



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Lasier Martins

VOTO EM SEPARADO

Perante a 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*.



SF/21199.11286-47

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 2.505, de 2021, tem o objetivo de proceder a diversas alterações na 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).

Quanto ao **art. 1º** da LIA, o texto proposto para esse artigo é bem mais amplo do que o atual, cabendo destacar que a caracterização dos atos de improbidade administrativa passa a depender da conduta dolosa do agente.

O **art. 2º** deixa expresso que se considera agente público o 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.

Já o **art. 3º** expressa, 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) e o § 1º que está sendo acrescentado ao art. 3º estipula que os sócios,



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Lasier Martins

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, 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 esse artigo, cabe destacar que fica expresso que os atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, arrolados no dispositivo, requerem a prática de ato doloso.

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**.

O art. 11 trata dos atos de improbidade administrativa que **atentam contra os princípios da administração pública** e em sentido similar às



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Lasier Martins

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**.

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). São ainda efetuadas diversas outras modificações no art. 11.

O **art. 13**, que igualmente está sendo alterado. 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 Ministério Público (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 ilícitamente 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**



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Lasier Martins

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, observadas determinadas condições arroladas.

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



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Lasier Martins

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

O **art. 20** 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.

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



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Lasier Martins

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



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

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: 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 40 (quarenta) 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 Supremo Tribunal Federal (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;



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

– **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 acrescentando 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



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

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 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;

– **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;

– **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.

– **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;

– **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 justificção 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 justificção 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;



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

– **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 justificção 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 justificção 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 justificção 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 justificção, 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 **Alvaro 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



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

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;

– **Emenda nº 21**, do Senador **Telmário Mota**, que altera os arts. 1º, 3º, 9º, 10 e 11 da LIA, para prever que além do dolo também a culpa grave caracteriza o ato de improbidade administrativa, sob a justificação de que existe dificuldade de reunião de elementos de informação e provas da vontade livre e consciente do agente em praticar o fato qualificado pela LIA como improbidade administrativa;

– **Emenda nº 22**, do Senador **Telmário Mota**, que altera o § 2º do art. 23 da LIA, para ampliar o prazo do inquérito civil destinado a apurar ato de improbidade administrativa, sob a justificação de que o prazo fixado no projeto inviabiliza a apuração de casos complexos;

– **Emenda nº 23**, do Senador **Telmário Mota**, que suprime o § 1º do art. 12 da LIA, sob a justificação de que quem pratica ato ilícito, lesando patrimônio público não deve manter qualquer vínculo funcional com o Poder Público;

– **Emenda nº 24**, do Senador **Fabiano Contarato**, que suprime o § 8º do art. 23 da LIA, por entender que a prescrição intercorrente entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória dificulta a aplicação da medida sancionadora;



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Lasier Martins

– **Emenda nº 25**, do Senador **Fabiano Contarato**, que altera o § 5º do art. 23 da LIA, por entender que a interrupção da prescrição pela metade do prazo é importação indevida de preceitos penais para improbidade administrativa;

– **Emenda nº 26**, do Senador **Fabiano Contarato**, que altera o *caput* do art. 11 da LIA para prever que além do dolo também a culpa grave caracteriza o ato de improbidade administrativa contra princípio da administração pública, sob a justificativa de que a exigência de dolo específico dificulta a responsabilização judicial;

– **Emenda nº 27**, do Senador **Fabiano Contarato**, que altera o inciso VI do art. 11 da LIA sob o fundamento de que a redação aprovada pela Câmara dos Deputados deixa dúvidas quanto a necessidade de inexigibilidade de prestação de contas em contextos em que não houver condições para tanto, sem, no entanto, definir hipóteses em que seriam inexistentes as condições para prestação de contas;

– **Emenda nº 28**, do Senador **Fabiano Contarato**, que suprime os §§ 1º e 2º do art. 11 da LIA, sob o fundamento de que a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, inserida no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 5.687, de 2006, não tipifica crimes ou atos de improbidade;

– **Emenda nº 29**, do Senador **Fabiano Contarato**, que suprime os §§ 1º, 9º e 10 do art. 12 da LIA, sob o fundamento de que na forma da redação dada ao § 1º, a sanção da perda de função pública atingiria apenas o vínculo da mesma qualidade, permitindo que eventual agente infrator saia impune apenas por ter mudado de cargo, o que evidentemente incompatível com o objetivo da norma. O § 9º prevê que a aplicação as sanções só podem ser executadas com o trânsito em julgado da sentença condenatória e o § 10 trata da penalidade de suspensão dos direitos políticos, institui a prescrição intercorrente entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória, fator que também facilita a impunidade e dificulta a aplicação da sanção;

– **Emenda nº 30**, do Senador **Fabiano Contarato**, que suprime o § 2º art. 1º da LIA, sob o fundamento de que a exigência de dolo específico dificulta a responsabilização judicial do agente;

– **Emenda nº 31**, do Senador **Fabiano Contarato**, que suprime o § 8º art. 1º da LIA, sob o fundamento de que o dispositivo traz profunda insegurança



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

jurídica à aplicação da norma, não sendo possível definir com exatidão quanto determinada interpretação torna-se majoritária e incontroversa.

– **Emenda nº 32**, do Senador **Fabiano Contarato**, que dá nova redação ao *caput* do art. 3º da LIA, para afastar a necessidade da intenção dolosa para responsabilizar os que não sendo agente público, induzam ou concorram para a prática do ato de improbidade, sob o fundamento de que a exigência de dolo específico dificulta a responsabilização judicial;

– **Emenda nº 33**, do Senador **Fabiano Contarato**, que dá nova redação ao art. 9º, *caput*, da LIA, para prever que além do dolo também a culpa grave caracteriza o ato de improbidade administrativa que importa enriquecimento ilícito, sob o fundamento de que a exigência de dolo específico dificulta a responsabilização judicial de agentes e representa obstáculo ao combate à corrupção.

