



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 1, DE 2023

Da COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA, sobre o Projeto de Lei nº 1431, de 2021, do Senador Jorge Kajuru, que Altera o art. 394-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal) e o art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para determinar que as ações de improbidade administrativa e as ações penais que apurem os crimes contra a Administração Pública que indica terão prioridade de tramitação em todas as instâncias.

PRESIDENTE: Senador Sérgio Petecão

RELATOR: Senador Alessandro Vieira

21 de março de 2023





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA, sobre o Projeto de Lei nº 1.431, de 2021, do Senador Jorge Kajuru, que *altera o art. 394-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal) e o art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para determinar que as ações de improbidade administrativa e as ações penais que apurem os crimes contra a Administração Pública que indica terão prioridade de tramitação em todas as instâncias.*

Relator: Senador **ALESSANDRO VIEIRA**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, para análise, o Projeto de Lei (PL) nº 1.431, de 2021, de autoria do Senador Jorge Kajuru, que *altera o art. 394-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal) e o art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para determinar que as ações de improbidade administrativa e as ações penais que apurem os crimes contra a Administração Pública que indica terão prioridade de tramitação em todas as instâncias.*

O PL altera o Código de Processo Penal (CPP) e a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) para determinar prioridade de tramitação, no primeiro caso, para os processos penais que apurem crime de peculato, de inserção de dados falsos em sistema de informações, concussão, excesso de exação, corrupção passiva e ativa, e tráfico de influência, e, no segundo caso, para os processos cíveis de improbidade administrativa.

Na justificção, o autor da proposta argumenta que a morosidade dos tribunais e o advento frequente da prescrição demandam que

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

sejam estabelecidas prioridades de tramitação dos processos que afetam bens jurídicos relevantes.

Foi apresentada a Emenda nº 01-CSP, do Senador Fabiano Contarato, que altera a redação a ser dada pelo PL ao art. 394-A do CPP. Em vez de estabelecer prioridade na tramitação de crimes contra a Administração selecionados, propõe que a prioridade seja dada àqueles “cuja pena seja superior a quatro anos”, ao argumento de que a prioridade deve incidir sobre os processos que apurem crimes de maior gravidade.

II – ANÁLISE

A matéria é de competência da União para legislar privativamente sobre direito processual penal e civil, podendo a iniciativa partir de qualquer membro do Congresso Nacional, nos termos dos arts. 22, inciso I, e 61 da Constituição Federal (CF).

Não encontramos no projeto vícios de inconstitucionalidade ou de injuridicidade, tampouco óbices regimentais ao prosseguimento da análise da matéria.

O CPP hoje prevê prioridade de tramitação apenas para crimes hediondos. A proposta adiciona vários crimes contra a Administração Pública. Adicionar crimes na lista de prioridade levanta o questionamento de por que esses crimes e não outros, assim como cria incentivo para que novos crimes sejam adicionados no futuro.

Preferimos, então, a fórmula da Emenda nº 01-CSP, que faz um recorte da gravidade dos crimes contra a Administração, tendo como parâmetro a pena cominada ao delito.

Não obstante, a referida Emenda alude apenas a pena superior a quatro anos, quando deveria ter se referido à pena máxima superior a quatro. Além disso, convém deixar expresso que se trata da pena privativa de liberdade, pois os crimes contra a Administração preveem também pena de multa. Esses ajustes serão promovidos na emenda que apresentaremos ao final.

Sobre a improbidade administrativa, que são ilícitos de natureza civil, aproveitamos para trazer alterações importantes. Aliás, o dispositivo alterado pelo PL em tela (art. 17) conta com outra redação,



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

supervenientemente prevista pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, mas declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em 31 de agosto deste ano “de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil”.

Diante disso, além de manter a previsão de prioridade processual, conforme escopo do projeto, apresentamos emenda para realizar a correção nos termos do já decidido pelo STF e aperfeiçoar o art. 17, no sentido de que a pessoa jurídica lesada tem legitimidade para propor a ação de improbidade administrativa, por meio dos órgãos da Advocacia Pública, que devem estar institucionalizados nos estados conforme prescrevem os artigos 131 e 132 da Constituição Federal (CF).

