

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 3.359, de 2019, do Senador Flávio Arns, que *altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa) para conferir maior celeridade, eficiência e efetividade ao processo de improbidade administrativa.*

Relator: Senador **ALESSANDRO VIEIRA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão, em caráter terminativo, o Projeto de Lei nº 3.359, de 2019, do Senador Flávio Arns, que *altera a Lei de Improbidade Administrativa para conferir maior celeridade, eficiência e efetividade ao processo de improbidade administrativa.*

Inicialmente, é acrescentado parágrafo único ao seu **art. 2º** para estabelecer que se equipara a agente público, para os fins da Lei, 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.

No **art. 7º, caput**, é dada nova redação para dispor que quando o ato de improbidade lesar o patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá à autoridade responsável pelo inquérito representar ao MP para adoção da tutela cautelar de indisponibilidade dos bens do indiciado.

Também é modificado o parágrafo único do art. 7º para estatuir que a indisponibilidade dos bens do indiciado a que se refere o *caput* recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, a restituição do acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito e o pagamento de possível multa civil como sanção autônoma, podendo recair sobre bens adquiridos anteriormente ao suposto ato.



Acrescenta o inciso XXII ao **art. 10**, para definir que também constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário deixar de prestar contas quando estiver obrigado a fazê-lo.

Também acrescenta o inciso XI ao **art. 11**, para dispor que também constitui ato de improbidade que atenta contra os princípios da administração pública, 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.

No **art. 12**, que trata das penas, é revogado o parágrafo único, que estipula que na fixação das penas previstas na Lei em pauta o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente, e são acrescentados os §§ 1º e 2º, a saber. O § 1º consigna que quando comprovado o dano ao Erário ou enriquecimento ilícito, as sanções de ressarcimento integral e perda de bens ou valores tornam-se vinculantes, não podendo ser aplicadas isoladamente. E o § 2º estatui 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.

Acrescenta o **art. 12-A**, dispondo, no *caput*, que serão levados em consideração na aplicação das sanções, sem prejuízo de outros fatores julgados relevantes: I – a gravidade da infração; II – a vantagem auferida ou pretendida pelo réu; III – a consumação ou não da infração; IV – o grau de lesão ou perigo de lesão; V – as consequências sociais e econômicas produzidas pela infração; VI – a situação econômica do sujeito passivo; VII – o poder econômico ou político do infrator; VIII – a cooperação do réu para a apuração das infrações; IX – a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica ré; e X – o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesada.

Altera o § 1º do **art. 16** para dispor que o pedido de sequestro de bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público será processado de acordo com o Código de Processo Civil (CPC), sendo presumido o perigo de dano irreparável. Atualmente, esse dispositivo estabelece que o pedido em questão será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do CPC.



Acrescenta o § 3º ao **art. 16**, para consignar que diante da insuficiência de bens, o juiz poderá autorizar o desconto administrativo mensal de até 30% da remuneração do agente público, até o valor do enriquecimento ilícito auferido ou do prejuízo da Administração Pública.

Altera o § 1º do **art. 17** da LIA, para dispor que o juiz poderá autorizar o parcelamento do débito resultante de condenação pela prática de improbidade administrativa se o réu demonstrar incapacidade financeira de saldá-lo de imediato, em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais.

Altera o § 7º do **art. 17**, para estabelecer que estando a inicial em devida forma, o juiz ordenará a citação do requerido para responder à ação, no prazo de quinze dias úteis. Atualmente esse dispositivo estatui que estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de 15 dias.

Acrescenta o importante **art. 17-A** à Lei, para prever que o MP ou pessoa jurídica interessada poderá celebrar acordo com as pessoas naturais e jurídicas responsáveis pela prática dos atos de improbidade administrativa previstos na LIA, que colaborarem efetivamente com as investigações e com o processo administrativo ou judicial, de maneira que dessa colaboração resulte: I – a identificação dos demais envolvidos na infração, quando for o caso; II – a obtenção de informações e documentos que comprovem a infração noticiada ou sob investigação; e III – a cooperação da pessoa natural ou jurídica com as investigações.

Acrescenta também à LIA o **art. 18-A**, cujo *caput* dispõe que o réu que, durante a fase de contestação, espontaneamente confessar os fatos que lhe são imputados, entrar em acordo com o autor sobre as consequências jurídicas, ainda que ilíquidas, e requerer a abreviação do procedimento para julgamento do processo no estado em que se encontra, terá sua pena reduzida em até um terço e a isenção de pagamento de verbas sucumbenciais.

