nota final de relevância é que a legitimidade exclusiva do Ministério Público, como proposta, não mitiga ou inibe a atuação das entidades públicas em esforços para a responsabilização de atos contra a Administração Pública em outras dimensões da tutela da integridade do patrimônio público e social, como é o caso dos acordos de leniência, cuja titularidade prevista para tais entes, prevista no artigo 16 da Lei nº 12.846, de 2013, não se derogada pelas disposições legais a inovarem o ordenamento jurídico com o Projeto de Lei nº 2.505, de 2021.

No mérito, cabe registrar, inicialmente, que conforme registrado na justificação do Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, o texto original da proposição foi consolidado por comissão de juristas instituída na Câmara dos Deputados, sob a presidência do Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ) Mauro Campbell, com o objetivo de proceder a adequação da LIA às mudanças ocorridas na sociedade e na jurisprudência, em face do largo espaço de tempo decorrido desde a sua promulgação, em 1992.

Outrossim, de acordo com o parecer aprovado em Plenário na Câmara dos Deputados, no dia 16 de junho passado, para a elaboração do texto original do presente projeto foram realizadas catorze audiências públicas, em diversos locais do País, nas quais foram colhidas contribuições



do setor público (áreas de gestão, controle, advocacia pública, Ministério Público, Judiciário), da advocacia, da academia (professores, pesquisadores), bem como de diversos segmentos representativos de categorias, tais como sindicatos, associações, confederações.

A propósito, cabe também registrar a audiência pública que foi realizada no dia 3 de agosto próximo passado nesta Casa, para debater a matéria em pauta, e que contou com representantes de diversas entidades representativas dos prefeitos municipais e do Ministério Público, além de Senadores e Deputados Federais.

Cumpre também registrar que consoante o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o combate à corrupção, há tempos, tomou uma dimensão diferenciada no país, pois a impunidade, de certa forma, era esperada por boa parte da população e, aos poucos, deixa de ser a regra, com a aplicação das leis derivadas do art. 37 da Constituição. Segundo dados do CNJ, nos últimos dez anos houve no País mais de 18,7 mil condenações por improbidade administrativa transitadas em julgado nos tribunais federais.

De outra parte, cabe ponderar que as graves sanções advindas dos atos de improbidade administrativa não podem ser aplicadas sem um atento escrutínio da conduta do acusado, procedimento esse que apenas é concebível com a observância do princípio do devido processo legal, em conjunto com aqueles que são comuns a toda atividade sancionatória do Estado, sendo que o desejo de Justiça que emana da sociedade precisa ser orientado com o respeito às garantias dos acusados, buscando-se a criação de um ambiente dotado de previsibilidade e segurança jurídica.

Dentre os diversos tópicos temáticos da LIA que estão sendo alterados, destacamos os seguintes.

Adoção do requisito de conduta dolosa para caracterizar ato de improbidade administrativa

Quanto às modificações mais relevantes que estão sendo efetuadas, cabe registrar que o projeto está suprimindo a modalidade culposa de improbidade administrativa, sob o fundamento de que ações negligentes, imprudentes ou imperitas, ainda que causem danos materiais ao Estado, não poderiam ser enquadradas como atos de improbidade, pois lhes falta o elemento de desonestidade.



A esse respeito, destacamos os §§ 1º a 3º que estão sendo acrescentados ao art. 1º da LIA e que estabelecem que o **dolo específico – assim entendida a vontade livre e consciente de praticar o resultado ilícito descrito na legislação – é requisito necessário à materialidade do ato de improbidade**, sendo a ausência de ato doloso excludente de improbidade, ficando derogada a possibilidade de que o ato culposo seja qualificado como ato de improbidade, como hoje ocorre.

Cabe ponderar que o afastamento da modalidade culposa de improbidade não significa que o ato praticado sem dolo, mas como culpa, seja considerado lícito e, portanto, não passível de punição. A culpa não dolosa, por negligência, imperícia e imprudência de servidor público, por exemplo, pode ser considerada ilícita, conforme estabelece o art. 117, XV, da Lei nº 8.112, de 1990, e passível de ser punida com demissão, consoante o art. 132, XIII, daquela Lei.

No mesmo sentido, a Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010, que alterou o Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), acrescentou a esse diploma legal o art. 28, que estabelece que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, quando não há dolo, mas fica caracterizada a chamada culpa grave, que é fronteira ao dolo.

Desse modo, a supressão da modalidade culposa de ato improbidade administrativa não significa que ilícitos culposos deixarão de existir ou que não serão passíveis de punição, mas significa que tais ilícitos serão tratados por diplomas normativos de outras espécies e não pela lei de improbidade.

Nas palavras do Presidente da Comissão que consolidou o texto original do PL nº 2.505, de 2021, Ministro do STJ, **Mauro Campbell, em entrevista ao site Consultor Jurídico, em 20 de janeiro de 2019:**

Estamos extinguindo (...) a conduta culposa da improbidade. Isso é algo que pode criar polêmica. Certamente criará. Aí levantam-se os oponentes dessa conduta da comissão: mas o STJ já fixou que é culpa grave, não é culpa qualquer. Eu sempre penso: fixou onde? Dê exemplo de um acórdão. Você vai ver que a conduta é dolosa. A qualificação técnica é que era equivocada. Saindo disso, nada impedirá que um órgão de controle atue administrativamente e puna, mas não como ato de improbidade. Se a falta administrativa não chegou ao grau de reprovabilidade de ato de improbidade, você terá mecanismos administrativos a coibir.



Conforme entendemos, as penalidades graves previstas na LIA, entre essas a suspensão dos direitos políticos por até vinte anos, como proposto pelo presente projeto requerem efetivamente que haja intenção dolosa na prática do ato de improbidade.

O MP passa a ter exclusividade para propor ação de improbidade

Como hoje vigente o *caput* do art. 17 prevê a legitimidade ativa tanto do MP como da pessoa jurídica interessada para propor a ação de improbidade. O projeto sob análise pretende alteração desse dispositivo estabelecendo que **apenas o MP tem legitimidade para propor a ação**, que seguirá o procedimento comum previsto no CPC, salvo o disposto na própria LIA.

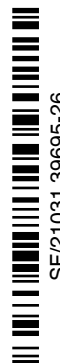
Um dos argumentos utilizados para essa alteração pondera que por vezes o sucessor imediato do administrador propõe ação de improbidade por razões meramente político-partidárias, sendo o MP instituição mais independente das injunções políticas. Ainda mais que o regime das sanções previstas na LIA encerra restrições a direitos fundamentais de cidadania, como a suspensão dos direitos políticos dos agentes considerados ímprobos. Em paralelo, tem-se que apenas o MP tem legitimidade para pactuar o acordo de não persecução que passa a ser possível nos termos do projeto, conforme a seguir.