– **Emenda nº 34**, do Senador **Fabiano Contarato**, que dá nova redação ao art. 10, *caput* e § 2º, da LIA, para prever que além do dolo também a culpa grave caracteriza o ato de improbidade administrativa que causa dano ao erário e dá nova redação ao inciso VIII para estabelecer que frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente é ato de improbidade, ainda que não acarreta perda patrimonial;

– **Emenda nº 35**, do Senador **Fabiano Contarato**, que dá nova redação ao art. 17 da LIA, para conferir legitimidade também ao órgão de advocacia pública da pessoa jurídica de direito público lesada para propor a ação de improbidade, além do MP, como já previsto;

– **Emenda nº 36**, do Senador **Fabiano Contarato**, que suprime os §§ 10-D e 10-F e dá nova redação aos §§ 6º, 10-C e 10-E, este último renumerado, todos do art. 17 da LIA. Na justificção está posto que se pretende acrescentar, no § 6º, a possibilidade de que atos praticados por culpa grave sejam caracterizados como atos de improbidade administrativa e que é regra geral do direito que cabe ao juiz determinar as normas aplicáveis, razão pela qual se recomenda a supressão parte final do § 10-C e do § 10-F, na íntegra, pois, juntamente com o § 10-D, são dispositivos destinados a impossibilitar o encaminhamento das ações de improbidade na busca pela verdade dos fatos e da sua adequada tipificação.



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

– **Emenda nº 37**, do Senador **Fabiano Contarato**, que dá nova redação ao § 2º do art. 23 da LIA, para ampliar para um ano o prazo do inquérito civil para apuração de ato de improbidade, sob a justificação do nível de sobrecarga do MP, do Judiciário e dos demais envolvidos com a condução deste tipo de inquérito e tais inquéritos, com frequência, envolvem investigações contábeis-financeiras complexas que demandam tempo;

– **Emenda nº 38**, do Senador **Fabiano Contarato**, que altera a redação do § 4º do art. 21 da LIA, para dispor que a absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede, no caso de confirmada a inexistência do fato ou a negativa de autoria, o trâmite de ação de improbidade, sob o fundamento de que a absolvição criminal pode ocorrer por uma série de razões, algumas das quais não devem vincular as demais esferas;

– **Emenda nº 39**, do Senador **Fabiano Contarato**, que suprime o art. 23-C da LIA, sob a justificação de que os partidos políticos têm recebido cada vez mais recursos públicos, oriundos dos fundos partidário e eleitoral, de modo que eventuais irregularidades praticadas com uso ou em prejuízo destes recursos deve ser também objeto de ação de improbidade administrativa;

– **Emenda nº 40**, do Senador **Dario Berger**, que acrescenta artigo estabelecendo que se aplicam-se integralmente as disposições da lei que ora analisamos aos processos em andamento, sob o fundamento de que busca igualdade e justiça na aplicação da nova legislação, pois não seria igualitário nem justo que uma mesma conduta fosse julgada de duas formas diferentes.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, na forma do art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por despacho da Presidência. Além disso, como determina o art. 101, inciso II, compete a este colegiado emitir parecer, quanto ao mérito, da presente proposição.

Como dissentes do Relatório apresentado pelo Senador Weverton no último dia 15 deste mês, optamos por apresentar o presente Voto em Separado, nos termos facultados pelo art. 132, § 6º, I, do RISF.



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Lasier Martins

Passando a analisar a matéria, inicialmente, cabe reafirmar que a LIA está expressamente prevista no § 4º do art. 37 da Constituição Federal (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.**

Ainda no âmbito da Lei Maior, cabe também recordar que a matéria relativa a improbidade administrativa tem pertinência com o disposto no § 5º 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.**

E para que não restem dúvidas sobre a gravidade com que a CF trata o ato de improbidade administrativa, cumpre ressaltar 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).

Enfim, a CF presta amplo respaldo à lei de improbidade e requer que os atos ímprobos sejam punidos com gravidade e, com certeza, a aprovação da LIA em 1992, portanto já há quase trinta anos, foi uma decisão correta e adequada do Congresso Nacional.

Como sabemos, ao longo desses anos a LIA foi se tornando instrumento positivo e efetivo em defesa do patrimônio público e contra o administrador desonesto.

E se, conforme dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), nos últimos dez anos, houve no País mais de 18,7 mil condenações por improbidade administrativa transitadas em julgado nos tribunais federais e o combate à corrupção se fortaleceu, esses dados em muito se devem à LIA e bem demonstra a efetividade de suas normas.

Portanto, não podemos aceitar que a atualização dessa importante lei represente um retrocesso quanto ao arcabouço de normas que tem como objetivo a defesa do erário contra o mal administrador, o corrupto que desvia recursos públicos, entre outros ilícitos.



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

A propósito, devemos aqui registrar o seguinte. Tem sido apregoadado que o presente projeto de lei foi elaborado por comissão de juristas. De fato, o anteprojeto que deu origem ao projeto de lei apresentado na Câmara dos Deputados, em 2018, foi elaborado por comissão de juristas experientes no tema da improbidade administrativa. Contudo, o texto original do projeto foi significativamente alterado e praticamente desfigurado, em muitos de seus dispositivos, pelo substitutivo que acabou por ser aprovado a toque de caixa, praticamente sem discussão, no mês de junho passado.

E é buscando resgatar o sentido do texto original do projeto e tendo presente que a renovação da LIA deve permitir que o Ministério Público e a Advocacia Pública possam continuar prestando o seu serviço fundamental à sociedade brasileira, revelando atos de corrupção no âmbito da administração pública, para punir os desonestos e recuperar os recursos desviados, que estamos apresentando o presente voto em separado.

Regras de prescrição

Passando a tratar especificamente das mudanças que estamos propondo no PL nº 2.505, de 2021, temos que não podemos concordar com as **regras de prescrição** que estão sendo propostas.

Se, por um lado, entendemos como adequada a unificação dos diferentes prazos de prescrição hoje existentes no art. 23, por outro lado, não podemos concordar com a fixação do prazo de 8 (oito) anos, como proposto, que na prática será menor ainda, pois estão sendo previstos vários motivos para a interrupção da prescrição (instauração do inquérito civil, ajuizamento da ação, publicação da sentença condenatória ou sua confirmação em grau de recursos ordinários ou extraordinários), e sendo estipulado que, nesses casos, o prazo recomeça a correr pela metade do estabelecido inicialmente.

