

PARECER N° 213, DE 2021 - PLEN

De PLENÁRIO, sobre emendas de Plenário ao 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.*

SF/21614.23526-00

Relator: Senador **WEVERTON**

I – RELATÓRIO

Cabe-nos ainda relatar as últimas emendas apresentadas em Plenário ao 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*, a saber:

- **Emenda nº 56**, da Senadora **Mara Gabrilli**, que suprime, nos arts. 2º e 4º do projeto, a revogação do inciso IX do *caput* do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), que define como ato de improbidade contra os princípios da administração pública, deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação;

- **Emenda nº 57**, do Senador **Flávio Arns**, que acrescenta inciso XI ao art. 11 da LIA, estabelecendo como ato de improbidade contra os princípios da administração pública, o ato de impedir ou, de qualquer forma, embaraçar a transição de mandatos políticos, , prejudicando a imediata continuidade do serviço público ou a prestação de contas de recursos recebidos no mandato anterior;

- **Emenda nº 58**, do Senador **Flávio Arns**, que acrescenta dispositivo ao art. 12 da LIA para estabelecer que na fixação das penas previstas o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente e dispositivo para definir que o ato de improbidade administrativa que ocasione desvio de verba pública da

saúde ou da educação, ou que cause prejuízo à efetiva prestação desses serviços importará no aumento da pena em até dois terços;

- **Emenda nº 59**, da Senadora **Rose de Freitas**, 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 qualquer conduta de natureza sexual manifestada no exercício do cargo, emprego ou função, ou em razão desse exercício, externada por atos, palavras, mensagens, gestos ou outros meios, propostas ou impostas a pessoas, contra a sua vontade, que causem constrangimento e violem a sua liberdade sexual, sua intimidade, sua honra e sua dignidade;

- **Emenda nº 60**, do Senador **Izalci Lucas**, que acrescenta onde couber no art. 9º da LIA, dois dispositivos (incisos); um primeiro dispendo que no cálculo da evolução do patrimônio e da renda, de que trata o inciso VII do mesmo artigo, é obrigatória a aplicação de metodologia científica contábil coerente com o regime de caixa, não se admitindo presunções de rendimentos, nem de dispêndios e investimentos, haja vista o caráter sancionatório da lei e um segundo inciso estabelecendo que é requisito da improbidade administrativa de que trata o referido inciso VII a constituição definitiva do crédito tributário apurado pelo fisco, calculado sobre a evolução patrimonial considerada desproporcional;

- **Emenda nº 61**, do Senador **Izalci Lucas**, que dá nova redação ao § 4º que o projeto está acrescentando ao art. 21 para dispor que a absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação da qual trata esta Lei, “no estágio em que ela se encontre”, havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos no art. 386 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), sob o fundamento da necessidade de garantir ampla segurança jurídica aos agentes públicos e particulares que possuem ações de improbidade administrativa em trâmite perante as diversas instâncias do poder judiciário, para evitar a prolação de decisões conflitantes entre órgãos judiciais, mantendo a higidez do Estado Democrático de Direito e evitando o arbítrio estatal frente ao jurisdicionado;

- **Emenda nº 62**, da Senadora **Mara Gabrilli**, que promove alterações no art. 23 da LIA, nos termos da redação dada pelo art. 2º do projeto, a saber: altera o *caput* para ampliar de 8 para 12 anos o prazo de prescrição da ação para a aplicação das sanções previstas na lei; altera o § 2º para dispor que o inquérito civil para apuração do ato de improbidade será



SF/2/1614.23526-00

concluído no prazo de 1 (um) ano, podendo ser prorrogado por igual período, mediante manifestação motivada; altera o § 5º para dispor que, interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pelo mesmo prazo previsto no *caput*; e acrescenta § 9º para estabelecer que é imprescritível a pretensão a reaver bens e valores apropriados ilicitamente do Poder Público e o ressarcimento de outros danos causados ao erário, quando decorrente de conduta ímproba dolosa;

- **Emenda nº 63**, da Senadora **Mara Gabrilli**, que está propondo alterar a redação dada pelo art. 2º do projeto ao *caput* do art. 11 da LIA, para manter no final do dispositivo a expressão “notadamente”, para deixar expresso que as condutas ilícitas arroladas no artigo não esgotam os atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública.