Altera o **art. 23** da LIA, que dispõe sobre a prescrição, para dispor, no *caput*, que a ação destinada a levar a efeito as sanções previstas na Lei prescreve no prazo de dez anos, contado da data do fato.

O **art. 2º** do presente projeto de lei revoga diversos dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

Até o momento não há emendas ao PL nº 3.359, de 2019.



II – ANÁLISE

Compete a CCJ decidir terminativamente sobre o presente projeto que não apresenta óbices de natureza constitucional ou regimental.

Com efeito, a CF prevê, no § 4º do art. 37, sobre o processo e a punição dos atos de improbidade administrativa que embasa a Lei nº 8.429, de 1992, chamada Lei de Improbidade Administrativa.

Ademais, a presente proposição também dispõe sobre direito processual civil e sobre direito penal e processo penal, matérias que são da competência privativa da União, consoante define o art. 22, I, da CF.

No mérito o nosso entendimento é o de que a presente iniciativa merece pleno acolhimento por parte desta Comissão.

A Lei de Improbidade Administrativa é importante instrumento que visa a estabelecer punições de caráter cível e político a agentes públicos em hipóteses de má gestão pública, porém, por ter mais de 27 anos de existência, merece ser atualizada e aprimorada no sentido de incorporar medidas que confirmam maior eficiência e eficácia ao combate à corrupção.

Nesse sentido, a presente proposição legislativa – inspirada no trabalho “Novas Medidas contra a Corrupção”, que culminou na criação de um pacote com 70 propostas – consolida as principais medidas voltadas ao aprimoramento e modernização da LIA, a saber: **I)** a ampliação do conceito de sujeito ativo; **II)** o aprimoramento do bloqueio de bens; **III)** a omissão de contas passa a ser ato que causa prejuízo ao Erário; **IV)** a tipificação da obstrução de transição de mandato; **V)** critérios para dosimetria da pena; **VI)** parcelamento do débito; **VII)** acordo de leniência ou de colaboração; **VIII)** aprimoramento das regras de prescrição; e, **IX)** maior celeridade e eficiência ao processo da ação de improbidade.

Assim, como exemplo de ampliação do âmbito da LIA cabe destacar a nova redação dada ao parágrafo único do art. 7º, para estatuir que a indisponibilidade dos bens do indiciado recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, a restituição do acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito e o pagamento de possível multa civil como sanção autônoma, podendo recair sobre bens adquiridos anteriormente ao suposto ato.



Quanto à atualização, o novo texto ora proposto para o § 1º do art. 16 procede a ajustes para adequar o dispositivo com as regras do novo CPC, no que se refere ao processamento do pedido de sequestro de bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilícitamente.

Ademais, cabe aqui ressaltar a importante inclusão que o presente projeto de lei está procedendo na LIA, dispondo sobre os procedimentos e regras a serem observadas para a firmação de acordo de colaboração entre o Ministério Público ou pessoa jurídica interessada, com as pessoas naturais e jurídicas responsáveis pela prática dos atos de improbidade administrativa previstos na Lei.

Ademais, como bem posto na justificação, é adequada a unificação do regime de prescrição da LIA e a definição de que quando o ato de improbidade administrativa configurar crime, o prazo prescricional será regulado de acordo com as regras do Código Penal, pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, independentemente da propositura e do resultado da respectiva ação penal.

Cabe, pois louvar a presente iniciativa, inspirada nas “Novas Medidas contra a Corrupção”, documento elaborado pela Transparência Internacional e pela Fundação Getúlio Vargas e que atende às aspirações da sociedade pela moralização da vida pública.

Estamos apenas apresentando sete emendas, com o objetivo de aperfeiçoar a proposição.

Emenda nº 1 – Modificando o *caput* do art. 7º da LIA, que está sendo alterado pelo art. 1º do projeto, para dispor que além do MP, as pessoas jurídicas interessadas no processo da ação de improbidade também tenham legitimidade para requerer a indisponibilidade de bens do indiciado.

Isso porque, se a pessoa jurídica interessada tem legitimidade para propor a ação principal de improbidade, com mais razão deverá ter para propor diretamente a indisponibilidade de bens do indiciado.