Ora, considerado o prazo inicial de oito anos, e a existência de sucessivos recursos (apelação, recurso especial e recurso extraordinário, para dizer o menos), é legítimo supor que ao final fatalmente ocorrerá a prescrição, sem que seja possível aplicar as sanções devidas, ainda que reconhecidas por decisão judicial. Essa regra inviabilizará, seguramente, a aplicação da lei, mesmo que o autor da ação de improbidade e os julgadores sejam diligentes no cumprimento de seus encargos.



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Lasier Martins

Portanto, para evitar a quase certa prescrição e o estímulo à impunidade estamos ampliando o prazo do projeto, **de 8 (oito anos) para 12 (doze) anos** e também estabelecendo que interrompida a prescrição, o prazo recomeça do dia da ocorrência da causa interruptiva, pelo prazo previsto inicialmente, conforme redação que propomos para o § 5º do art. 23.

Por outro lado, o § 2º que está sendo acrescentado também ao art. 23 está limitando em 180 (cento e oitenta dias), prorrogável uma única vez, a duração do inquérito civil para apurar ação de improbidade. Ora, quem conhece a prática das investigações e tem noção da dimensão das situações que se apresentam na tutela do patrimônio público sabe que tal limite temporal inviabiliza a possibilidade de que haja apuração adequada, que tenha êxito na defesa do patrimônio público.

A instauração de inquéritos civis para apuração de atos de improbidade administrativa é tarefa complexa, porque dependente de outros atores, internos e externos, tais como serviços de inspeção e perícia, Tribunais de Contas, Corregedorias administrativas, controladorias. Além disso, tais investigações frequentemente dependem do cumprimento de medidas cautelares, como exemplo, as quebras de sigilos fiscal e bancário e de cooperação internacional, igualmente insuscetíveis de controle de prazo pelo presidente do inquérito civil.

Portanto, a demora na tramitação nas ações de improbidade não pode servir de argumento para diminuição dos prazos prescricionais, a ponto de se estimular a impunidade e a prática de atos de improbidade administrativa.

Por essa razão, estamos propondo **ampliar de 180 (cento e oitenta dias), vale dizer, seis meses, para 1 (um) ano o prazo do inquérito civil para apuração do ato de improbidade**, podendo ser prorrogado por igual período, mediante fundamentada justificativa e comunicação ao Conselho Superior do Ministério Público.

Ademais, há que se **ressatar dispositivo que afirma que o ressarcimento de dano ao erário é imprescritível**. Ao julgar em 2019 o Recurso Extraordinário (RE) nº 852.475 (tema 897), o STF, sob relatoria de Alexandre de Moraes, decidiu serem imprescritíveis as ações que visam ressarcir dano ao erário fundadas em improbidades dolosas, interpretando o artigo 37, § 5º da CF. Não se



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Lasier Martins

pode permitir que as reduções gerais de prazos prescricionais dificultem mais ainda que o poder público obtenha o devido ressarcimento.

Assim, estamos propondo o acréscimo de § 9º ao art. 23 para dispor que é imprescritível a pretensão de reaver bens e valores apropriados ilicitamente do Poder Público.

Manter a hipótese de culpa grave para os casos dos atos de improbidade que causem lesão ao erário definidos no art. 10

Se é adequado definir que certos atos de improbidade necessariamente demandam a intenção dolosa do agente, em outros entendemos que deve caber a modalidade de ato de improbidade provocado por culpa grave.

Nesse sentido, estamos também propondo que, além do dolo, também a culpa grave possa caracterizar o ato de improbidade, nas hipóteses dos atos de improbidade que causem lesão ao erário, definidas no art. 10 da LIA.

Desse modo, se por um lado entendemos que não cabe definir como ato de improbidade atos praticados eventualmente inadequados pelo administrador, mas que não são motivados por qualquer intenção desonesta, por outro lado, também entendemos que em certas circunstâncias, em hipóteses em que o agente atua com culpa grave é legítimo que possa caracterizar o ato de improbidade.

Cabe ponderar que culpa grave aqui entendida como a falta motivada por imperícia ou negligência excepcional, que é imprópria e inesperada em face das qualificações do agente público e das responsabilidades de que está investido e que acaba por provocar ou concorrer em lesão ao erário, conforme definido no art. 10.

Assim, parece-nos mais adequado, em lugar de apenas suprimir a modalidade culposa de ato de improbidade, hoje já prevista no art. 10, exigir que a culpa seja qualificada como grave.

A esse respeito, cabe recordar 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), e que acrescentou a esse diploma



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Lasier Martins

legal, entre outros dispositivos, o art. 28, que estabelece que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

O rol dos atos de improbidade do art. 11 não pode ser exaustivo

A nova redação proposta pelo projeto para o *caput* do art. 11 da LIA está suprimindo a expressão “notadamente”, ao final do dispositivo, como hoje vigente. Permitir que seja consignado rol exaustivo para a proteção dos princípios da administração pública diminuirá a responsabilização de agentes estatais que incorram em condutas reprováveis contra os referidos princípios. Cabe ponderar que a Constituição Federal erigiu os princípios da administração pública como postulados de observância obrigatória e cuja proteção deve ser defendida por todos os poderes e instituições da República, devendo ser objeto de responsabilização toda e qualquer infringência a esses princípios.

Mantida tal redação, fatalmente se aumentará a impunidade em situações que deveriam ser consideradas como ato de improbidade administrativa, como por exemplo, os atos de perseguição política após o pleito eleitoral, de “fura-fila” do plano nacional de imunização, ou assédio moral ou sexual no serviço público, prática de tortura de preso por parte do agente do Estado, entre outras.

Por essa razão, estamos propondo a manutenção da expressão “notadamente”, que equivocadamente o presente projeto de lei está suprimindo, 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 estamos propondo a manutenção do inciso I do *caput* 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.

Coerência na vedação do nepotismo

O projeto de lei em discussão de forma correta está inserindo no art. 11 da LIA o texto da Súmula Vinculante nº 13 do STF, para considerar o nepotismo ato de improbidade contra princípio da administração pública, inclusive mediante as chamadas “designações recíprocas”. Todavia, está de forma



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Lasier Martins

inadequada inserindo § 6º ao mesmo art. 11, estabelecendo que não se configurará improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente.

