



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Of. Gab. n. 0371/2019

Porto Alegre, 04 de novembro de 2019.

Excelentíssimo Senhor
TADEU ALENCAR,
DD. Deputado Federal,
Comissão de Reforma da Lei de Improbidade,
Câmara dos Deputados,
Brasília/DF.

Assunto: contribuições do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul ao debate acerca do Projeto de Lei n. 10.887/2018, que altera a Lei n. 8.429/1992 (PR.00001.01511/2019-2).

Senhor Deputado:

O Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, em atenção a essa Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 10.887/2018, de autoria do Sr. Roberto de Lucena, que “altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa”, vem apresentar sua contribuição ao necessário debate, para fins de aprimoramento da proposta de reforma legislativa:

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 2º: Em que pese já tenha sido superada pela jurisprudência antiga controvérsia provocada por ocasião do julgamento da Reclamação nº 2.138 pelo Supremo Tribunal Federal, persistem ainda questionamentos defensivos quanto à aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, considerando a conceituação atual de agente público contida no art. 2º. Assim, importante que se mantenha a alteração prevista no art. 2º, com expressa menção aos agentes políticos, além dos agentes públicos.

Art. 3º. Aqui, importante seja feita expressa menção não só às pessoas físicas, mas também às pessoas jurídicas partícipes do ato de improbidade administrativa, incorporando entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça a respeito destes últimos entes.

Art. 5º: Discorda o Ministério Público da sumária revogação do art. 5º da LIA. O art. 5º prevê que “ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

ressarcimento do dano”. Este dispositivo, na atual formatação prevista na lei, está de acordo com o sistema constitucional de responsabilidade civil subjetiva, visto que o art. 37, §6º, da CF, prevê que “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”. A LIA, em sua atual conformação, contempla a responsabilização do agente ou de terceiro que cause prejuízo ao erário por ação ou omissão, dolosa ou culposa. Ao suprimir o elemento subjetivo “culpa”, com a revogação total do art. 5º e também com a supressão da modalidade culposa contemplada no art. 10, o projeto, além de contrariar o sistema de responsabilidade civil subjetiva instituído pela Constituição Federal, ignora que a recente Lei nº 13.655/2018, que alterou o art. 28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), prevê expressamente que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Sustenta o Ministério Público, portanto, que o art. 5º não deve ser revogado sumariamente.

Art. 7º: Sugere-se, aqui, a inclusão de parágrafo no art. 7º, com adoção da Medida Cautelar de Alienação Antecipada de Bens, durante o curso do processo, nos casos de risco de perecimento ou deterioração do bem tornado indisponível, a exemplo do que já ocorre no plano criminal, na Lei de Drogas.

Art. 8º O Ministério Público observa, na nova redação proposta, um avanço, pois atualmente a LIA prevê que o sucessor do ímprobo só responde com seu patrimônio (até o limite do valor da herança) nas hipóteses de lesão ao patrimônio público ou de enriquecimento ilícito. Pela nova redação do *caput*, os efeitos do ressarcimento e da multa civil são transmitidos aos herdeiros, até o limite do valor da herança. Com isso, os herdeiros passam a ser responsáveis pelo pagamento da multa civil não só nas hipóteses em que não houve enriquecimento ilícito ou lesão ao patrimônio público, mas também nas condenações por improbidade decorrentes de violação de princípios da administração pública.

DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Art. 10. A sugestão, aqui, é que o art. 10 preveja expressamente que as condutas indicadas no *caput* e em seus incisos sejam puníveis ainda que não se quantifique com exatidão o prejuízo decorrente da prática ilícita. A ideia, no caso, é assegurar-se máxima efetividade à norma, bem como evitar a ineficácia da ação nas hipóteses onde a quantificação é de difícil aferição antes de prolatada a sentença. Veja-se que incisos como o VIII (fraude licitatória) e o IX (despesas irregulares) preveem hipóteses de danos presumidos, “in re ipsa” e devem ser preservados, respeitando-se a jurisprudência já consolidada do Superior Tribunal de Justiça.