Emenda nº 2 – Aperfeiçoa a técnica legislativa do projeto, no que se refere ao disposto no inciso XXII que o art. 1º do PL nº 3.359, de 2019, está acrescentando ao art. 10 da LIA. O dispositivo estabelece que constitui ato de improbidade administrativa, que causa lesão ao erário, deixar de prestar contas quando se está obrigado a fazê-lo, incluindo-se, no cálculo



da extensão do dever de ressarcir, a totalidade dos recursos com contas não prestadas ou manifestamente ineptas.

Parece-nos que, para aperfeiçoar a técnica legislativa, a segunda parte do dispositivo que dispõe que “incluindo-se, no cálculo da extensão do dever de ressarcir, a totalidade dos recursos com contas não prestadas ou manifestamente ineptas” deve ser transferida para um parágrafo único, a ser acrescentado ao art. 10 da LIA.

Isso porque no *caput* estão sendo arrolados os atos de improbidade e o trecho que compõe a segunda parte do inciso XXII trata de norma referente ao ressarcimento decorrente da prática do ato de improbidade em questão.

Emenda nº 3 - Corrige o equívoco conceitual contido no presente projeto de lei. Com efeito, está sendo utilizada a expressão “sujeito **passivo**” para definir o sujeito que pratica o ato de improbidade, quando a expressão adequada seria “sujeito **ativo**”. Esse equívoco se encontra no inciso VI e no parágrafo único do art. 12-A. Da mesma forma, e pela mesma razão, também está sendo utilizada de forma equivocada a expressão “polo **passivo**” no § 16 do art. 17-A, quando a expressão correta seria “polo **ativo**”.

Emenda nº 4 – Suprime-se o § 9º do art. 17-A, parágrafo que prevê a exclusividade do MP para a celebração de acordos de leniência, em determinadas hipóteses. Cabe ponderar que tal exclusividade não foi referendada pelo STF, que indeferiu pedido do Procurador-Geral da República, para declarar inconstitucional dispositivo de lei que legitima os delegados de polícia para firmar os acordos de colaboração de que se trata, conforme a ADI nº 5.508.

Emenda nº 5 – Modifica o disposto no § 10 do art. 17-A, para suprimir a possibilidade de que documentos, relatos, entrevistas e quaisquer outros elementos de informação apresentados pelo interessado no âmbito do acordo sejam utilizados para fins criminais, em prejuízo do interessado. Ocorre que tal previsão prejudicaria a adesão, por parte de eventuais interessados, ao acordo de leniência que o próprio projeto está instituindo, que assim perderia a sua efetividade e eficácia. Esse entendimento já foi acolhido por Acórdão do STF (cf. Inq 4.420 AgR).

Emenda nº 6 - O § 12 estatui que o acordo firmado pela pessoa jurídica interessada no ajuste de leniência deverá ser submetido à homologação judicial e o § 13 dispõe que caberá unicamente ao Conselho



Superior do MP, ou órgão com atribuição específica, homologar o acordo celebrado pela instituição.

Ocorre que, conforme entendemos, há assimetria e contradição entre esses dois parágrafos, quando se exige a homologação judicial para o acordo de leniência firmado pela pessoa jurídica interessada e não há tal exigência para o acordo firmado pelo MP.

Ora se os acordos de leniência devem ser submetidos à homologação da autoridade judicial competente não enxergamos razão para que sejam excepcionados dessa regra os acordos firmados pelo MP (a homologação ou não desses acordos pelo respectivo Conselho Superior parece-nos ser matéria mais do âmbito *interna corporis* da instituição).

Emenda nº 7 - Altera o § 19 do art. 17-A em pauta e que estabelece que o MP deverá ser ouvido antes da homologação em juízo do acordo celebrado pela pessoa jurídica interessada.

Aqui também há assimetria quando é previsto que o MP será ouvido antes da homologação de acordo celebrado pela pessoa jurídica interessada e não se prevê que essa seja última seja ouvida antes da homologação celebrada pelo MP. A propósito, há decisão do STJ reconhecendo o direito de a pessoa jurídica interessada participar de ação de improbidade proposta pelo MP (cf. REsp 1283253).

Por fim, as emendas **8^a**, **9^a** e **10^a** que proponho, tem como objetivo adequar o projeto à técnica legislativa.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei nº 3.359, de 2019, e, no mérito, pela sua aprovação, com as emendas apresentadas:

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se ao *caput* do art. 7º da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, nos termos do art. 1º do PL nº 3.359, de 2019, a seguinte redação:

“Art. 7º Quando o ato de improbidade lesar o patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá à pessoa jurídica



interessada ou ao Ministério Público tomar as medidas necessárias à adoção da tutela cautelar de indisponibilidade dos bens do indiciado.