De todo modo, como registrado em preliminar, a legítima opção política do legislador ordinário em conferir ao Ministério Público exclusividade para propor ação de improbidade depende necessariamente da alteração de sua natureza jurídica de ação civil pública para ação sancionatória, de caráter repressivo, como se promove por meio das emendas de saneamento propostas.

Adoção de acordo de não persecução cível

O art. 17-B que está sendo acrescentado estipula que o MP poderá celebrar **acordo de não persecução cível** no âmbito da LIA, e é similar ao 17-A incluído pela Lei nº 13.964, de 2019, que foi vetado pelo Presidente da República. Essa possibilidade tem sido apoiada no âmbito do próprio MP.

Mudanças nas regras de prescrição



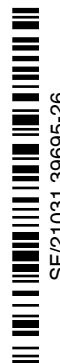
Outra mudança importante que o projeto de lei sob análise está efetuando na LIA trata das alterações das regras referentes à **prescrição** das ações por improbidade. O texto vigente do art. 23 estipula três hipóteses de prazo de prescrição antes de a ação ser proposta: I – cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança; II – dentro do prazo prescricional previsto em lei, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego; e III – até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades que recebam subvenção, benefício ou incentivo de órgão público, bem como aquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual. Outrossim, o texto vigente não prevê a prescrição intercorrente, a que decorre pela inércia da parte durante um determinado tempo, quando um processo já foi proposto e está em curso.

A nova redação proposta para o art. 23, *caput*, unifica em **oito anos contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência, o prazo de prescrição para a ação de improbidade.**

Além de estabelecer o prazo único de oito anos para a prescrição das ações de improbidade, a nova redação para o art. 23 da LIA também regulamenta circunstâncias em que o prazo prescricional é suspenso, interrompido e em que recomeça (§§ 1º, 4º, 5º); fixa o prazo de cento e oitenta dias (prorrogável uma vez, pelo mesmo lapso) para a conclusão do inquérito civil que precede a ação (§ 2º); fixa o prazo de trinta dias para a propositura da ação após a conclusão do inquérito (§ 3º); dispõe sobre efeitos da suspensão e interrupção (§§ 6º e 7º); e estabelece o procedimento para o reconhecimento e decretação da prescrição intercorrente da pretensão sancionadora (que ocorre no curso do processo). Importante relevar que o § 5º estabelece que uma vez interrompida a prescrição, seu prazo recomeça correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no *caput*.

Sobre a matéria, de acordo com o parecer aprovado em Plenário na Câmara dos Deputados, no dia 16 de junho último:

o ajuste promovido no prazo prescricional levou em conta o tempo necessário e suficiente para apuração de fatos no âmbito dos inquéritos civis e demais procedimentos investigativos de responsabilidade do MP e demais órgãos de controle, promovendo-se o devido balizamento com os princípios da segurança jurídica e da duração razoável do processo.



Ainda conforme o parecer em questão:

torna-se imprescindível solidificar o entendimento de que o prazo prescricional tem como termo inicial a ocorrência do fato. Vincular o termo inicial ao conhecimento do fato pelo órgão legitimado para propositura da ação transforma em letra morta qualquer intenção de se instaurar marcos seguros de prescrição.

Na verdade, parece-nos que a questão está em se encontrar um equilíbrio entre a prerrogativa que tem o MP para investigar e processar os atos de improbidade que causam dano ao erário e possibilitam o enriquecimento ilícito, em defesa da moralidade na gestão da coisa pública e, por outro lado, o direito daqueles que exercem cargos e mandatos públicos não sofrerem perseguições injustas, com a manipulação e a extensão de prazos de acordo com a conveniência politicamente motivada.

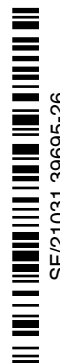
Nesse sentido, a unificação do prazo prescricional em oito anos contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência, parece-nos adequada.

Alteração na sanção de perda da função pública

Está sendo bem modificado o art. 12, que trata das penas. Entre as alterações cabe destacar a que diz respeito à perda da função pública. Hoje há o entendimento de que essa sanção alcança a função pública exercida pelo sancionado no momento da execução da sentença. O novo texto proposto, por meio do § 1º que está sendo acrescentado ao art. 12, dispõe que nas hipóteses dos incisos I e II do *caput* deste artigo (atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito e causam prejuízo ao erário, respectivamente) a perda da função pública atinge apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente público ou político detinha com o Poder Público na época do cometimento da infração.

Supressão da previsão da medida cautelar de sequestro de bens

Nos termos vigentes, o *caput* do art. 16 dispõe que havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão processante representará ao MP ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do sequestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público. A alteração proposta para o *caput* não prevê a medida de sequestro de bens, mas a de



indisponibilidade de bens dos réus, a fim de garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito.

Essa medida parece-nos especialmente adequada e em harmonia com a Lei Maior, pois, indisponibilidade de bens é medida prevista no § 4º do art. 37 da CF, que estabelece a improbidade administrativa.

Torna expresso que a promoção pessoal do administrador público é ato de improbidade

Pelo acréscimo de inciso XII ao art. 11 da LIA está se dispondo que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública infringir o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, que veda a promoção pessoal de agente público e personalização de atos, programas, obras, serviços ou campanhas dos órgãos públicos. O acréscimo parece-nos adequado, inclusive em face da exigência da conduta dolosa que é requerida pelo projeto.

Estão sendo também efetuadas diversas alterações no processamento das ações de improbidade, de que destacamos a atualização de regras processuais, em razão da entrada em vigor do novo CPC em 2016.

Quanto às emendas apresentadas, devemos registrar que não obstante o seu louvável objetivo de aperfeiçoar o projeto de lei em pauta, entendemos que a matéria está sendo regulamentada de forma razoável e pertinente. Desse modo, opinamos pela rejeição das emendas apresentadas.

Como conclusão, devemos por fim registrar que o PL nº 2.505, de 2021, reflete o equilíbrio entre valores igualmente fundamentais e que têm de conviver conjuntamente no Estado Democrático de Direito que é o cerne da Constituição de 5 de outubro de 1988: o valor da moralidade, que é a probidade na administração pública e o direito, que é também dever, de a sociedade, especialmente por intermédio do Ministério Público, atuar para coibir e reprimir os atos de improbidade; e o valor da soberania popular, que reveste os mandatos de todos que são eleitos pelo voto direto do povo e o devido respeito aos direitos e garantias do processo legal, a que todos temos o direito inalienável.