Ora, um tal dispositivo escancara a porta para as “designações recíprocas” que permitem o retorno do nepotismo por meio oblíquo. E para evitar essa incoerência que não podemos aceitar estamos propondo a supressão do § 6º que está sendo acrescentado ao art. 11;

Condenação em sucumbência para intimidar o Ministério Público

O § 2º do art. 23-B que está sendo acrescentado à LIA pelo presente projeto de lei, está dispondo que haverá condenação em honorários sucumbenciais em caso de improcedência da ação de improbidade.

Ora, como sabemos, o MP é por excelência o autor das ações de improbidade, agindo como curador do patrimônio público e defensor da sociedade contra os mal administradores. Assim procedendo o MP está cumprindo o seu dever constitucional. Logo, não cabe adotar medidas como essa que na verdade se destinam a intimidar o MP.

O dispositivo em questão, além de intimidatório, é inadequado, pois quando há abuso de poder por parte do MP, e sabemos que infelizmente ocorre, há previsão legal de responsabilização em caso de litigância de má-fé (v.g. art. 80 do Novo Código de Processo Civil), e o promotor ou o procurador responsável poderá ser também devidamente enquadrado na lei de abuso de autoridade.

Por isso estamos propondo a supressão do referido dispositivo.

Na apreciação da configuração do caráter ímprobo ou não do ato, devem ser levadas em conta as orientações gerais existentes ou a jurisprudência majoritária

O PL nº 2.505, de 2021, está acrescentando § 8º 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



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário.

Ocorre que, conforme entendemos, esse dispositivo está redigido de modo inadequado. Desse modo, estamos alterando a redação do dispositivo com o fim de determinar que na caracterização do ato de improbidade, sejam consideradas as orientações gerais existentes ou a jurisprudência majoritária, pois é temerário permitir-se que divergência interpretativa de jurisprudência não pacificada possa afastar a configuração da improbidade, sob o risco de se estabelecer insegurança jurídica, além da mitigação da presunção de legalidade, legitimidade e boa-fé. Ao se impor a exigência pela jurisprudência majoritária, garante-se maior segurança jurídica tanto ao MP quanto aos investigados, resguardando tanto a proteção do patrimônio público quanto o legítimo exercício da gestão pública e das competências administrativas.

Repercussão da absolvição criminal na ação de improbidade

O § 4º que o projeto de lei em pauta está acrescentando ao art. 21 da LIA vincula completamente a esfera cível e administrativa à eventual decisão de absolvição criminal, mas ocorre que a absolvição criminal pode ocorrer por uma série de razões, algumas das quais não vincula as demais esferas, como a ausência de culpabilidade penal e a insuficiência de provas, como preveem os artigos 66 e 67 do Código de Processo Penal (CPP).

É preciso, pois, alinhar o dispositivo em tela com as regras já previstas no ordenamento brasileiro sobre independência das instâncias. Assim, cabe a aplicação na LIA das hipóteses do art. 386, I e IV, do CPP, que, respectivamente, tratam da comprovação da inexistência do fato criminoso atribuído e da comprovação de que o acusado não concorreu para a infração penal, devendo o agente ser isento das instâncias cíveis. É inclusive o que se depreende do disposto no art. 935 do Código Civil que estabelece que a responsabilidade civil é independente da criminal, porém não se pode questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal. Todavia, tal regra não se aplica a outras hipóteses do art. 386 do CPP, como as que preveem a absolvição no juízo criminal por falta de provas (inciso II) ou o que o fato atribuído não constitui crime (III), pois a validade das provas é diversa, a depender da natureza do processo e o que não é crime pode ser ilícito administrativo.



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Lasier Martins

Legitimidade da advocacia pública para propor a ação de improbidade e para opinar sobre acordo de não persecução cível

De outra parte, estamos propondo alterar a redação dada pelo projeto ao art. 17 da LIA para dispor que a advocacia pública do ente lesado também poderá propor a ação de improbidade administrativa, não devendo essa legitimidade ficar restrita ao MP.

Em mais um equívoco, o projeto tal como aprovado na Câmara dos Deputados está retirando dos entes federados a legitimidade ativa para proposição de ação de improbidade. É importante que a advocacia pública também atue como proponente da ação de improbidade, pois as condutas ímprobas repercutem no patrimônio do ente público, fato que evidencia o seu interesse de agir e, por conseguinte, a sua adequação para o ajuizamento da ação de improbidade.

A propósito, cabe ressaltar que o dever de tutela e zelo do patrimônio público, com a previsão de legitimidade concorrente, tem respaldado o trabalho que várias advocacias públicas vêm desenvolvendo na área, inclusive com a criação de grupos especializados para, com exclusividade, ajuizar ações de improbidade, muitas obtendo importante sucesso.

Para o fortalecimento de um sistema mais eficiente no combate à corrupção, as instituições envolvidas não devem constituir instâncias isoladas, mas uma rede de relacionamento permanente para a articulação de ações e a soma de esforços, o que ocorre atualmente com a legitimidade concorrente do MP e da Advocacia Pública para o ajuizamento de ações de improbidade administrativa.

Devemos ressaltar, que estamos propondo que apenas onde exista a advocacia pública devidamente institucionalizada haja essa legitimidade, o que impediria o uso político da ação onde ainda não haja órgão de representação judicial institucional, eliminando assim uma das preocupações levantadas na exposição de motivos do projeto, que é a perseguição injusta, por motivo político, aos gestores.

Outrossim, estamos também alterando o inciso I do § 1º do art. 17-B da LIA, para estabelecer que a celebração de acordo de não persecução criminal em matéria de improbidade depende da oitiva do ente federativo lesado por meio também de sua advocacia pública, pois a entidade lesada tem especial interesse



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

na matéria e o seu órgão técnico qualificado deve participar ativamente do procedimento de eventual acordo.

Da sujeição dos Partidos Políticos à lei de improbidade administrativa

Propomos a supressão do art. 23-C do projeto para que os partidos políticos também se sujeitem às disposições da lei de improbidade administrativa, porque os fundos partidários são formados por recursos públicos, o que atrai a incidência da lei a entidades particulares, pessoas jurídicas de direito público privado, mas que tratam de gestão de recursos públicos.