.....” (NR)

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se ao art. 10 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, nos termos do art. 1º do PL nº 3.359, de 2019, a seguinte redação:

“Art. 10.

.....
XXII – deixar de prestar contas quando estiver obrigado a fazê-lo.

Parágrafo único. Na hipótese do inciso XXII do *caput*, será incluída no cálculo da extensão do dever de ressarcir, a totalidade dos recursos com contas não prestadas ou manifestamente ineptas.” (NR)

EMENDA Nº - CCJ

Substitua-se o termo “passivo” pelo termo “ativo”, nos seguintes dispositivos: inciso VI e parágrafo único do art. 12-A e § 16 do art. 17-A, acrescentados à Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, pelo art. 1º do PL nº 3.359, de 2019.

EMENDA Nº - CCJ

Suprima-se o § 9º do art. 17-A que o PL nº 3.359, de 2019, está acrescentando à Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se ao § 10 do art. 17-A que o art. 1º do PL nº 3.359, de 2019, está acrescentando à Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a seguinte redação:

“Art. 17-A.

.....
§ 10. Os documentos, relatos, entrevistas e quaisquer outros elementos de informação apresentados pelo interessado no âmbito do acordo previsto nesta lei, não poderão ser utilizados para a aplicação de outras sanções não pactuadas em face do interessado, ressalvada a possibilidade de sua utilização para fins de cálculo e



cobrança do ressarcimento dos prejuízos causados ao erário e lançamentos de tributos e juros de mora decorrentes.

.....”

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se ao § 12 do art. 17-A que o art. 1º do PL nº 3.359, de 2019, está acrescentando à Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a seguinte redação, suprimindo-se, em consequência, o § 13 seguinte, renumerando-se os subsequentes:

“Art. 17-A.

.....

§ 12. O acordo de que trata este artigo será em qualquer hipótese submetido à homologação judicial.

.....”

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se ao § 19 do art. 17-A que o art. 1º do PL nº 3.359, de 2019, está acrescentando à Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a seguinte redação:

“Art. 17-A.

.....

§ 19. O Ministério Público deverá ser ouvido antes da homologação de acordo celebrado pela pessoa jurídica, em juízo e a pessoa jurídica essa deverá ser ouvida antes da homologação de acordo celebrado pelo Ministério Público.”

EMENDA Nº - CCJ

Renumere-se, como § 1º, o parágrafo único do art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que o art. 1º do PL nº 3.359, de 2019, está revogando, e renumerem-se, como §§ 2º e 3º, os §§ 1º e 2º que estão sendo acrescentados ao mesmo artigo e, em consequência, dê-se a seguinte redação ao art. 2º do PL nº 3.359, de 2019:

“Art. 2º Ficam revogados o inciso VI do art. 11, o parágrafo único do art. 12, renumerado como § 1º, e os incisos I, II e III, do art. 23 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.”



EMENDA Nº - CCJ

Dê-se ao art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que o art. 1º do PL nº 3.359, de 2019, está alterando, a seguinte redação:

“Art. 17.

.....

§ 1º O juiz poderá autorizar o parcelamento do débito resultante de condenação pela prática de improbidade administrativa se o réu demonstrar incapacidade financeira de saldá-lo de imediato, em até vinte e quatro parcelas mensais, corrigidas pelos índices da Justiça, ressalvado o pagamento imediato, em única parcela, das custas e honorários advocatícios.

.....

§ 7º Estando a inicial em devida forma, o juiz ordenará a citação do requerido para responder à ação, no prazo de quinze dias úteis, aplicando-se, a partir deste momento, as regras do Código de Processo Civil.

.....

§ 10. São válidas as intimações e notificações dirigidas ao endereço no qual se deu a citação do réu, salvo se ela indicar outro ao qual se aplicará a mesma regra, sendo obrigação da parte atualizar o endereço, sempre que houver sua modificação temporária ou definitiva.

.....” (NR)

EMENDA Nº - CCJ

Suprima-se a sigla (NR) que se encontra ao final do art. 12-A e do art. 17-A, que o art. 1º do PL nº 3.359, de 2019, está acrescentando à Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