E não pode ser diferente, considerando que a Constituição impõe à União, junto com os demais entes federativos, o dever de zelo pelo patrimônio público, nos termos do art. 23, inciso I. Ora, as condutas ímprobadas repercutem, nítida e diretamente, 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, pois, ao fim e ao cabo, é o ente público quem sofre as consequências deletérias do ato ilícito. A tutela desses interesses próprios do Estado como pessoa jurídica está constitucionalmente outorgada à Advocacia Pública (arts. 131 e 132 da CF). Assim, a conclusão a que se chega é que a lesão ao erário deve ser judicialmente tutelada também pela própria pessoa jurídica de direito público interessada.

Mas não só isso. A legitimidade ativa para ação de improbidade administrativa do ente lesado decorre da necessidade de atuar concretamente na defesa do bem jurídico transindividual probidade administrativa, consoante preconizado na CF e em tratados do qual o Estado é signatário - Protocolo de Defesa da Concorrência no Mercosul; Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção; Convenção sobre Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE; Convenção Interamericana Contra a Corrupção da OEA. Nesse contexto, excluir a legitimidade do ente público é retirar o maior instrumento por meio do qual a tutela da probidade administrativa se materializa. É como se o constituinte estabelecesse um dever e o legislador

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

não municiasse aquele que detém o ônus e o principal interesse nos meios necessários para cumpri-lo.

Portanto, há absoluta pertinência entre as finalidades do ente lesado e o objeto da ação de improbidade administrativa. Por isso, propomos emenda para alterar a redação dos arts. 17 e 17-B da LIA, de modo a preservar a legitimidade dos entes estatais lesados para o ajuizamento da ação de improbidade, bem como para realização do acordo de não persecução cível, desde que possuam órgãos da Advocacia Pública institucionalizados.

A preocupação do Senador Jorge Kajuru é meritória e, por isso, o PL merece os referidos aperfeiçoamentos.

III – VOTO

Diante do exposto, somos favoráveis à aprovação do PL nº 1.431, de 2021, com as emendas que apresentamos, e da Emenda nº 01-CSP, na forma da subemenda a seguir:

EMENDA Nº 2 - CSP

Dê-se à ementa do Projeto de Lei nº 1.431, de 2021, a seguinte redação:

Altera o art. 394-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal) e os arts. 17 e 17-B da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para determinar que as ações de improbidade administrativa e as ações penais que apurem os crimes contra a Administração Pública que indica terão prioridade de tramitação em todas as instâncias e prever a legitimidade ativa da pessoa jurídica lesada nas ações de improbidade administrativa.

SUBEMENDA 1-CSP à EMENDA Nº 01- CSP

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Dê-se a seguinte redação à Emenda nº 01-CSP ao Projeto de Lei nº 1.431, de 2021:

“Dê-se ao art. 394-A da Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, modificado pelo art. 1º do PL nº 1.431, de 2021, a seguinte redação:

‘**Art. 394-A.** Os processos que apurem a prática de crime contra administração pública cuja pena privativa de liberdade máxima seja superior a 4 (quatro) anos, ou a prática de crimes hediondos, terão prioridade de tramitação em todas as instâncias’ (NR)”

EMENDA Nº 3 - CSP

Dê-se ao art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa, de que trata o art. 2º do PL nº 1.431, de 2021, a seguinte redação:

“**Art. 17.** A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei terá prioridade de tramitação em todas as instâncias e será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica de direito público lesada por meio dos órgãos de Advocacia Pública institucionalizados na forma dos artigos 131 e 132 da Constituição Federal.

.....”

EMENDA Nº 4 - CSP

Acrescente-se ao art. 2º do PL nº 1.431, de 2021, alteração ao art. 17-B da Lei de Improbidade Administrativa, para que passe a vigor com a seguinte redação:

“**Art. 17-B.** Os legitimados para a propositura da ação judicial de que trata o art. 17 desta Lei poderão, conforme as circunstâncias



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

do caso concreto, celebrar acordo de não persecução cível, desde que:

.....”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

DECISÃO DA COMISSÃO

(PL 1431/2021)

REUNIDA A COMISSÃO NESTA DATA, LIDO O RELATÓRIO, ENCERRADA A DISCUSSÃO, COLOCADO EM VOTAÇÃO, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA COMISSÃO, FAVORÁVEL AO PROJETO E À EMENDA Nº 1-CSP NA FORMA DA SUBEMENDA Nº 1-CSP À EMENDA Nº 1-CSP, COM AS EMENDAS NºS 2, 3 E 4-CSP.

21 de março de 2023

Senador SÉRGIO PETECÃO

Presidente da Comissão de Segurança Pública