



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 15, DE 2024

Da COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA, sobre o Projeto de Lei nº 4483, de 2020, que Altera o art. 16 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), para aperfeiçoar o instituto da indisponibilidade de bens, a fim de garantir os resultados da ação de improbidade administrativa.

PRESIDENTE: Senador Sérgio Petecão

RELATOR: Senador Styvenson Valentim

16 de abril de 2024



PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA, sobre o Projeto de Lei nº 4.483, de 2020, do Deputado Paulo Ganime e outros, que *altera o art. 16 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), para aperfeiçoar o instituto da indisponibilidade de bens, a fim de garantir os resultados da ação de improbidade administrativa.*

Relator: Senador **STYVENSON VALENTIM**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame desta Comissão de Segurança Pública (CSP), o Projeto de Lei (PL) nº 4.483, de 2020, que *altera o art. 16 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), para aperfeiçoar o instituto da indisponibilidade de bens, a fim de garantir os resultados da ação de improbidade administrativa.*

Composto de quatro artigos, o projeto foi apresentado, em 4 de setembro de 2020. Seu texto inicial pretendia, além de alterar o art. 16 da Lei de Improbidade Administrativa, também alterar o seu art. 7º, igualmente para tutelar a indisponibilidade de bens.

Em seu curso pela Câmara dos Deputados, o projeto tramitou conclusivamente pela Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). A redação final foi aprovada pela Câmara dos Deputados em 31 de agosto de 2022, sendo o projeto remetido ao Senado Federal em 19 de outubro de 2022.

Em suma, com as alterações que propõe ao texto da Lei de Improbidade Administrativa, o projeto, consoante os termos de sua própria justificção, tem por objetivo aperfeiçoar a garantia da indisponibilidade de bens, almejando a melhores resultados nas ações de improbidade administrativa.

Como bem sustentam os autores do projeto, “em regra, os agentes ímprobos são audazes e absolutamente perspicazes em ocultar e dilapidar seus patrimônios”, de modo que “raramente é encontrado algum bem em nome do agente sujeito a processo de apuração de ato de improbidade administrativa”.

De modo mais específico, o **art. 1º** enuncia o objeto geral do projeto: “*determinar que a indisponibilidade alcance os bens do patrimônio do réu e garanta o ressarcimento integral do dano e o pagamento de eventual multa civil aplicada como sanção autônoma, bem como para prever a possibilidade de o juiz autorizar desconto da remuneração mensal do réu em caso de insuficiência de bens*”.

Por sua vez, o **art. 2º** empreende as efetivas alterações no art. 16 da Lei de Improbidade Administrativa, o que será mais bem detalhado na análise, a seguir.

Por fim, o **art. 3º** comporta a cláusula de revogação, e o **art. 4º**, a cláusula de vigência, que é imediata.

No Senado Federal, o projeto foi distribuído à CSP e, posteriormente, seguirá à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Não foram apresentadas emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

Quanto à **regimentalidade**, o projeto não apresenta vício. Com efeito, nos termos do art. 104-F do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CSP analisar proposições que versem sobre combate à corrupção, ao crime organizado e à lavagem de dinheiro. No caso em tela, o PL nº 4.483, de 2020, tangencia rigorosamente o tema da corrupção, na modalidade de improbidade administrativa, o que justifica a sua análise por parte deste Colegiado.

No que diz respeito à **constitucionalidade**, a ser mais bem aferida pela CCJ, podemos já enunciar que, numa leitura perfunctória, os requisitos formais e materiais do texto constitucional parecem perfeitamente atendidos pelo projeto, tendo em vista que compete privativamente à União legislar sobre *direito civil e direito processual*, a teor do disposto no art. 22, inciso I, da Constituição Federal, bem como por não ter sido deslustrada cláusula pétrea

alguma. Ademais, a matéria se insere no âmbito das atribuições do Congresso Nacional, de conformidade com o *caput* do art. 48 da Carta Magna, não havendo reserva temática a respeito, nos termos do art. 61, § 1º, da Constituição Federal. Assim, não se vislumbra óbice algum quanto à constitucionalidade da medida proposta.

No que concerne à **juridicidade**, o projeto se afigura correto, pois, como se sabe, a juridicidade de uma norma pode ser aferida com esteio nos seguintes critérios: *a) adequação do meio* eleito ao alcance dos objetivos vislumbrados; *b) generalidade normativa*, que exige seja destinatário do comando legal um conjunto de casos submetidos a um comportamento normativo comum; *c) inovação ou originalidade da matéria*, ante as normas jurídicas em vigor; *d) coercitividade potencial*; e *e) compatibilidade com os princípios diretores* do sistema de direito pátrio ou com os princípios especiais de cada ramo particular da ciência jurídica. Como se depreende da simples leitura do texto normativo proposto, todos esses requisitos estão presentes no caso concreto.

Sobre a **técnica legislativa**, entendemos que o projeto é dotado de clareza, concisão, interpretação unívoca, generalidade, abstração e capacidade de produção de efeitos. No entanto, mínimos ajustes meramente redacionais são necessários, como se verá adiante.