Por fim, quanto às emendas apresentadas devemos registrar que aproveitamos diversos dos seus dispositivos para elaborar as modificações acima referidas. Portanto, os Senadores autores de diversas das 40 (quarenta) emendas apresentadas deram significativa contribuição às alterações que ora estamos propondo. Todavia, por imposição regimental, nos termos do disposto no art. 300, XVI, do Regimento Interno do Senado Federal, com a adoção de substitutivo conforme apresentado abaixo, o texto do projeto, bem como as emendas, restarão prejudicados.

Essa a nossa análise e esse o nosso entendimento sobre o PL nº 2.505, de 2021.

III – VOTO

Em face do exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, na forma do seguinte substitutivo, restando prejudicadas as emendas apresentadas à proposição, na forma do art. 300, XVI, do Regimento Interno do Senado Federal:

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 2.505, DE 2021



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A ementa da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal e dá outras providências.”

Art. 2º A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 1º** 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 desta Lei.

Parágrafo único. (Revogado)

§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º e 11, e as condutas dolosas, ou com culpa grave, tipificadas no art. 10, ressalvados tipos previstos em leis especiais.

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11, não bastando a voluntariedade do agente.

§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, ou, nas hipóteses do art. 10, sem comprovação de ato com culpa grave, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.

§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.

§ 5º Os atos de improbidade violam o 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, incluído o de Tribunais de Contas e do Ministérios Público.



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

§ 6º Estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, arrolados no § 5º.

§ 7º Independentemente de integrar a administração indireta, estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

§ 8º 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. ” (NR)

“**Art. 2º** Para os efeitos desta Lei, considera-se agente público o agente político, o 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.

Parágrafo único. No que se refere a recursos de origem pública, sujeita-se às sanções previstas nesta 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. ” (NR)

“**Art. 3º** As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade.

§ 1º Os sócios, os cotistas, os diretores e os colaboradores de pessoa jurídica de direito privado não respondem pelo ato de improbidade que venha a ser imputado à pessoa jurídica, salvo se, comprovadamente, houver participação e benefícios diretos, caso em que responderão nos limites da sua participação.

§ 2º As sanções desta Lei 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. ” (NR)

“**Art. 7º** Se houver indícios de ato de improbidade, a autoridade que conhecer dos fatos representará ao Ministério Público competente, para as providências necessárias.

Parágrafo único. (Revogado). ” (NR)



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

“**Art. 8º** O sucessor ou herdeiro daquele que causar dano ao erário ou se enriquecer ilicitamente estão sujeitos apenas à obrigação de repará-lo até o limite do valor da herança ou do patrimônio transferido.” (NR)

“**Art. 8º-A.** 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.

Parágrafo único. Nas hipóteses de fusão e de incorporação, a responsabilidade da sucessora será restrita à obrigação de reparação integral do dano causado, até o limite do patrimônio transferido, não lhe sendo aplicáveis as demais sanções previstas nesta Lei decorrentes de atos e de fatos ocorridos antes da data da fusão ou incorporação, exceto no caso de simulação ou de evidente intuito de fraude, devidamente comprovados.”

“**Art. 9º** Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º, e notadamente:

.....
IV – utilizar, em obra ou serviço particular, qualquer bem móvel, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades referidas no art. 1º, bem como o trabalho de servidores, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

.....
VI – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico que envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º;

VII – adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, de cargo, de emprego ou de função pública, e em razão deles, bens de qualquer natureza, decorrentes dos atos descritos no *caput*, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução;

.....” (NR)

“**Art. 10.** Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, ou decorrente de culpa grave, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º, e notadamente:



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

I – facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no art. 1º;

.....

VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva;

.....

X – agir ilicitamente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

.....

XIX – agir para a configuração de ilícito na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;

.....

XXI; (revogado);

XXII – conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o *caput* e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

§ 1º 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.

§ 2º A mera perda patrimonial decorrente da atividade econômica não acarretará improbidade administrativa, salvo se comprovado ato doloso, ou ato com culpa grave, praticado com essa finalidade.” (NR)

“**Art. 11.** Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa, que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, publicidade e legalidade, caracterizada por uma ou mais das seguintes condutas, notadamente:

I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II – (revogado);

III – revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou pondo em risco a segurança da sociedade e do Estado;



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

IV – negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei;

V – frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;

VI – deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades;

.....

IX – (revogado);

X – (revogado);

XI – nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou deservidor 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;

XII – 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, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, programas, obras, serviços ou campanhas dos órgãos públicos.

§ 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter um proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade.

§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º a quaisquer atos de improbidade administrativa, tipificados nesta Lei e em leis especiais e quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei.

§ 3º O enquadramento de conduta funcional na categoria de que trata este artigo pressupõe a demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício da função pública, com a indicação das normas constitucionais, legais ou infralegais violadas.

§ 4º O ajuizamento de ação de improbidade com fundamento no presente artigo 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



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

apurada, processada e julgada nos termos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

§ 5º Os atos de improbidade de que trata este artigo exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento e independem do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos. ” (NR)

“**Art. 12.** Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I – na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e 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, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos;

II – na hipótese do art. 10, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos;

III – na hipótese do art. 11, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos;

IV (Revogado).

Parágrafo único. (Revogado).

§ 1º A sanção de perda da função pública, nas hipóteses dos incisos I e II do *caput* 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, podendo o magistrado, na hipótese do inciso I do *caput*, e em caráter excepcional, estendê-la aos demais vínculos, consideradas as circunstâncias do caso e a gravidade da infração.



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

§ 2º A multa pode ser aumentada até o dobro, se o juiz considerar que, em virtude da situação econômica do réu, o valor calculado na forma dos incisos I, II e III do *caput* é ineficaz para reprovação e prevenção do ato de improbidade.

§ 3º Na responsabilização da pessoa jurídica, deverão ser considerados os efeitos econômicos e sociais das sanções, de modo a não inviabilizar a manutenção de suas atividades.