No mais, passo ao exame das emendas apresentadas pelos nobres colegas Senadores.

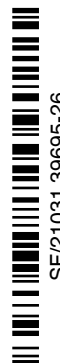


A **Emenda nº 1**, do Senador **Lasier Martins**, que suprime o § 2º, do art. 23-B, que está sendo acrescentado à LIA, sob a justificação de que o dispositivo é intimidatória, pois o MP não paga sucumbência, porque o dinheiro vem da União e dos Estados e de que só poderá ser compelido a pagar indenização em caso de comprovada má-fé ou culpa grave, sendo que se qualquer abuso do MP poderá ser devidamente enquadrado na lei de abuso de autoridade.

Em que pese a louvável preocupação do ilustre Senador **Lasier Martins**, entendo pela rejeição da emenda na medida em que, de um lado, embora o ônus deva ser suportado, *a priori*, em caso de improcedência da ação de improbidade, pela pessoa jurídica relacionada ao respectivo Ministério Público, a própria Constituição garante o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (CF, art. 37, § 6º), não havendo risco de prejuízo ao erário; de outro, antes que uma medida intimidatória, a imposição de sucumbência contribui para o reforço da responsabilidade pública daqueles que tem o poder-dever de propor ações de improbidade.

A **Emenda nº 2**, do Senador **Lasier Martins**, que altera redação dada ao *caput* do art. 23 da LIA pelo projeto, estabelecendo que a prescrição das ações de improbidade se dará após doze anos contados da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência; alterando o § 2º para estabelecer que o inquérito civil para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de um ano, podendo ser prorrogado por igual período; alterando o § 5º, para estabelecer que interrompida a prescrição, o prazo recomeça do dia da ocorrência da causa interruptiva, também pelo prazo de doze anos; e acrescentando § 9º para dispor que é imprescritível a pretensão a reaver bens e valores apropriados ilicitamente do Poder Público.

Igualmente relevante a preocupação do Senador **Lasier Martins** com os prazos prescricionais previstos no Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, em especial, da prescrição intercorrente, reputo que a opção legislativa feita pela Câmara dos Deputados é devidamente oportuna e conveniente do ponto de vista político e adequada e proporcional, no sentido jurídico, haja vista dispor a jurisdição de todos os meios necessários para entre a tutela da probidade no prazo previsto na proposição, a exemplo da elaboração de prioridades institucionais do Poder Judiciário ou de programas de metas do Conselho Nacional de Justiça – CNJ.



Com relação ao prazo do inquérito civil, não parece que a limitação do prazo do inquérito civil a 180 (cento e oitenta) dias, prorrogáveis por igual período, seja medida desproporcional e inoportuna. Pelo contrário, revela-se providência de interesse público, haja vista que, reforçando a razoável duração do processo (CF, art. 5º, LXVIII), impõe a conclusão célere da investigação preliminar necessária para o ajuizamento de ações de improbidade ou o arquivamento correspondente. Entendo pela rejeição da Emenda.

A **Emenda nº 3**, do Senador **Lasier Martins**, que suprime o § 6º que está sendo acrescentado ao art. 11 da LIA, sob a justificação de que o dispositivo é totalmente contraditório com a Súmula Vinculante nº 13 do STF, que trata do nepotismo, que afirma que a violação à Constituição Federal se dá pelo mero ato da nomeação, sem apresentar qualquer outro requisito para configurá-la.

Reconhecendo a sensibilidade do Senador **Lasier Martins**, parece, salvo melhor juízo, não haver risco de retrocesso no Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, em matéria de nepotismo. O disposto no § 6º do seu artigo 11 aplica-se apenas aos casos de indicação política, sem prejuízo da incidência da proibição de nepotismo incluída, pela proposição, no inciso XI do artigo 11 da LIA. Trata-se, salvo melhor juízo, de regras jurídicas distintas aplicáveis a suportes fáticos igualmente diferentes, não havendo razão para a supressão.

A **Emenda nº 4**, do Senador **Lasier Martins**, que altera o § 8º que está sendo acrescentado ao art. 1º da LIA, para dispor que na apreciação da configuração do caráter ímprobo ou não do ato, serão levadas em conta as orientações gerais existentes à época do ato, expressas em interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público, sob a justificação de que é temerário e provoca insegurança jurídica permitir-se que divergência interpretativa de jurisprudência não pacificada possa afastar a configuração da improbidade.

Com a devida vênia do Senador **Lasier Martins**, para fins e responsabilização de agentes públicos por ato de improbidade administrativa afigura-se razoável a interpretação em favor do acusado, de modo que privilegiar a excludente de responsabilidade mesmo na hipótese de entendimento controvertido, ainda que não dominante, se afigura medida mais adequada, proporcional e, sobretudo, consentânea com os direitos e



garantias individuais previstos na Constituição, do que apenas nas hipóteses de jurisprudência majoritária, reduzindo-se, com isso sim, salvo melhor juízo, a insegurança jurídica. Pela rejeição.

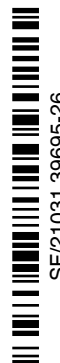
A **Emenda nº 5**, do Senador **Lasier Martins**, que mantém a expressão “notadamente” ao final do *caput* do art. 11 da LIA, para deixar expresso que as condutas ilícitas arroladas no artigo não esgotam os atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública e mantém o inciso I do mesmo art. 11, que tipifica como ato de improbidade administrativa praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência. A justificação da Emenda argumenta que a revogação da expressão “notadamente” e do inciso I aumentará a impunidade, sendo que permitir que seja consignado rol taxativo para proteção dos princípios da administração pública diminuirá a responsabilização de agentes estatais que incorram em condutas graves.

Guardada a deferência ao Senador **Lasier Martins**, a transformação do rol do artigo 11 da LIA de exemplificativo para taxativo é de ampla demanda da doutrina e da jurisprudência, reconhecida inclusive pela imprensa e pela sociedade civil. Para além da conveniência e oportunidade política da medida, juridicamente, o rol aberto de condutas atentatórias aos princípios da Administração Pública fomenta casos de condenações *ex post facto*, ou seja, sem a observância da devida reserva legal em matéria sancionatória, pelo que entendo pela rejeição da Emenda.

A **Emenda nº 6**, do Senador **Marcos do Val**, que suprime o § 8º que está sendo acrescentado ao art. 1º da LIA, sob a justificação de que o dispositivo pode terminar por impedir a aplicação da lei, pois se o direito não é ciência exata, a dúvida (divergência jurisprudencial) não pode ser elemento normativo para tornar o fato atípico.