Quanto ao **mérito**, o projeto de lei em comento altera diversos dispositivos do art. 16 da Lei de Improbidade Administrativa, com o objetivo de aperfeiçoar os instrumentos jurídicos para a garantia de um resultado útil ao processo.

Em nosso entendimento, a proposição é meritória, pois institui, de modo profícuo, novas normas sobre a decisão judicial de indisponibilidade de bens do acusado da prática de atos de improbidade. Explicando de modo bastante simples, para que todos possam entender a real dimensão do projeto, a indisponibilidade se destina a evitar a alienação de bens colocados sob a dúvida de pertencimento a um patrimônio legítimo, com a finalidade de garantir o eventual ressarcimento ao erário pelos danos sofridos em decorrência da atuação ímproba do agente. Assim, regras mais rígidas sobre o assunto tendem a facilitar que o Estado possa reaver seus bens, dificultando o locupletamento indevido em detrimento da coisa pública.

De modo mais específico, mas sempre primando pela necessária concisão, pode-se falar que:

- 1) A alteração proposta para o *caput* do art. 16 explicita que o pedido de indisponibilidade de bens dos réus também pode alcançar, para além de valores que garantam a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito, valores correspondentes à aplicação de multa civil e bens adquiridos anteriormente à suposta prática do ato. Tal alteração é positiva, uma vez que (i) pretende garantir o integral cumprimento da sanção aplicada, nos termos do art. 12 da Lei, e (ii) explicita a possibilidade de utilização de maior volume do patrimônio do réu como garantia, inclusive os bens adquiridos anteriormente à suposta prática do ato ímprobo, mesmo que esses bens tenham sido, à época, adquiridos com recursos não fraudulentos;
- 2) A alteração proposta para o § 3º do art. 16 indica que o pedido de indisponibilidade de bens pode ser deferido independentemente da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, desde que o juiz se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial com fundamento nos respectivos elementos de instrução, após a oitiva do réu em 5 (cinco) dias. Saliente-se que, de acordo com a lei vigente, o pedido só pode ser deferido se houver a demonstração, no caso concreto, de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo. Uma vez mais, a alteração é positiva, na medida em que, diminuindo os hercúleos requisitos para a decretação da indisponibilidade de bens, facilita a aposição de garantias em prol do Estado, em sua difícil empreitada contra os agentes ímprobos;
- 3) A alteração proposta para o § 4º do art. 16 indica que a urgência no pedido de decretação de indisponibilidade de bens do réu pode ser presumida. A alteração é igualmente positiva, pelos mesmos motivos expostos anteriormente;
- 4) A alteração proposta para o § 8º do art. 16 indica que, além das regras atinentes ao regime da tutela provisória de urgência da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), todas as demais normas do Código são subsidiariamente aplicáveis ao microssistema da improbidade administrativa. A alteração é igualmente positiva, pois revela a possibilidade de utilização da norma geral de processamento de ações cíveis – o

Código de Processo Civil – como suplemento às possíveis lacunas deixadas pela organização do procedimento da ação de improbidade, insculpida na Lei nº 8.429, de 1992. Regra muito similar, aliás, já é prevista no próprio art. 17 da Lei;

- 5) A alteração proposta para o § 10 do art. 16 indica que a indisponibilidade de bens deve recair não só sobre bens suficientes para a garantia do integral ressarcimento do dano ao erário, mas também para a garantia da restituição do acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito e do pagamento de eventual multa civil aplicada como sanção autônoma. A alteração é igualmente positiva, pois também se presta a conceder mais garantias ao Estado contra os agentes ímprobos, tutelando de modo mais adequado o real interesse público;
- 6) A proposta de acréscimo de § 10-A ao art. 16 autoriza que o juiz determine, caso constatada a insuficiência de bens a serem tornados indisponíveis, o desconto administrativo de até 30% da remuneração mensal do agente público, até o valor do enriquecimento ilícito auferido ou do prejuízo sofrido pela administração pública. Nesse caso, o valor deverá ser depositado em juízo, sendo convertido em renda ao ente público caso haja condenação pelo suposto ato de improbidade, ou restituído ao agente se não houver a condenação. A alteração também é positiva, uma vez que cria mais um mecanismo de defesa do Estado contra eventuais agentes ímprobos, que costumam ser especialistas em ocultação patrimonial, muito embora possam ter alta renda mensal fixa;
- 7) Por fim, a proposta de revogação do § 13 do art. 16 transparece que não mais será vedada a decretação de indisponibilidade da quantia de até 40 (quarenta) salários mínimos depositados em caderneta de poupança, em outras aplicações financeiras ou em conta-corrente. Igualmente, a alteração é positiva, na medida em que, diminuindo a proteção contra bens insuscetíveis de decretação de indisponibilidade, facilita a aposição de garantias em prol do Estado, em sua empreitada contra os agentes ímprobos.