§ 4º Em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a sanção de proibição de contratação com o Poder Público pode extrapolar o ente público lesado pelo ato de improbidade, observados os impactos econômicos e sociais das sanções, de forma a preservar a função social da pessoa jurídica, conforme disposto no § 3º.

§ 5º No caso de atos de menor ofensa aos bens jurídicos tutelados por esta Lei, a sanção se limitará à aplicação de multa, sem prejuízo do ressarcimento do dano e da perda dos valores obtidos, quando for o caso nos termos do *caput*.

§ 6º Se ocorrer lesão ao patrimônio público, a reparação do dano a que se refere esta Lei deverá deduzir o ressarcimento ocorrido nas instâncias criminal, cível e administrativa que tiver por objeto os mesmos fatos.

§ 7º As sanções aplicadas a pessoas jurídicas com base nesta Lei e na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, deverão observar o princípio constitucional do *non bis in idem*.

§ 8º A sanção de proibição de contratação com o Poder Público deverá constar no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, observando-se as limitações territoriais contidas em decisão judicial, conforme disposto no § 4º.

§ 9º As sanções previstas neste artigo só podem ser executadas com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

§ 10. Para efeitos de contagem do prazo da sanção de suspensão dos direitos políticos, computar-se-á retroativamente o intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória.” (NR)

“**Art. 13.** 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.

§ 1º (Revogado).



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

§ 2º A declaração de bens a que se refere o *caput* será atualizada anualmente e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, do cargo, do emprego ou da função.

§ 3º Será apenado com a pena de demissão, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar declaração dos bens a que se refere o *caput* dentro do prazo determinado ou que a prestar declaração falsa.

§ 4º (Revogado). ” (NR)

“**Art. 14.**

.....

§ 3º Atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos, observando a legislação que regula o processo administrativo disciplinar aplicável ao agente.” (NR)

“**Art. 16.** Na ação por improbidade administrativa poderá ser formulado, em caráter antecedente ou incidente, pedido de indisponibilidade de bens dos réus, a fim de garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito.

§ 1º (Revogado)

§ 1º-A O pedido de indisponibilidade de bens a que se refere o *caput* pode ser formulado independentemente da representação de que trata o art. 7º.

§ 2º Quando for o caso, o pedido de indisponibilidade a que se refere o *caput* incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

§ 3º O pedido de indisponibilidade a que se refere o *caput* apenas será deferido mediante a demonstração, no caso concreto, de perigo de dano irreparável 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.

§ 4º A indisponibilidade de bens poderá ser decretada sem a oitiva prévia do réu, sempre que o contraditório prévio puder comprovadamente frustrar a efetividade da medida ou houver outras circunstâncias que recomendem a proteção liminar, não podendo a urgência ser presumida.

§ 5º Se houver mais de um réu na ação, a somatória dos valores declarados indisponíveis não poderá superar o montante indicado na petição inicial como dano ao erário ou como enriquecimento ilícito.



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

§ 6º O valor da indisponibilidade considerará a estimativa de dano indicada na petição inicial, permitindo-se a sua substituição por caução idônea, por fiança bancária ou por seguro-garantia judicial, a requerimento do réu, bem como a sua readequação durante a instrução do processo.

§ 7º A indisponibilidade de bens de terceiro dependerá da demonstração da sua efetiva concorrência para os atos ilícitos apurados ou, tratando-se de pessoa jurídica, da instauração de incidente de desconsideração da personalidade jurídica, a ser processado na forma da lei processual.

§ 8º Aplica-se à indisponibilidade de bens, regida por esta Lei, no que for cabível, o regime da tutela provisória de urgência da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

§ 9º Da decisão que deferir ou indeferir a medida relativa à indisponibilidade de bens caberá agravo de instrumento, nos termos da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

§ 10. A indisponibilidade recairá sobre bens que assegurem exclusivamente o integral ressarcimento do dano ao erário, sem incidir sobre os valores a serem eventualmente aplicados a título de multa civil ou sobre acréscimo patrimonial decorrente de atividade lícita.

§ 11. A ordem de indisponibilidade de bens deverá priorizar veículos de via terrestre, bens imóveis, bens móveis em geral, semoventes, navios e aeronaves, ações e quotas de sociedades simples e empresárias, pedras e metais preciosos e, apenas na inexistência destes, o bloqueio de contas bancárias, de forma a garantir a subsistência do acusado e a manutenção da atividade empresarial ao longo do processo.

§ 12. O juiz, ao apreciar o pedido de indisponibilidade de bens do réu a que se refere o *caput*, observará os efeitos práticos da decisão, vedada a adoção de medida capaz de acarretar prejuízo à prestação de serviços públicos.

§ 13. É 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.

§ 14. É vedada a decretação de indisponibilidade do bem de família do réu, salvo se comprovado que o imóvel seja fruto de vantagem patrimonial indevida, conforme descrito no art. 9º.” (NR)

“**Art. 17.** A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público, ou pela advocacia pública do ente federativo, caso esta esteja organizada da forma prevista nos arts. 131 e 132 da Constituição Federal, e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, salvo o disposto nesta Lei.

§ 1º (Revogado).



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

§ 2º A pessoa jurídica de direito público lesada, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público.

§ 3º (Revogado).

§ 4º (Revogados).

§ 4º-A A ação a que se refere o *caput* deverá ser proposta perante o foro do local onde ocorrer o dano ou da pessoa jurídica prejudicada.

§ 5º A propositura da ação a que se refere o *caput* prevenirá a competência do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.

§ 6º A petição inicial observará o seguinte:

I – deverá individualizar a conduta do réu e apontar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11 e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada;

II – será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado, ou da culpa grave nas hipóteses previstas no art. 10, ou, ainda, com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 77 e 80 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

§ 6º-A O Ministério Público poderá requerer as tutelas provisórias adequadas e necessárias, nos termos dos arts. 294 a 310, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

§ 6º-B A petição inicial será rejeitada nos casos do art. 330, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), bem como quando não preenchidos os requisitos a que se referem os incisos I e II do § 6º, ou ainda quando manifestamente inexistente o ato de improbidade imputado.

§ 7º Se a petição inicial estiver em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a citação dos requeridos para que a contestem no prazo comum de 30 (trinta) dias, iniciando-se o prazo na forma do art. 231, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

§ 8º (Revogado).