- **Emenda nº 64**, da Senadora **Mara Gabrilli**, que suprime o § 8º que o projeto está acrescentando ao art. 1º da LIA para dispor que não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, por entender que tal dispositivo é equivocado e que a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, que incluiu no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), já estabelece disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, a exemplo do seu art. 24;

- **Emenda nº 65**, da Senadora **Mara Gabrilli**, que suprime os §§ 10-D e 10-F que o art. 2º do projeto está acrescentando ao art. 17 da LIA, sob o argumento de que os referidos dispositivos provocam prejuízo prático ao andamento do processo, sem que tragam equilíbrio ao sistema, nem aprimorem a proteção ao erário.

- **Emenda nº 66**, do Senador **Carlos Viana**, que está acrescentando os §§ 1º e 2º ao art. 7º da LIA, nos termos do art. 2º do projeto para dispor que em face de indícios de ato de improbidade, o Ministério Público poderá, entre outras providências, requerer ao juízo competente medida de sequestro de bens e que o pedido de sequestro de bens será processado nos termos do art. 300 e seguintes da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

- **Emenda nº 67**, da Senadora **Mara Gabrilli**, que está suprimindo o art. 23-C que o projeto está acrescentando à LIA, estatuindo que os atos que ensejam enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio,

SF/2/1614.23526-00

apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, serão responsabilizados nos termos da Lei dos Partidos Políticos, sob a justificação de que essa mudança é contraditória no contexto da LIA; e

Emenda nº 68, da Senadora **Mara Gabrilli**, que está suprimindo o § 2º do art. 23-B que o projeto está acrescentando à LIA, para prever condenação em honorários sucumbenciais em caso de improcedência da ação de improbidade, sob o argumento de que o Ministério Público (MP) só poderá ser compelido a pagar indenização em caso de comprovada má-fé ou culpa grave.

II – ANÁLISE

Passamos à análise das emendas em questão.

- quanto à **Emenda nº 56**, da Senadora **Mara Gabrilli**, compreendendo a preocupação de Sua Excelência, em que pese o caráter de prevenção geral embutido na caracterização geral do ato de improbidade administrativa, como já expressamos em nosso relatório perante a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), entendemos que a tutela dos requisitos de admissibilidade previstos na legislação é matéria própria da defesa de direitos coletivos, razão pela qual o instrumento mais adequado para sua implementação é, de fato e de direito, a ação civil pública, cuja natureza jurídica é, na forma das emendas de saneamento propostas, dissociada das de improbidade administrativa. Por essa razão, opinamos **pela rejeição da Emenda nº 56**;

- quanto à **Emenda nº 57**, do Senador **Flávio Arns**, que acrescenta inciso XI ao art. 11 da LIA, estabelecendo como ato de improbidade contra os princípios da administração pública, o ato de impedir ou, de qualquer forma, embaraçar a transição de mandatos políticos, embora entendendo meritória a intenção contida na emenda, consideramos que a lei de improbidade não é o diploma legal adequado para dispor sobre a matéria. Por essa razão, opinamos **pela rejeição da Emenda nº 57**;

- **Emenda nº 58**, do Senador **Flávio Arns**, que modifica a redação dos §§ 1º e 2º que o projeto está acrescentando ao art. 12 da LIA, sem embargo do elogiável objetivo da proposição, entendemos que os textos propostos para os parágrafos em questão estão adequados com a nova sistemática que está sendo adota para a LIA. Por essa razão, opinamos **pela rejeição da Emenda nº 58**;

SF/21614.23526-00

- quanto à **Emenda nº 59**, da Senadora **Rose de Freitas**, que dispõe sobre ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública praticar, no âmbito da administração pública, assédio sexual, conforme já ponderamos quanto a emenda nos mesmos termos apresentada na CCJ pelo Senador Jorge Kajuru, elogiando a iniciativa, sem prejuízo das louváveis preocupações com episódios de violência sexual de toda ordem, inclusive no seio da Administração Pública, entendemos que a tipificação criminal da mesma conduta no artigo 216-A do Código Penal é suficiente e até mais gravosa para a tutela de tais ilícitos. Por essa razão, opinamos **pela rejeição da Emenda nº 59**;

- quanto à **Emenda nº 60**, do Senador **Izalci Lucas**, que acrescenta incisos ao art. 9º da LIA, para tratar de critérios de cálculo da evolução do patrimônio e da renda e para estabelecer que é requisito da improbidade administrativa a constituição definitiva do crédito tributário, o nosso entendimento é o de que a matéria está adequadamente regulada no artigo em questão. Por essa razão, opinamos **pela rejeição da Emenda nº 60**;