Louvando a iniciativa do Senador **Marcos do Val**, reputo que a exclusão da responsabilidade por ato de improbidade administrativa decorrente de divergência interpretativa é medida proporcional e adequada para garantir a estabilização de expectativas dos agentes públicos, em geral, mas dos gestores públicos, em particular, garantindo segurança jurídica para sua atuação e, via de consequência, entendo pela rejeição da Emenda.

A **Emenda nº 7**, do Senador **Marcos do Val**, que suprime o § 1º que está sendo acrescentado ao art. 3º da LIA, sob a justificação de que, como é sabido, pessoas físicas e pessoas jurídicas de direito privado, de forma frequente, concorrem para a prática de atos ilícitos que configuram



improbidade administrativa. E quem de qualquer forma concorre para o ilícito deve se sujeitar à responsabilização.

Sem prejuízo da respeitável preocupação do Senador **Marcos do Val**, compreendo que a previsão do artigo 7º do artigo 1º da LIA, na redação proposta pelo Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, afasta qualquer possibilidade de que pessoas físicas e jurídicas que concorram para a prática de ilícitos não se sujeitem à responsabilização por ato de improbidade administrativa, tanto que, na hipótese da Emenda, exige-se apenas comprovação específica, razão pela qual entendo pela rejeição.

A **Emenda nº 8**, do Senador **Marcos do Val**, que suprime o § 1º que está sendo acrescentado ao art. 12 da LIA, sob a justificção de que qualquer pessoa que pratica ilícito lesando o patrimônio público e a Administração Pública, não deve manter qualquer vínculo funcional com o poder público.

Malgrado compreensível a preocupação do Senador **Marcos do Val**, porém, entendo que a restrição da perda da função pública apenas ao cargo, sem prejuízo, em caso excepcional, de sua extensão pelo juiz da ação de improbidade, como se propõe no Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, configura-se medida que guarda correlação com o princípio da individualização da pena (CF, art. 5º, XLVI), devendo ser prestigiada. Pela rejeição.

A **Emenda nº 9**, do Senador **Marcos do Val**, que suprime o § 3º que está sendo acrescentado ao art. 16 da LIA, sob a justificção de que a medida de indisponibilidade de bens é fundamental para assegurar que a lesão cometida ao patrimônio público seja reposta, pois a prática mostra que não é fácil, ao final do processo, conseguir, efetivamente, reparação.

Guardadas as vênias ao Senador **Marcos do Val**, entendo que o aprimoramento dos requisitos para indisponibilidade de bens conforme a redação do § 3º do artigo 16 da LIA, dada pelo Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, é proporcional e razoável, não constituindo óbice ou desincentivo à adoção da referida cautelar. Pela rejeição.

A **Emenda nº 10**, do Senador **Marcos do Val**, que suprime o § 9º-A que está sendo acrescentado ao art. 17 da LIA, sob a justificção de que prever agravo de instrumento contra decisão que rejeitar questões preliminares suscitadas pelo réu é negativo, pois acaba por truncar a tramitação do processo, ampliando a demora para a sua resolução.



Com a devida licença do nobre Senador **Marcos do Val**, a interposição do agravo de instrumento, em regra, não suspende o curso do processo, razão pela qual não antevejo óbices à razoável duração das ações de improbidade administrativa. Pela rejeição.

A **Emenda nº 11**, do Senador **Marcos do Val**, que suprime os §§ 10-D e 10-F que estão sendo acrescentados ao art. 17 da LIA, sob a justificção de que esses dispositivos se afastam das regras do processo, criando tramitação burocrática, improdutiva e significam desestímulo à proteção do patrimônio público.

Louvando a preocupação do ilustre Senador **Marcos do Val**, entendo que as regras a que se refere a Emenda em questão, antes de criar tramitação burocrática do processo, robustecem a observância do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV) e a garantia da ampla defesa e do contraditório (CF, art. 5º, LV), na medida em que, ao exigirem a individualização da causa de pedir e, em última análise, a estabilidade da imputação a que deve responder o acusado, conferem maior legitimidade ao resultado do processo. Pela rejeição.

A **Emenda nº 12**, do Senador **Marcos do Val**, que suprime os §§ 16 e 17 que estão sendo acrescentados ao art. 17 da LIA, sob a justificção de que os procedimentos adotados nesses dispositivos não têm sentido técnico e prejudicam o andamento do processo além de desnecessários.

Os dispositivos objeto desta Emenda permitem a conversão de ação de improbidade em ação civil pública, desafiando a decisão o competente agravo de instrumento. Compreendendo a preocupação do Senador **Marcos do Val**, o sentido técnico de tais previsões decorre da distinção, quanto à natureza jurídica, das ações de improbidade em relação às ações civis públicas, sendo as primeiras, sancionatórias, e as segundas, voltadas para a proteção do patrimônio público e social propriamente dito.

Assim, constatada a ausência dos pressupostos de desenvolvimento válido e regular das ações de improbidade administrativa, mas verificados os de ação civil pública, é medida de razoável duração do processo (CF, art. 5º, LXVIII) e de atenção à garantia de tutela jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV), sua conversão, não havendo que se falar em prejuízo ao processo. Pela rejeição.

A **Emenda nº 13**, do Senador **Marcos do Val**, que suprime o inciso III do § 1º e o § 3º do art. 17-B que está sendo acrescentado à LIA,



sob a justificação de que não há razão adequada para que se imponha a necessidade de homologação judicial de todos os acordos de não persecução civil, pois se há acordo extrajudicial, basta a homologação extrajudicial, que é a tendência do processo atual;

A **Emenda nº 14**, do Senador **Marcos do Val**, que suprime os §§ 3º e 4º que estão sendo acrescentados ao art. 21 da LIA, sob a justificação de que o princípio geral é o da independência das instâncias, civil e criminal, sendo que como regra a absolvição criminal não impede o reconhecimento da responsabilidade civil, e ocorre que o sistema proposto no projeto em discussão subverte, indevidamente, tal orientação.

Em que pese a louvável iniciativa do Senador **Marcos do Val**, observo que o princípio da independência das instâncias, salvo o disposto no § 4º do artigo do artigo 37 da Constituição, é construção doutrinária e jurisprudencial com base na legislação em vigor, de modo que seus contornos estão plenamente à disposição da opção política própria da liberdade de conformação do legislador ordinário.

Noutras palavras, desde que a lei não prejudique a ação penal cabível por causa de ação de improbidade administrativa – como é defeso por força do § 4º do artigo 37 da Constituição – pode o legislador, como no caso, estabelecer hipóteses de interdependência entre as instâncias cível, criminal e administrativa.