§ 9º (Revogado).

§ 9º-A Da decisão que rejeitar questões preliminares suscitadas pelo réu em sua contestação, caberá agravo de instrumento.

§ 10. (Revogado).



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

.....
§ 10-B. Oferecida a contestação e, se for o caso, ouvido o autor, o juiz:

I – procederá ao julgamento conforme o estado do processo, observada a eventual inexistência manifesta de ato de improbidade;

II – poderá desmembrar o litisconsórcio, com vistas a otimizar a instrução processual.

§ 10-C. Após a réplica do Ministério Público, o juiz proferirá decisão indicando com precisão a tipificação do ato de improbidade administrativa imputável ao réu, sendo-lhe vedado modificar o fato principal e a capitulação legal apresentada pelo autor.

§ 10-D. Para cada ato de improbidade administrativa, deverá necessariamente ser indicado apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 ou 11.

§ 10-E. Proferida a decisão referida no § 10-C, as partes serão intimadas a especificar as provas que pretendem produzir.

§ 10-F. Será nula a decisão de mérito total ou parcial da ação de improbidade administrativa que:

I – condenar o requerido por tipo diverso daquele definido na petição inicial;

II – condenar o requerido sem a produção das provas por ele tempestivamente especificadas.

§ 11. Em qualquer momento do processo, verificada a inexistência do ato de improbidade, o juiz julgará a demanda improcedente.

§ 12 (Revogado).

§ 13 (Revogado).

§ 14. Sem prejuízo da citação dos réus, a pessoa jurídica interessada será intimada para, caso queira, intervir no processo.

§ 15. Se a imputação envolver a desconsideração de pessoa jurídica, serão observadas as regras previstas nos arts. 133, 134, 135, 136 e 137 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

§ 16. A qualquer momento, se o magistrado identificar a existência de ilegalidades ou irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda, poderá, em decisão motivada, converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

§ 17. Da decisão que converter a ação de improbidade em ação civil pública caberá agravo de instrumento.



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

§ 18. Ao réu será assegurado o direito de ser interrogado sobre os fatos de que trata a ação, e a sua recusa ou o seu silêncio não implicarão confissão.

§ 19. Não se aplicam na ação de improbidade administrativa:

I – a presunção de veracidade dos fatos alegados pelo autor em caso de revelia;

II – a imposição de ônus da prova ao réu, na forma dos §§ 1º e 2º do art. 373 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil);

III – o ajuizamento de mais de uma ação de improbidade administrativa pelo mesmo fato, competindo ao Conselho Nacional do Ministério Público dirimir conflitos de atribuições entre membros de Ministérios Públicos distintos;

IV – o reexame obrigatório da sentença de improcedência ou de extinção sem resolução de mérito.

§ 20. A assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público ficará obrigada a defendê-lo judicialmente, caso este venha a responder ação por improbidade administrativa, até que a decisão transite em julgado.

§ 21. Das decisões interlocutórias caberá agravo de instrumento, inclusive da decisão que rejeita questões preliminares suscitadas pelo réu em sua contestação.” (NR)

“**Art. 17-B.** O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução cível, desde que advenham, ao menos, os seguintes resultados:

I – seja assegurado o integral ressarcimento do dano;

II – a reversão, à pessoa jurídica lesada, da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados;

§ 1º A celebração do acordo a que se refere o *caput* dependerá cumulativamente:

I – da oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação, por meio de sua Advocacia Pública, caso esta esteja organizada da forma prevista nos arts. 131 e 132 da Constituição Federal;

II – de aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento da ação;



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

III – de homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa.

§ 2º Em qualquer caso, a celebração do acordo a que se refere o *caput* levará em conta a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, na rápida solução do caso.

§ 3º Para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias.

§ 4º O acordo a que se refere o *caput* poderá ser celebrado no curso da investigação de apuração do ilícito, no curso da ação de improbidade ou no momento da execução da sentença condenatória.

§ 5º As negociações para a celebração do acordo a que se refere o *caput* ocorrerão entre o Ministério Público, de um lado, e, de outro, o investigado ou demandado e o seu defensor.

§ 6º O acordo a que se refere o *caput* poderá contemplar a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, se for o caso, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas.

§ 7º Em caso de descumprimento do acordo a que se refere o *caput*, o investigado ou o demandado ficará impedido de celebrar novo acordo pelo prazo de 5 (cinco) anos, contado do conhecimento pelo Ministério Público do efetivo descumprimento.”

“**Art. 17-C.** A sentença proferida nos processos a que se refere esta Lei deverá, além de observar o contido no art. 489, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil):

I – indicar de modo preciso os fundamentos que demonstram os elementos a que se referem os arts. 9º, 10 e 11, que não podem ser presumidos;

II – considerar as consequências práticas da decisão, sempre que decidir com base em valores jurídicos abstratos;

III – considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados e das circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente;



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

IV – considerar, para a aplicação das sanções, de forma isolada ou cumulativa:

- a) os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade;
- b) a natureza, a gravidade e o impacto da infração cometida;
- c) a extensão do dano causado;
- d) o proveito patrimonial obtido pelo agente;
- e) as circunstâncias agravantes ou atenuantes;
- f) a atuação do agente em minorar os prejuízos e consequências advindas de sua conduta omissiva ou comissiva;
- g) os antecedentes do agente;

V – considerar na aplicação das sanções a dosimetria das sanções relativas ao mesmo fato já aplicadas ao agente;

VI – considerar, na fixação das penas relativamente ao terceiro, quando for o caso, a sua atuação específica, não admitida a sua responsabilização por ações ou omissões para as quais não tiver concorrido ou das quais não tiver obtido vantagens patrimoniais indevidas;

VII – indicar, na apuração da ofensa a princípios, critérios objetivos que justifiquem a imposição da sanção.

§ 1º A ilegalidade, sem a presença de dolo que a qualifique, ou sem a presença da culpa grave, nas hipóteses do art. 10, não configura ato de improbidade.

§ 2º Na hipótese de litisconsórcio passivo, a condenação ocorrerá no limite da participação e benefícios diretos, vedada qualquer solidariedade.