Assim, entendemos como positivas e meritórias todas as alterações propostas pelo projeto, que somente se presta a garantir, com pequenas adaptações nas regras de indisponibilidade de bens, que os agentes ímprobos não consigam se esquivar dos seus deveres de ressarcimento dos bens e de adimplemento das multas a eles aplicadas. Tais alterações são ainda mais necessárias no contexto da recente aprovação da Lei nº 14.230, de 2021, que fez profundas mudanças na redação anterior da Lei de Improbidade Administrativa, as quais, a pretexto de darem maior segurança aos agentes públicos, acabaram dificultando a garantia do ressarcimento ao erário.

O cidadão brasileiro não mais suporta escândalos de corrupção e de improbidade administrativa, infelizmente espalhados nos mais diversos rincões do nosso País. É preciso que este Parlamento seja permeável ao legítimo clamor popular de tentarmos, de uma vez por todas, impor um freio às facilidades que os agentes ímprobos encontram em nossa legislação.

No caso concreto, pensamos que o endurecimento das regras relativas à indisponibilidade de bens no bojo das ações de improbidade administrativa poderá ajudar, muito, na busca pela maior efetividade das sentenças condenatórias, garantindo que qualquer prejuízo ao Estado – e, em última análise, à sociedade como um todo – seja muito mais residual, quase inexistente.

Os cidadãos brasileiros, sobretudo aqueles mais vulneráveis, certamente agradecerão a nós, parlamentares, por esse pequeno avanço, que muito pode auxiliar na concretização de direitos fundamentais, como saúde, educação e segurança pública. Afinal, com mais garantias ao Estado – vítima da improbidade –, haverá mais recursos orçamentários para o investimento nas áreas mais necessitadas de aportes públicos.

III – VOTO

Pelo exposto, manifestamos voto pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 4.483, de 2020, nos termos aprovados pela Câmara dos Deputados, com a seguinte emenda de redação:

EMENDA 1 – CSP (DE REDAÇÃO) (ao PL nº 4.483, de 2020)

Dê-se a seguinte redação ao art. 2º do Projeto de Lei nº 4.483, de 2020, no tocante à alteração no § 8º do art. 16 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e à inserção do § 10-A ao referido dispositivo:

“**Art. 2º**

.....

§ 8º Aplicam-se à indisponibilidade de bens regida por esta Lei, no que forem cabíveis, as regras da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

.....

§ 10-A. Em caso de insuficiência de bens, o juiz poderá autorizar o desconto mensal de até 30% (trinta por cento) da remuneração do agente público, até o valor integral do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito ou do prejuízo sofrido pelo erário, devendo o produto ser mensalmente depositado em juízo e convertido em renda ao ente público envolvido caso o agente seja, ao final, condenado, ou a este restituído, se julgado improcedente o pedido condenatório.

.....”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



Relatório de Registro de Presença

10ª, Extraordinária

Comissão de Segurança Pública

Bloco Parlamentar Democracia (MDB, UNIÃO)			
TITULARES		SUPLENTE	
SERGIO MORO	PRESENTE	1. PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE
EFRAIM FILHO		2. IVETE DA SILVEIRA	PRESENTE
EDUARDO BRAGA		3. STYVENSON VALENTIM	PRESENTE
RENAN CALHEIROS		4. LEILA BARROS	PRESENTE
MARCOS DO VAL		5. IZALCI LUCAS	PRESENTE
WEVERTON		6. SORAYA THRONICKE	
ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE	7. CARLOS VIANA	

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD)			
TITULARES		SUPLENTE	
OMAR AZIZ		1. LUCAS BARRETO	
SÉRGIO PETECÃO	PRESENTE	2. ELIZIANE GAMA	
OTTO ALENCAR		3. ANGELO CORONEL	
MARGARETH BUZETTI	PRESENTE	4. NELSON TRAD	PRESENTE
ROGÉRIO CARVALHO		5. JACQUES WAGNER	PRESENTE
FABIANO CONTARATO		6. JANAÍNA FARIAS	PRESENTE
JORGE KAJURU	PRESENTE	7. ANA PAULA LOBATO	PRESENTE

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)			
TITULARES		SUPLENTE	
FLÁVIO BOLSONARO	PRESENTE	1. ASTRONAUTA MARCOS PONTES	
JORGE SEIF		2. MAGNO MALTA	
EDUARDO GIRÃO	PRESENTE	3. JAIME BAGATTOLI	

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)			
TITULARES		SUPLENTE	
ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE	1. DAMARES ALVES	PRESENTE
HAMILTON MOURÃO	PRESENTE	2. IRENEU ORTH	

Não Membros Presentes

PAULO PAIM

DECISÃO DA COMISSÃO

(PL 4483/2020)

REUNIDA A COMISSÃO NESTA DATA, ENCERRADA A DISCUSSÃO, COLOCADO EM VOTAÇÃO, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER, FAVORÁVEL AO PROJETO E À EMENDA Nº 1-CSP.

16 de abril de 2024

Senador SÉRGIO PETECÃO

Presidente da Comissão de Segurança Pública