Cumprе ressaltar, porém, que, na situação específica dos efeitos das sentenças civis e penais produzirem efeitos em relação à ação de improbidade quando concluírem pela inexistência da conduta ou pela negativa de autoria, o próprio Supremo Tribunal Federal já o vem reconhecendo (*vide* RCL nº 41.577, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 10/03/2021).

A **Emenda nº 15**, do Senador **Marcos do Val**, que suprime os §§ 2º e 3º que estão sendo acrescentados ao art. 23 da LIA, sob a justificação de que o projeto está limitando de forma inadequada os prazos do inquérito civil para apurar ato de improbidade e para a subsequente propositura da ação.

Guardada a deferência ao ilustre Senador **Marcos do Val**, reporto-me às mesmas razões para rejeição da Emenda nº 2, do Senador Lasier Martins.



A **Emenda nº 16**, do Senador **Marcos do Val**, que suprime os §§ 1º, 4º e 5º que estão sendo acrescentados ao art. 23 da LIA, sob a justificção de que o projeto prevê regra draconiana a respeito da prescriç3o, que ao final sempre ocorrer3a, mesmo que o autor da aç3o de improbidade e os julgadores sejam diligentes.

Sem prejuízo da respeitável preocupação do Senador **Marcos do Val**, reporto-me às considerações feitas à Emenda nº 2, do Senador **Lasier Martins**. Pela rejeição.

A **Emenda nº 17**, do Senador **Marcos do Val**, que suprime o art. 23-B que está sendo acrescentado à LIA, sob a justificção de que a previs3o de condenaç3o do MP em honor3rios sucumbenciais em caso de improcedência da aç3o de improbidade é má soluç3o, pois a tradiç3o em aç3es voltadas ao interesse coletivo é prever a condenaç3o apenas em caso de litigância de má-fé ou atuaç3o temer3ria do autor, sendo a soluç3o preconizada no projeto desestímulo à proteç3o do patrimônio público.

Com todas as vênias ao Senador **Marcos do Val**, reporto-me às considerações feitas à Emenda nº 1, do Senador **Lasier Martins**. Pela rejeição.

A **Emenda nº 18**, do Senador **Jorge Kajuru**, que acrescenta inciso XIII ao art. 11 da LIA, estabelecendo que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administraç3o pública praticar, no âmbito da administraç3o pública, assédio sexual, compreendido como quaisquer condutas de natureza sexual manifestadas no exercício do cargo, emprego ou funç3o pública ou em raz3o dele, externada por atos, palavras, mensagens, gestos ou outros meios, propostas ou impostas a pessoas contra a sua vontade, que causem constrangimento e violem sua liberdade sexual, sua intimidade, sua honra e sua dignidade. Na justificção, em resumo, está posto que toda abordagem que tenha por escopo a implementaç3o de atividade de natureza sexual perpetrada pelo indivíduo enquanto se manifesta como express3o estatal, ou seja na condiç3o de servidor público ou em decorrência do cargo, emprego ou funç3o, deve ser tida como afronta ao direito e como ato de improbidade administrativa.

Elogiando a iniciativa do Senador **Jorge Kajuru**, sem prejuízo das louváveis preocupações com episódios de violência sexual de toda ordem, inclusive no seio da Administraç3o Pública, entendo que a tipificaç3o criminal da mesma conduta no artigo 216-A do Código Penal é suficiente e até mais gravosa para a tutela de tais ilícitos. Pela rejeição.



A **Emenda nº 19**, do Senador **Álvaro Dias**, que altera o *caput* do art. 17 da LIA, nos termos do art. 2º do projeto, para estabelecer a legitimidade ativa da advocacia pública do ente federativo interessado, para propor a ação de improbidade e também altera o inciso I do § 1º do art. 17-B, para estabelecer que a celebração de acordo de não persecução criminal em matéria de improbidade depende da oitiva do ente federativo lesado por meio de sua advocacia pública, caso esta esteja organizada da forma prevista nos artigos 131 e 132 da Constituição Federal. Entre outros argumentos, pondera-se que as condutas ímprobas repercutem no patrimônio do ente público, fato que evidencia o seu interesse de agir e, por conseguinte, a sua legitimidade para o ajuizamento da ação de improbidade administrativa, bem como a anuência da advocacia pública para a realização do acordo de não-persecução.

Com a devida deferência ao Senador **Alessandro Vieira**, entendo que a legitimidade para a causa das pessoas jurídicas de direito público interno, no caso, para propor ações de improbidade, não se confunde com a capacidade postulatória de seus órgãos de representação judicial, organizados em carreira, ou não, de sorte que não se afigura, salvo melhor juízo, da melhor escolha de intervenção legislativa.

Além disso, parece que a criação de hipótese excepcional de legitimidade ativa para propor ação de improbidade, ou seja, apenas quando a advocacia pública estiver organizada, promove diferenciação inconstitucional entre entes federativos privilegiados do ponto de vista financeiro-orçamentário, afetando, além do princípio da isonomia, o próprio pacto federativo.

A **Emenda nº 20**, do Senador **Alessandro Vieira**, similar à Emenda nº 19, igualmente alterando o art. 17 da LIA, para estabelecer a legitimidade ativa da pessoa jurídica de direito público lesada, desde que com advocacia pública organizada para propor a ação de improbidade, conforme os artigos 131 e 132 da Constituição Federal, também alterando outros dispositivos do referido artigo e alterando ainda o *caput* do artigo 17-B, para estabelecer que a celebração de acordo de não persecução criminal em matéria de improbidade pode ser celebrado pelos legitimados para propor a ação e também alterando outros dispositivos.

Com todas as vênias ao Senador **Marcos do Val**, reporto-me às considerações feitas à **Emenda nº 19**, do Senador **Alessandro Vieira**. Pela rejeição.



A **Emenda nº 21**, do Senador **Telmário Mota**, visa alterar os artigos 1º, 3º, 9º e 10º da LIA, na redação dada pelo Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, para estabelecer a responsabilidade por atos de improbidade administrativa praticados com culpa grave.

Como registrei ao longo da análise deste parecer, a restrição da responsabilidade por atos de improbidade administrativa apenas para casos dolosos, exigindo-se, aliás, a configuração do fim específico do agente, se revela como um dos grandes avanços da legislação.

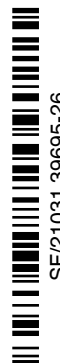
Com efeito, o conceito de improbidade reporta-se essencialmente à ideia de má-fé e de desonestidade – trata-se de um ato mais do que ilícito, senão qualificado, ainda mais reprovável juridicamente que a mera ilegalidade –, a qual, por sua vez, é indissociável da existência de uma vontade livre e consciente, devidamente representava, voltada para determinado fim qualificado como ímprobo.