- quanto à **Emenda nº 61**, do Senador **Izalci Lucas**, que dá nova redação ao § 4º que o projeto está acrescentando ao art. 21, que trata da repercussão da absolvição criminal na ação de improbidade, igualmente o nosso entendimento é o de que a matéria está adequadamente regulada no dispositivo em questão. Por essa razão, opinamos **pela rejeição da Emenda nº 61**;

- quanto à **Emenda nº 62**, da Senadora **Mara Gabrilli**, que promove alterações no art. 23 da LIA, que trata do tema da prescrição, embora entendendo relevante a preocupação com os prazos prescricionais previstos no projeto, conforme já registramos em nosso relatório apresentado à CCJ reputamos como oportuna e conveniente a opção materializada no projeto, no sentido jurídico, haja vista dispor a jurisdição de todos os meios necessários para tutela da probidade no prazo previsto na proposição. Por essa razão, opinamos **pela rejeição da Emenda nº 62**;

- quanto à **Emenda nº 63**, da Senadora **Mara Gabrilli**, que está propondo alterar a redação dada pelo art. 2º do projeto ao *caput* do art. 11 da LIA, para manter no final do dispositivo a expressão “notadamente”, com o fim de deixar expresso que as condutas ilícitas arroladas no artigo não esgotam os atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública, cabe ponderar que a transformação do rol do artigo 11 da LIA de exemplificativo para taxativo é de ampla demanda da doutrina

SF/2/1614.23526-00

e da jurisprudência. 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. Por essa razão, opinamos **pela rejeição da Emenda nº 63**;

- quanto à **Emenda nº 64**, da Senadora **Mara Gabrilli**, que suprime o § 8º que o projeto está acrescentando ao art. 1º da LIA para dispor que não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, embora louvando a iniciativa, conforme já expressamos em nosso relatório perante a CCJ, reputamos 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. Por essa razão, opinamos **pela rejeição da Emenda nº 64**;

- quanto à **Emenda nº 65**, da Senadora **Mara Gabrilli**, que suprime os §§ 10-D e 10-F que o art. 2º do projeto está acrescentando ao art. 17 da LIA, cabe ponderar 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. Por essa razão, opinamos **pela rejeição da Emenda nº 65**;

- quanto à **Emenda nº 66**, do Senador **Carlos Viana**, que está acrescentando dispositivos para deixar expressa a possibilidade de adoção da medida de sequestro de bens, cabe ponderar que sem embargo do mérito proposto da emenda, o nosso entendimento é o de que a matéria está adequadamente tratada no presente projeto de lei. Por essa razão, opinamos **pela rejeição da Emenda nº 66**;

- quanto à **Emenda nº 67**, da Senadora **Mara Gabrilli**, que está suprimindo o art. 23-C que o projeto está acrescentando à LIA, com a devida vênia, entendemos que é justificável o senso de oportunidade da proposta de exclusão da incidência das disposições da LIA sobre os partidos políticos. Conforme já expressamos em nosso relatório perante a CCJ, quanto procedente a ponderação de Sua Excelência no sentido de que são elas pessoas jurídicas de direito privado, as quais, no ordinário, devem se sujeitar ao sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa,

SF/21614.23526-00

parece-nos 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. Por essa razão, opinamos **pela rejeição da Emenda nº 67**;

- quanto, por fim, à **Emenda nº 68**, da Senadora **Mara Gabrilli**, que está suprimindo o § 2º do art. 23-B que o projeto está acrescentando à LIA, para prever condenação em honorários sucumbenciais em caso de improcedência da ação de improbidade, sem embargo da justa preocupação manifestada, entendemos que a supressão do dispositivo não é adequada. Por essa razão, opinamos **pela rejeição da Emenda nº 68**;

Devemos fazer uma ponderação final para reafirmar que sem prejuízo do juízo técnico a respeito das emendas apresentadas, considerando acordo construído com os nobres Colegas, em especial os Senadores **Lasier Martins** e **Alessandro Vieira**, considerando as intervenções colhidas em audiência pública, acolhemos em nosso relatório aprovado pela CCJ diversas sugestões apresentadas com o objetivo de aperfeiçoar o projeto de lei que ora discutimos.

III – VOTO

Em face do exposto, votamos pela rejeição das Emendas nºs 56 a 68 ao PL nº 2.505, de 2021.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

SF/21614.23526-00