De outra banda, como já destacado por ocasião da análise da revogação do art. 5º, discorda o Ministério Público da supressão da expressão “culposa” na proposta de redação do novo *caput* do art. 10, por conta da contradição em relação ao sistema constitucional de responsabilidade civil subjetiva. Oportuno



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

observar, aqui, que as hipóteses de improbidade culposa, conforme destacado pela doutrina e jurisprudência, são excepcionais e limitam-se às situações de culpa grave (erro grosseiro), não devendo, portanto, ser excluídas. Aliás, o inciso X do art. 10, em relação ao qual o projeto de lei não propõe qualquer alteração ou supressão, mantém a previsão expressa de hipótese de culpa grave, ao contemplar a improbidade administrativa decorrente do ato de "agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público", o que é um contrassenso em relação à proposta de redação do *caput*.

DAS PENAS

Art. 12. Propõe-se acrescentar outras circunstâncias para fins de fixação das sanções, de forma a reduzir o subjetivismo na dosimetria, a saber: gravidade do ato ilícito; reiteração da conduta; grau de responsabilidade funcional e capacidade decisória do agente público; repercussão social dos fatos; situação econômica da pessoa jurídica; número de pessoas atingidas; e intensidade do dolo dos implicados.

Quanto à proposta do §1º do art. 12, concorda-se com a previsão da cassação da aposentadoria do agente público ou político, nas hipóteses em que a aposentadoria inviabiliza a aplicação da sanção de perda da função pública.

DA DECLARAÇÃO DE BENS

Art. 13. Sugere-se seja instituída a obrigatoriedade da apresentação da declaração de bens e sua atualização anual por meio digital, de forma a dinamizar a análise dos acervos patrimoniais dos agentes públicos, favorecendo a realização de sindicâncias patrimoniais e a atuação dos órgãos de controle.

DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E DO PROCESSO JUDICIAL

Art. 17. Concorda-se com a legitimidade exclusiva atribuída ao Ministério Público, considerando as turbulências políticas que eventualmente atingem os entes públicos, já que nem sempre a transmissão de poder ocorre de forma pacífica e republicana. Isto em nada infirma a titularidade natural do ente lesado para as ações de ressarcimento.

O Ministério Público concorda, também, com a supressão da fase de resposta preliminar, considerando a sua desnecessidade, visto que os demandados, na prática, apenas antecipam, na resposta preliminar, os argumentos que utilizarão na contestação. Isto acaba postergando, muitas vezes por longos períodos, o início do efetivo trâmite da ação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Quanto à proposta de nova redação do §6º do art. 17, o Ministério Público não concorda com a possibilidade de interposição de agravo de instrumento da decisão que recebe a petição inicial da ação de improbidade, considerando os termos do art. 1.015 do CPC, que não prevê a possibilidade de interposição de agravo de decisão que recebe a petição inicial. Assim, a decisão que recebe a inicial seria agravável apenas no que toca a eventual deferimento de tutela provisória, na forma do art. 1.015, inc. I, do CPC.

Sugere-se, também, seja inserida regra ao final do art. 17, que atribua às ações de improbidade administrativa e às ações de responsabilidade movidas com base na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) prioridade na tramitação judicial.

Art. 17-A O Ministério Público concorda plenamente com a supressão da vedação atualmente existente à solução negociada para as hipóteses de improbidade administrativa. Aliás, o Conselho Nacional do Ministério Público, por meio da Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017, já autoriza a celebração de termos de ajustamento de conduta em situações que envolvam improbidade administrativa, considerando que a vedação contida na atual redação do art. 17, §1º, da LIA, não subsiste face ao novo microsistema processual de tutela coletiva da probidade administrativa.