Portanto, parece-me que, pela própria natureza da improbidade, cuida-se de um conceito jurídico incompatível com a noção de culpa, seja ela em qual gradação se reconheça, inclusive a grave. Não se pode falar de desonestidade – logo, improbidade –, por imperícia, imprudência ou negligência, em qual grau as se constate.

Noutras palavras, não há desonestidade (improbidade) que não seja voluntária e intencional, ou seja, dolosa. O Projeto nº 2.505, de 2021, no ponto, vai bem, portanto, ao ressignificar o conceito de improbidade para seu sentido próprio, como ato doloso, evitando-se, assim, até a banalização de condutas cuja reprovabilidade, pelo elemento subjetivo do tipo, não se coadunam com tal definição, seja literal, lógica ou jurídica.

Também relembro que tal proposta decorreu das reflexões da própria Comissão de Juristas presidida pelo notável Ministro **Mauro Campbell Marques**. Por essas singelas razões, com todas as vênias à respeitável iniciativa do Senador **Telmário Mota**, entendo pela rejeição da Emenda.

A **Emenda nº 22**, do Senador **Telmário Mota**, similar à Emenda nº 2 e à Emenda nº 15, propõe alterar o § 2º do artigo 23 da LIA, na redação do Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, para estabelecer que o inquérito civil para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de um ano, podendo ser prorrogado por igual período.



Guardada a deferência ao ilustre Senador **Telmário Mota**, reporto-me às mesmas razões para rejeição da Emenda nº 2, do Senador **Lasier Martins**.

A **Emenda nº 23**, do Senador **Telmário Mota**, similar à Emenda nº 8, suprime o § 1º que está sendo acrescentado ao art. 12 da LIA, sob a justificação de que qualquer pessoa que pratica ilícito lesando o patrimônio público e a Administração Pública, não deve manter qualquer vínculo funcional com o poder público.

Com o devido acatamento ao Senador **Telmário Mota**, reporto-me às mesmas razões para rejeição da Emenda nº 8, do Senador **Marcos do Val**.

A **Emenda nº 24**, do Senador **Fabiano Contarato**, semelhante à Emenda nº 8, suprime o § 8º que está sendo acrescentado ao art. 1º da LIA, ao argumento de que a prescrição intercorrente dificulta a aplicação de medida sancionadora.

Prestadas as devidas homenagens à iniciativa do Senador **Fabiano Contarato**, reitero as razões para rejeição da Emenda nº 8, semelhante, no sentido de que os prazos prescricionais previstos no Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, em especial, da prescrição intercorrente, revelam-se a opção legislativa feita pela Câmara dos Deputados que é devidamente oportuna e conveniente do ponto de vista político e adequada e proporcional, no sentido jurídico, haja vista, sobretudo, dispor a jurisdição de todos os meios necessários para entre da tutela da probidade no prazo previsto na proposição, a exemplo da elaboração de prioridades institucionais do Poder Judiciário ou de programas de metas do Conselho Nacional de Justiça – CNJ.

A **Emenda nº 25**, do Senador **Fabiano Contarato**, similar à Emenda nº 2, altera o § 5º do artigo 23 da LIA, na redação proposta, para estabelecer que interrompida a prescrição, o prazo recomeça do dia da ocorrência da causa interruptiva.

Em que pese a compreensível preocupação do Senador **Fabiano Contarato**, reportando-me às mesmas razões para rejeição da Emenda nº 2, do Senador **Lasier Martins**.

A **Emenda nº 26**, do Senador **Fabiano Contarato**, similar à Emenda nº 21, altera o *caput* do artigo 11 da LIA, na redação proposta, para



estabelecer a responsabilidade por atos de improbidade administrativa praticados com culpa grave.

Reiterando as vênias ao Senador **Fabiano Contarato**, reporto-me às mesmas razões para rejeição da Emenda nº 21, do Senador **Telmário Mota**.

A **Emenda nº 27**, do Senador **Fabiano Contarato**, propõe alterar o inciso VI do artigo 11 da LIA, na redação proposta, para deixar claro que importa em improbidade todos os atos de ausência de prestação de contas quando há obrigação legal, sem exceção.

A respeitável iniciativa do Senador **Fabiano Contarato**, em síntese, consiste em suprimir do tipo em comento a cláusula segundo a qual se configura o ato de improbidade de deixar de prestar contas quando se está obrigado a fazê-lo *“desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades”*, que configura, em rigor, a definição do fim específico da hipótese de improbidade.

Com todas as vênias a Sua Excelência, entendo que a redação do Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, no ponto, é oportuna e conveniente, do ponto de vista político, adequada e razoável, sob o ângulo jurídico. Não só por imperativo de racionalidade da proposição que, de todo, privilegia o dolo específico para caracterização de ato de improbidade administrativa, como porque o suporte fático da previsão do inciso VI do artigo 11 da LIA, suprimido o texto em referência, torna-se demasiadamente amplo, prejudicando, salvo melhor juízo, a exigência de reserva legal que é decorrente do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV). Pela rejeição.

A **Emenda nº 28**, do Senador **Fabiano Contarato**, suprime os §§ 1º e 2º do artigo 11 da LIA, na redação proposta pelo Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, por entender que tais dispositivos impediriam a aplicação da Lei a casos que não envolvam enriquecimento ilícito ou dano ao erário, mas violem princípios da Administração Pública, como a recusa injustificada de fornecimento de informações de interesse público.

Em que pese compreensível a ponderação do Senador **Fabiano Contarato**, afigura-se que a referência à Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção pela proposta do § 1º do artigo 11 da LIA, não retira dele o sentido normativo, qual seja, o de exigir, para a caracterização de ato de improbidade contra os princípios da Administração Pública, dolo específico (*“o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa*



ou entidade”), o que, de resto, compõe a sistemática de todo o Projeto de Lei nº 2.505, de 2021.

O § 2º, por sua vez, estende, mediante remissão imprópria, tal exigência às demais espécies de atos de improbidade administrativa, sejam eles previstos na LIA – portanto, de enriquecimento ilícito ou dano ao erário – ou na legislação extravagante, como é o caso, por exemplo, da Lei nº 12.813, de 2013 (art. 12), ou da Lei nº 10.257, de 2001 (art. 52).

