

## Reforma da Lei de Improbidade já tem parecer na CCJ do Senado

Inicialmente no dia 15 deste mês, com ajustes no dia 22, o senador Weverton, relator do Projeto de Lei nº 2.505/2021 na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, apresentou seu parecer a respeito da matéria, que busca reformar a Lei de Improbidade Administrativa. Escreveu-se, com isso, mais um importante capítulo dessa história que temos acompanhado bastante de perto, com a casa revisora após aprovação do projeto pela Câmara dos Deputados.



**Rodrigo Mudrovitsch**  
Advogado

Na seção de análise, o parecer concluiu pelo atendimento aos requisitos

formais de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, não sem que ressalva fosse feita no que diz respeito à proposta de legitimação exclusiva do Ministério Público para ajuizamento de ação de improbidade.

É que, segundo o parecer, a legitimação compartilhada entre Ministério Público e pessoas jurídicas lesadas, prevista na redação atual da Lei nº 8.429/1992, defluiria, antes, do §1º do artigo 129 da Constituição, a rezar que a legitimidade do órgão ministerial para aforamento de ações civis públicas não frustraria a de terceiros, entre os quais exatamente os entes vitimados. Daí que, na visão do parecer, haveria, em princípio, inconstitucionalidade na eliminação de paralelismo entre a lei ordinária e a Carta.

Sem embargo da ressalva, o mesmo parecer saudavelmente se empenhou em aproveitar a opção política lançada pelo legislador ao afastar a legitimidade das pessoas lesadas, contornando aquela aparente inconstitucionalidade por meio da dissociação da natureza jurídica da ação de improbidade da natureza jurídica das ações civis públicas.



**Guilherme Pupe**  
Advogado

Dito de outro modo, para rechaçar uma possível afronta ao §1º do artigo

129, haja vista a admissão jurisprudencial indiscriminada acerca da veiculação de pretensões sancionadoras pela via das ações civis públicas, o parecer foi no caminho de resgatar uma autonomia das ações de improbidade, reconhecendo-as como ação sancionatória de caráter repressivo, não se confundindo, por isso, com o escopo de controle de legalidade de políticas públicas visando ao resguardo de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Por isso a proposta de redação lançada pelo parecer para o § 5º do artigo 1º, sob fundamento, em seu próprio dizer, de fazer com que *"o bem jurídico tutelado pelos atos de improbidade não seja o patrimônio público e social — hipótese em que se atrairia, de fato, o campo das ações civis públicas —, mas sim a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, por sua vez, que atente contra sua integridade"*.

Na esteira desse arrazoado, na redação proposta, o referido dispositivo passaria a rezar o seguinte: *"Os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, contra a integridade do 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"*.

De sua vez, e em franco diálogo, o artigo 17-D seria também inserido na proposição, dele constando que: *"A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, sendo vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas, a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos, e individuais homogêneos"*

. Particularmente, já dissemos muitas vezes neste espaço da nossa reserva quanto à fusão operada entre ação de improbidade e ação civil pública, e que importou em desdobramentos duvidosos e impropriedades procedimentais. Precisamente por isso, louvamos a engenhosa saída construída pelo parecer, à qual subscrevemos.

Mantida, assim, a exclusividade da legitimidade do Ministério Público, tal como proposto pela Câmara dos Deputados, o parecer propôs uma espécie de modulação, concedendo 120 dias para que o Ministério Público manifeste interesse no prosseguimento de ações de improbidade intentadas pelas pessoas vitimadas, inclusive em grau recursal, sob pena de sua extinção sem resolução do mérito. A proposta não deixa de fazer sentido, instaurando uma espécie de perda superveniente de condição da ação e prevenindo a consequência natural de tanto.

Já adentrando o cerne da proposição legislativa propriamente dita, o parecer teceu loas à Lei de Improbidade, reconhecendo seus méritos no combate à impunidade e fazendo menção às mais de 18 mil condenações transitadas em julgado oriundas da aplicação daquele diploma. Nada obstante, também é foco de preocupação uma possível banalização das gravosas sanções presentes na lei e a necessária previsibilidade que deve nortear sua incidência.

Como corolários daquela preocupação, o parecer destaca a eliminação dos atos ímprobos culposos e do dolo genérico, reconhecendo que o *"dolo específico — assim entendida a vontade livre e consciente de praticar o resultado ilícito descrito na legislação — é requisito necessário à materialidade do ato de improbidade."*

A prescrição também é digna de registro, com uma indicação do parecer sobre a necessidade de se buscar um equilíbrio entre a vocação investigatória do Ministério Público e uma segurança jurídica que proteja minimamente os ocupantes de cargos públicos de boa-fé. As alterações sobre a perda da função pública igualmente são contempladas, com destaque para a limitação da pena ao vínculo em razão do qual praticado o ato ímprobo.

No campo das inovações, o parecer sugere, a partir do acolhimento de emenda, a explicitação da retroatividade das inovações em benefício de réus em improbidade (*novatio legis in melius*), alcançando processos em curso e atos anteriormente praticados, no que conta com nossa adesão.

Já quanto às demais emendas (40 delas), houve rejeição integral pelo relator, merecendo menção as propostas: 1) de eliminação dos honorários sucumbenciais; 2) de aumento do prazo prescricional e de descarte de sua modalidade intercorrente; 3) de enquadramento como ímprobo do ato que divergir de orientações gerais ou de jurisprudência majoritária; 4) de restauração do caráter exemplificativo dos tipos insertos no artigo 11; 5) de previsão de que a perda da função alcance qualquer vínculo atual do apenado; 6) de eliminação do cabimento de agravo de instrumento contra a rejeição de preliminares suscitadas pelo réu; 7) de supressão de prazos limite para conclusão de inquérito civil público; 8) de reinserção do dolo genérico e da culpa grave como elementos subjetivos suscetíveis a compor a tipificação; 9) de revigoração da legitimidade das pessoas jurídicas lesadas; e 10) de sujeição dos partidos políticos à dicção da citada lei. O rechaço às propostas, aliás, fez com que o senador Laisier Martins proferisse voto em separado, propondo substitutivo que absorveu em grande medida o teor das mencionadas emendas.

Em que pese o voto paralelo apresentado, e vênua sempre devida, entendemos que o relator andou muito bem ao rejeitar as mudanças propostas, que, em grande parte, acabavam por devolver a proposta de reforma aos termos do objeto original a se reformar.

Atualmente aguardando inclusão em pauta para deliberação, o parecer, em nossa visão, é alvissareiro, promovendo bons ajustes na versão aprovada na Câmara dos Deputados. A conferir o tratamento que irá merecer.

**Date Created**

24/09/2021