Com efeito, a Lei nº 12.850/2013 (Lei da Organização Criminosa), em seu art. 3º, inc. I, e seguintes, prevê o acordo de colaboração premiada com redução de pena ou perdão judicial entre o Ministério Público e o investigado/ acusado e seu defensor. A Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção Empresarial), por seu turno, no art. 16, autoriza a celebração de acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática de atos lesivos à administração pública, mediante reparação do dano e identificação dos agentes perpetradores do ilícito. O art. 36, §4º, da Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação entre Particulares e de Autocomposição de Conflitos no âmbito da Administração Pública), contempla a realização de conciliação nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, desde que haja anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator. O novo Código de Processo Civil, de sua parte, também incorporou mecanismos de autocomposição de conflitos, prevendo, no art. 3º, §2º, que sempre que possível, o Estado promoverá a solução consensual dos conflitos, de modo a superar a forma rígida e tradicional de realização dos direitos por meio da imposição estatal da sentença. Ainda, a própria Lei nº 9.099/95, que contempla institutos como a transação penal e a suspensão condicional do processo, admite o afastamento da incidência estrita de determinados comandos legais penalizadores, quando a realização do bem jurídico protegido for atingida. Além disso, a “Carta de Brasília”, documento concebido no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, reconhece a necessidade de uma revisitação da atuação do Ministério Público, de modo a buscar proatividade e resolutividade, evitando a propositura de demandas judiciais em relação às quais a resolução extrajudicial é mais indicada. No caso da composição civil em matéria de improbidade administrativa, é possível, em regra, a obtenção de resultado mais rápido e com conteúdo similar ou até mesmo superior àquele que, potencialmente, poderia ser obtido em juízo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

O Ministério Público do Rio Grande do Sul, por seu turno, desde 2018, possui regulamentação da composição civil em matéria de improbidade administrativa, prevendo o compromisso de ajustamento de conduta e também o termo de autocomposição extrajudicial no Provimento nº 58/2018. As premissas contempladas na proposta de nova redação do art. 17-A e seus incisos, aliás, estão todas presentes na redação do Provimento nº 58/2018.

Quanto à proposta de redação do §4º do art. 17-A, entende o Ministério Público que não há necessidade de submeter ao Conselho Superior do Ministério Público o acordo celebrado no plano judicial, visto que o crivo realizado pelo Juízo já constitui instância suficiente de controle. Assim, na ótica ministerial, o Conselho Superior somente deveria homologar acordos firmados na esfera extrajudicial, tanto na modalidade de compromisso de ajustamento de conduta, como na forma de termo de autocomposição extrajudicial.

Com relação à proposta de redação do §5º do art. 17-A, o Ministério Público não vislumbra necessidade de submeter a Juízo os compromissos de ajustamento de conduta celebrados na fase extrajudicial, já homologados pelo Conselho Superior, pois este colegiado revisor já constitui instância suficiente de controle.

DISPOSIÇÕES PENAIS:

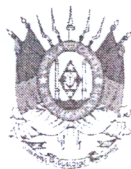
Art. 20. Importante seja incorporado de forma expressa entendimento jurisprudencial consolidado no sentido de que a perda da função pública em decorrência de condenação por ato de improbidade administrativa atinge também a atual função pública exercida pelo agente, mesmo que não seja aquela exercida no momento da prática do ato ímprobo.

Art. 21, I: Sugere-se, aqui, a supressão à “pena” de ressarcimento, visto que ressarcimento não é pena, mas sim, recomposição do patrimônio do ente lesado. O STJ compreende que a procedência da ação de improbidade deve implicar ao menos na imposição de uma das sanções previstas no art. 12, além do dever de ressarcir.

DA PRESCRIÇÃO

Art. 23: Concorde o Ministério Público com a fixação do prazo prescricional em 10(dez) anos, considerando a complexidade da maioria das ações de improbidade administrativa.

Art. 23, §2º. Discorda o Ministério Público da fixação do prazo prescricional em 20 anos para o ressarcimento do dano decorrente de improbidade administrativa, considerando que o STF, no julgamento do RE 852.475, decidiu recentemente, com repercussão geral, que a interpretação constitucional do tema revela que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na lei de improbidade administrativa.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Art. 23, §4º. Também discorda o Ministério Público da menção a prescrição “depois de iniciado o processo”, previsto nesse parágrafo, considerando que não existe prescrição intercorrente em face de ação de improbidade administrativa.

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Sugere-se, aqui, seja prevista a criação de Turmas, Câmaras e Varas especializadas para o julgamento de ações de improbidade administrativa e ações relativas à Lei nº 12.846/2013, no âmbito dos Tribunais Regionais Federais e dos Tribunais de Justiça dos Estados, com competência cumulativa para o julgamento das ações criminais correlatas aos atos de improbidade administrativa.

Ao ensejo, apresento-lhe minhas respeitadas saudações.

A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke, positioned above the printed name.

FABIANO DALLAZEN,
Procurador-Geral de Justiça.