Em ambas as situações não se depara com o impedimento da aplicação da LIA a qualquer caso de improbidade, de modo que a impossibilidade de qualificação como ato de improbidade condutas não descritas no artigo 11 da LIA, como proposto, decorre da alteração da natureza do rol de exemplificativo para exaustivo, não do disposto nos §§ 1º e 2º, inexistindo plausibilidade para a supressão do texto. Pela rejeição.

A **Emenda nº 29**, do Senador **Fabiano Contarato**, suprime os §§ 1º, 9º e 10º que está sendo acrescentado ao art. 12 da LIA, por entender, pelo § 1º, que se permite a eventual agente infrator sair impune por ter mudado de cargo; pelo § 9º, que a execução de sanções só com o trânsito em julgado aumenta o risco de prescrição; e que a prescrição intercorrente também facilita a impunidade e dificulta a aplicação da sanção.

Ciente da louvável preocupação do Senador **Fabiano Contarato**, quanto à alteração do § 1º do artigo 12 proposto no Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, reporto-me às razões de rejeição da Emenda nº 8, do Senador **Marcos do Val**. No tocante à supressão dos dispositivos atinentes à prescrição intercorrente, reitero as razões pela rejeição da Emenda nº 2, do Senador **Lasier Martins**, e 24, de Sua Excelência.

Quanto à supressão do dispositivo segundo o qual a execução de sanções só ocorre com o trânsito em julgado, entendo que, considerando a natureza sancionatória, repressiva, de caráter pessoal das reprimendas da LIA, o juízo de conformidade da legislação ordinária com a Constituição impõe a interpretação segundo o qual a presunção de não culpabilidade (CF, art. 5º, LVII) é igualmente extensível às ações de improbidade administrativa, cujo apenamento, em última análise, é, em gravidade, menor apenas que o do âmbito criminal.

Parece, pois, acerta a opção política da Câmara dos Deputados, no exercício da liberdade de conformação do legislador ordinário, em fixar



o trânsito em julgado como termo adequado e proporcional à execução das sanções por ato ímprobo, pelo que aponto para a rejeição da Emenda.

A **Emenda nº 30**, do Senador **Fabiano Contarato**, suprime o § 2º do artigo 1º da LIA, na redação proposta, para afastar a exigência de dolo específico.

Guardando homenagens ao entendimento do Senador **Fabiano Contarato**, parece acertada a especificação do dolo promovida pelo Projeto de Lei nº 2.505, de 2021. Embora tecnicamente a qualificação do chamado fim especial de agir seja constatável pela descrição do próprio tipo – isto é, em seu enunciado normativo –, no caso, de improbidade administrativa, a proposição sob análise a estende a todas as manifestações do ato ímprobo para sua caracterização.

Sem que se estenda à controvérsia de ordem teórica, a conformação da conduta pela ideia de ação final contém a noção essencial desse elemento subjetivo do tipo como pressuposto da configuração da improbidade. Essa que se afigura ter sido a intenção do legislador ao especificar em diversas passagens do Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, o que se entende, doutrinariamente, por dolo específico.

Não se afigura, portanto, que se esteja diante de recrudescimento dos contornos, como que limitando-os, das regras jurídicas e dos suportes fáticos dos tipos de improbidade administrativa que determinam os elementos objetivos e subjetivos do injusto. Na prática, a exigência de dolo específico que permeia as alterações do Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, antes remete a exigência de ação finalística para a configuração de atos de improbidade – como, em paralelo, se tem, modernamente, em matéria criminal – do que a criação de óbices ao seu juízo de tipicidade positivo, como possa, equivocadamente, transparecer à primeira vista.

No ponto, portanto, revela-se positiva a inovação do Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, modernizando-se a arquitetura conceitual do sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa, o que indica, necessariamente, para a rejeição da Emenda.

A **Emenda nº 31**, do Senador **Fabiano Contarato**, suprime o § 8º que está sendo acrescentado ao art. 1º da LIA, por entender que a exclusão de atos de responsabilidade administrativa decorrentes de divergência interpretativa promove profunda insegurança jurídica, pois são elas comuns



no direito e não é possível definir com exatidão quanto determinada interpretação torna-se majoritária e controversa.

Tratando-se de tema semelhante, com a devida licença do Senador **Fabiano Contarato**, reporto-me às razões para rejeição da Emenda nº 4, do Senador **Lasier Martins**, e da Emenda nº 6, do Senador **Marcos do Val**.

A **Emenda nº 32**, do Senador **Fabiano Contarato**, dá nova redação ao *caput* do artigo 3º da LIA, na redação proposta pelo Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, para afastar a exigência de dolo específico também para a ação e agentes privados.

Reporto-me, com a licença do Senador **Fabiano Contarato**, às razões para rejeição da Emenda nº 30, de sua autoria.

A **Emenda nº 33**, do Senador **Fabiano Contarato**, dá nova redação ao *caput* do artigo 9º da LIA, na redação proposta, para incluir a culpa grave para caracterização de ato de improbidade administrativa que importe enriquecimento ilícito.

Reiterando as merecidas homenagens ao Senador **Fabiano Contarato**, reporto-me às mesmas razões para rejeição da Emenda nº 21, do Senador **Telmário Mota**.

A **Emenda nº 34**, do Senador **Fabiano Contarato**, dá nova redação ao *caput*, ao inciso VIII e o § 2º do artigo 10 da LIA, na redação proposta, para, no *caput* e no § 2º, estabelecer a responsabilidade por enriquecimento ilícito por culpa grave e, no inciso VIII, excluir a expressão “acarretando perda patrimonial efetiva” do tipo de frustração de licitude de processo licitatório ou de processo seletivo.

Com relação à inclusão da culpa grave para os atos de improbidade por enriquecimento ilícito, com as devidas considerações ao Senador **Fabiano Contarato**, reporto-me às mesmas razões para rejeição da Emenda nº 21, do Senador **Telmário Mota**.

Por outro lado, a expressão “acarretando perda patrimonial efetiva” que se suprime com a alteração na redação do inciso VIII do artigo 10 da LIA, configura nada mais que a especificação do especial fim de agir da conduta tida como ímproba ou, noutras palavras, o dolo específico correspondente, o que significa a definição de elemento subjetivo próprio,



não a exclusão de condutas do âmbito da norma, para o que, no limite, remete às considerações para rejeição da Emenda nº 30, também do Senador **Fabiano Contarato**. Assim, pela rejeição.

A **Emenda nº 35**, do Senador **Fabiano Contarato**, similar às Emendas nº 19 e 20, para estabelecer a legitimidade ativa da pessoa jurídica de direito público lesada, desde que com advocacia pública organizada para propor a ação de improbidade.