§ 3º Não haverá remessa necessária nas sentenças de que trata esta Lei.”

“**Art. 18.** 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.

§ 1º Se houver necessidade de liquidação do dano, a pessoa jurídica prejudicada procederá a essa determinação e ao ulterior procedimento para cumprimento da sentença referente ao ressarcimento do patrimônio público ou à perda ou à reversão dos bens.

§ 2º Caso a pessoa jurídica prejudicada não adote as providências a que se refere o § 1º no prazo de 6 (seis) meses, contado do trânsito em julgado da sentença de procedência da ação, caberá ao Ministério Público proceder à respectiva liquidação do dano e ao cumprimento da sentença referente ao ressarcimento do patrimônio público ou à perda ou à reversão



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

dos bens, sem prejuízo de eventual responsabilização pela omissão verificada.

§ 3º Para fins de apuração do valor do ressarcimento, deverão ser descontados os serviços efetivamente prestados.

§ 4º O juiz poderá autorizar o parcelamento, em até 48 (quarenta e oito) parcelas mensais, corrigidas monetariamente, do débito resultante de condenação pela prática de improbidade administrativa se o réu demonstrar incapacidade financeira de saldá-lo de imediato.” (NR)

“**Art. 18-A.** 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 1/3 (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.

Parágrafo único. 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 20 (vinte) anos.”

“**Art. 20.**

.....

§ 1º 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 ou para evitar a iminente prática de novos ilícitos.

§ 2º O afastamento previsto no § 1º será de até 90 (noventa) dias, prorrogáveis uma única vez por igual prazo, mediante decisão motivada.” (NR)

“**Art. 21.**

.....

I – da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento e às condutas previstas no art. 10;

.....

§ 1º Os atos do órgão de controle interno ou externo serão tomados em consideração pelo juiz quando tiverem servido de fundamento para a conduta do agente público.

§ 2º As provas produzidas perante os órgãos de controle e as correspondentes decisões deverão ser consideradas na formação da



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

convicção do juiz, sem prejuízo da análise acerca do dolo na conduta do agente, ou da culpa grave nas hipóteses do art. 10.

§ 3º As sentenças civis e penais produzirão efeitos em relação à ação de improbidade quando concluírem pela inexistência da conduta ou pela negativa da autoria.

§ 4º A absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede, no caso de confirmada a inexistência do fato ou a negativa de autoria, o trâmite de ação da qual trata esta Lei, havendo comunicação com os fundamentos de absolvição, nos termos dos arts. 66, 67 e 386, I e IV do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).

§ 5º Sanções eventualmente aplicadas em outras esferas deverão ser compensadas com as sanções aplicadas nos termos desta Lei.” (NR)

“**Art. 22.** Para apurar qualquer ilícito previsto nesta Lei, o Ministério Público, 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.

Parágrafo único. Na apuração dos ilícitos previstos nesta Lei, será garantido ao investigado a oportunidade de manifestação por escrito e de juntada de documentos que comprovem suas alegações e auxiliem na elucidação dos fatos.” (NR)

“**Art. 23.** A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 12 (doze anos), contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.

I – (revogado);

II – (revogado);

III – (revogado).

§ 1º A instauração de inquérito civil ou processo administrativo para apuração dos ilícitos referidos nesta Lei suspende o curso do prazo prescricional, por, no máximo, 180 (cento e oitenta) dias corridos, recomeçando a correr após a sua conclusão ou, caso não concluído o processo, esgotado o prazo de suspensão.

§ 2º O inquérito civil para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de 1 (um) ano, podendo ser prorrogado por igual período, mediante fundamentada justificativa e comunicação ao Conselho Superior do Ministério Público.

§ 3º Encerrado o prazo previsto no § 2º, a ação deverá ser proposta no prazo de 30 (trinta) dias, se não for o caso de arquivamento do inquérito civil.



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

§ 4º O prazo da prescrição referido no *caput* interrompe-se:

I – pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa;

II – pela publicação da sentença condenatória;

III – pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência;

IV – pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou reformando acórdão de improcedência;

V – pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.

§ 5º Interrompida a prescrição, o prazo recomeça do dia da ocorrência da causa interruptiva, pelo prazo previsto no *caput*.

§ 6º A suspensão e a interrupção da prescrição produzem efeitos relativamente a todos os que concorreram para a prática do ato de improbidade.

§ 7º Nos atos de improbidade conexos que sejam objeto do mesmo processo, a suspensão e a interrupção relativas a qualquer deles estendem-se aos demais.

§ 8º 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.

§ 9º É imprescritível a pretensão a reaver bens e valores apropriados ilicitamente do Poder Público. ” (NR)

“**Art. 23-A.** É dever do Poder Público oferecer contínua capacitação aos agentes públicos e políticos que atuem com prevenção ou repressão de atos de improbidade administrativa. ”

“**Art. 23-B.** Nas ações e acordos regidos por esta Lei, não haverá adiantamento de custas, de preparo, de emolumentos, de honorários periciais e de quaisquer outras despesas.

Parágrafo único. No caso de procedência da ação, as custas e demais despesas processuais serão pagas ao final. ”

Art. 3º As Fazendas Públicas que ajuizaram ações de improbidade até o início da vigência desta Lei poderão manter a titularidade ativa até o final dos respectivos processos.



SF/21199.11286-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

Art. 4º Ficam revogados os seguintes dispositivos e seção da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992:

- I – parágrafo único do art. 1º;
- II – arts. 4º, 5º e 6º;
- III – Seção II-A do Capítulo II;
- IV – parágrafo único do art. 7º;
- V – inciso XXI do *caput* do art. 10;
- VI – incisos II, IX e X do art. 11;
- VII – inciso IV do *caput* e o parágrafo único do art. 12;
- VIII – §§ 1º e 4º do art. 13;
- IX – § 1º do art. 16;
- X – §§ 1º, 3º, 4º, 8º, 9º, 10, 12 e 13 do art. 17;
- XI – incisos I, II e III do art. 23.

Art. 5º Esta Lei em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

Senador **LASIER MARTINS**
(PODEMOS-RS)



SF/21199.11286-47