Louvando a proposta do nobre Senador **Fabiano Contarato**, no ponto, refiro-me às razões para rejeição da Emenda nº 19, do Senador **Álvaro Dias**, e da Emenda nº 20, do Senador **Alessandro Vieira**.

A **Emenda nº 36**, do Senador **Fabiano Contarato**, suprime os §§ 10-D e 10-F do artigo 17 da LIA, na redação proposta, bem como dá nova redação aos §§ 6º, 10-C e 10-E, renumerados, do mesmo artigo. Com isso, pretende, no § 6º, acrescentar a possibilidade de que atos praticados com culpa grave sejam caracterizados como ímprobos; e, com as demais alterações, eliminar as disposições pelas quais é vedada a modificação do fato principal e a capitulação legal imputada.

Com relação à inclusão da culpa grave, louvando a proposta do Senador **Fabiano Contarato**, reporto-me às mesmas razões para rejeição da Emenda nº 21, do Senador **Telmário Mota**. No tocante à proposta de alteração dos dispositivos pelos quais é vedada a modificação do fato e da capitulação no curso do processo, refiro-me às razões para rejeição da Emenda nº 11, do Senador **Marcos do Val**, de mesma natureza.

A **Emenda nº 37**, do Senador **Fabiano Contarato**, similar à Emenda nº 2, altera o § 2º para estabelecer que o inquérito civil para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de um ano, podendo ser prorrogado por igual período.

Guardada a deferência ao ilustre Senador **Fabiano Contarato**, reporto-me às mesmas razões para rejeição da Emenda nº 2, do Senador **Lasier Martins**.

A **Emenda nº 38**, do Senador **Fabiano Contarato**, dá nova redação do § 4º do artigo 21 da LIA, na forma dada pelo Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, para restringir a repercussão da decisão de absolvição criminal à ação de improbidade administrativa apenas às hipóteses de inexistência do fato ou de negativa de autoria.



Respeitando as ponderações do Senador **Fabiano Contarato**, reporto-me às razões para rejeição da Emenda nº 14, do Senador **Marcos do Val**, que, com as devidas ressalvas, expõe idêntica preocupação quanto a evolução no tratamento da interdependência das instâncias pelo Projeto de Lei nº 2.505, de 2021.

A **Emenda nº 39**, do Senador **Fabiano Contarato**, suprime o artigo 23-C da LIA, na redação proposta, para sujeitar os partidos políticos às suas disposições legais, ao argumento de que são eles pessoas jurídicas de direito privado, devendo sujeitar-se à Lei em questão e, ainda, em razão de a Lei nº 9.096, de 1995, não oferecer regramento geral ou específico para determinar as formas de responsabilização de atos praticados por indivíduos contra partido político.

Uma vez mais louvando a iniciativa do Senador **Fabiano Contarato**, entendo que é justificável o senso de oportunidade da proposta de exclusão, no Projeto nº 2.505, de 2021, da incidência das disposições da LIA aos partidos políticos. Conquanto procedente a ponderação de Sua Excelência no sentido de que são ele pessoas jurídicas de direito privado as quais, no ordinário, devem se sujeitar ao sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa, parece razoável diferenciá-los e, nessa medida, conferir-lhes tratamento próprio pela legislação especial, considerando, sobretudo, a especial relevância institucional de tais entidades para a vida política do país, a justificar, de fato e de direito, tratamento próprio.

A **Emenda nº 40**, do Senador **Dário Berger**, propõe a inclusão de artigo, onde couber, no Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, para que as alterações dadas pela presente proposição, se apliquem desde logo em benefício dos réus.

Acolho a proposta tendo em vista que vai ao encontro da orientação de longa data do Superior Tribunal de Justiça – STJ, na linha de que, “considerando os princípios do Direito Sancionador, a *novatio legis in mellius* deve retroagir para favorecer o apenado” (Resp nº 1.153.083/MT, Rel. Min. Sérgio Kukina, julgado em 19/11/2014).

A **Emenda nº 41**, do Senador **Marcos Rogério**, altera o artigo 17 da LIA, na redação proposta, para incluir como legitimado para a propositura de ação de improbidade, além do Ministério Público, também a pessoa jurídica de direito público lesada que, no que se refere aos atos praticados por gestores, apenas poderá ser exercida durante o exercício do



mandato do gestor e após este, caberá representação ao Ministério Público para o exercício da sua legitimidade.

Com todas as vênias ao Senador **Marcos Rogério**, reporto-me às considerações feitas à Emenda nº 19, do Senador **Álvaro Dias**, e nº 20, do Senador **Alessandro Vieira**. Pela rejeição.

III – VOTO

Em face do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PL nº 2.505, de 2021, e, quanto ao mérito, pela sua aprovação, com as Emendas que seguem e pela rejeição das Emendas nº 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39 e 41.

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao § 5º do art. 1º da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, na forma dada pelo art. 2º do Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, a seguinte redação:

“Art. 2º

‘Art. 1º

.....

§ 5º Os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, contra a integridade do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

.....’ (NR)”

EMENDA Nº – CCJ



Suprima-se o § 4º do art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, na forma dada pelo art. 2º do Projeto de Lei nº 2.505, de 2021.

EMENDA Nº – CCJ (DE REDAÇÃO)

Renumere-se o § 5º do art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, na forma dada pelo art. 2º do Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, como § 4º, e o § 6º como § 5º.

EMENDA N° – CCJ

Inclua-se, no art. 2º do Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, o art. 17-D da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, com a seguinte redação:

“Art. 2º

‘Art. 17-D A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, sendo vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas, a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos, e individuais homogêneos.

Parágrafo único. Ressalvado o disposto nesta Lei, o controle de legalidade de políticas públicas e a responsabilidade de agentes públicos, inclusive políticos, entes públicos e governamentais por danos ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social deve ser apurada, processada e julgada nos termos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.’

.....' (NR)''

EMENDA Nº – CCJ

redação: Dê-se ao art. 3º do Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, a seguinte

“**Art. 3º** No prazo de 120 (cento e vinte) dias a partir da publicação desta Lei, o Ministério Público competente manifestará interesse no prosseguimento das ações por improbidade administrativa em curso ajuizadas pela Fazenda Pública, inclusive em grau de recurso.

Parágrafo único. Não adotada a providência descrita no caput, o processo será extinto sem resolução do mérito.

EMENDA Nº – CCJ (DE REDAÇÃO)

art. 5º. Renumere-se o art. 4º do Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, como

EMENDA Nº – CCJ

Acrescente-se ao Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, o art. 4º, com a seguinte redação:

“**Art. 4º** Aplicam-se integralmente as disposições desta Lei aos processos em andamento.”

Sala da Comissão,



, Presidente

, Relator

