



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO PROFESSOR REGINALDO VERAS - GAB. 12



PARECER Nº _____, DE 2022

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE LEI nº 1.308, de 2020, que “Estabelece penalidades administrativas aos agentes públicos que cometerem atos de corrupção e improbidade envolvendo recursos e bens destinados ao enfrentamento de pandemias e/ou calamidade pública.”

AUTOR: Deputado DELMASSO

RELATOR: Deputado PROF. REGINALDO VERAS

I – RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, de autoria do Deputado Delmasso, estabelece, no art. 1º, que *“o agente público, servidor ou não, vinculado aos Poderes do Distrito Federal, que praticar os atos ilícitos previstos da Lei de Improbidade Administrativa (Lei federal nº 8.429/1992), malversando bens ou recursos destinados ao enfrentamento de pandemias e/ou de estados de calamidade pública decretados pelas autoridades competentes, sofrerá as penalidades administrativas previstas nesta lei”*.

No art. 2º da proposição, determina-se que *“será aplicada ao agente público infrator multa administrativa equivalente ao décuplo do valor das multas civis previstas no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, dependendo da natureza da infração”*.

No § 1º do art. 2º, afirma-se que *“o agente público condenado nos termos desta lei perderá o cargo ou função, ficando impedido, pelo prazo de 10 anos, de ocupar qualquer cargo público no âmbito da Administração Pública”*.

No § 2º desse mesmo artigo, é estabelecido que *“a aplicação da sanção administrativa prevista no caput deste artigo não elide as cominações previstas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei Federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992), sobretudo quanto ao perdimento de bens e da função pública, ao ressarcimento ao erário, à proibição de contratação junto à Administração Pública e à suspensão dos direitos políticos”*.

De acordo com o § 3º do art. 2º, *“o valor da multa administrativa prevista no caput será fixado por meio de ato regulatório, a critério da autoridade competente, observadas as circunstâncias agravantes ou atenuantes, devendo seu valor ser revertido em favor de fundos ou programas destinados a realização ações de combate à corrupção”*.

Por fim, o § 4º do art. 2º, estabelece que *“o valor da multa administrativa prevista no caput deste artigo será aplicado em dobro em caso de reincidência”*.

No art. 3º, determina-se que o Poder Executivo *“regulamente esta lei no couber”*.

Segue-se, no art. 4º, cláusula de vigência a partir da data da publicação da norma.

Na justificação do PL 1.308/2020, afirma-se que *“o presente Projeto de Lei visa estabelecer penalidades administrativas aos agentes públicos que cometerem atos de corrupção e improbidade envolvendo recursos e bens destinados ao enfrentamento de pandemias e/ou calamidade pública. Baseando-se na Lei Federal 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” –, esta propositura prevê condenação do agente público infrator ao pagamento de multa administrativa em valor equivalente a dez vezes a prevista na referida Lei de Improbidade Administrativa. O Projeto não afasta a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, nem tampouco de outras normas que se apliquem ao caso previsto na presente proposta, limitando-se a impor ao agente público ímprobo uma penalização administrativa em caso de malversação de bens e/ou recursos destinados ao combate de pandemias e calamidades públicas. Cabendo ao Estado “zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público”, em atenção ao artigo 23, inciso I, da Constituição Federal, o Projeto de Lei pretende evitar que atos ilícitos de corrupção sejam praticados em tempos de comoção social tal como a vivida neste ano de 2020 com a pandemia causada pelo novo coronavírus.*

Afirma-se, ainda, que *“é certo que a corrupção e a malversação de recursos públicos já perfazem, de per si, atos ilícitos abomináveis que devem ser rigorosamente apurados e punidos na forma da lei. Mais repulsivo ainda quando tais atos são praticados em épocas de enfrentamento de pandemia ou calamidade pública, ocasiões em que a população permanece consternada e o Estado luta diariamente buscando melhores soluções para o enfrentamento dos incontáveis problemas causados pela situação de exceção. Aos agentes públicos cabe gerir de forma proba a máquina pública, garantindo o fornecimento dos bens e serviços necessários ao enfrentamento da pandemia ou estado de calamidade, sem desviar-se da necessidade moral e legal de se manter as contas públicas em ordem. Assim, a presente proposta, impondo sanção severa ao agente público infrator, destina-se a coibir a prática de atos ilícitos nas ocasiões que menciona. Caberá ao Poder Executivo regulamentar este Projeto, indicando a forma de apuração dos fatos, o procedimento administrativo a ser adotado os requisitos para a imposição da pena administrativa ora prevista e os órgãos públicos competentes para tanto”*.

A proposição foi distribuída para exame de mérito à Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle (CFGTC), para exame de admissibilidade e mérito à Comissão de Economia Orçamento e Finanças (CEOF) e para exame de admissibilidade à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ).

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental, no âmbito da CFGTC e da CEOF. Em ambas as comissões, a matéria recebeu parecer pela aprovação.

No âmbito desta CCJ, não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 63, inciso I e § 1º, do Regimento Interno desta Casa, incumbe a esta Comissão examinar a admissibilidade das proposições em geral quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação. O parecer sobre a admissibilidade quanto aos três primeiros aspectos tem caráter terminativo.

O projeto de lei em exame trata da criação de sanções a serem aplicadas aos agentes públicos que cometerem atos de corrupção e improbidade, envolvendo recursos e bens destinados ao enfrentamento de pandemias e/ou calamidade pública, no âmbito do Distrito Federal.

Inicialmente, importa observar que a Constituição Federal não reserva a matéria improbidade administrativa à competência legislativa privativa da União. No entanto, nota-se que o § 4º do art. 37 da Magna Carta foi regulamentado pela Lei Federal nº 8.429/1992, e suas alterações, que dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa.

Analisando o conteúdo da Lei nº 8.429/1992, percebe-se que a norma possui mais regras de caráter cível, penal e processual do que de caráter administrativo. Observa-se ainda que a condenação pela prática do ato ilícito de improbidade, bem como a consequente aplicação de sanção dependem do trânsito em julgado da ação.

Nesse sentido, como as competências legislativas para dispor sobre direito **civil, penal e processual** constituem atribuição privativa da União, nos termos do inciso I do art. 22 da Constituição Federal, temos que os dispositivos da Lei nº 8.429/1992, que se referem a estes campos do direito, possuem caráter nacional, vejamos:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

*I - direito **civil**, comercial, **penal**, **processual**, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;*

...

Daniel Amorim e Rafael Oliveira^[1] corroboram o entendimento acerca do caráter nacional da Lei 8.429/1992 no excerto a seguir reproduzido:

Em regra, a referida norma trata de atos de improbidade e das respectivas sanções que têm natureza, primordialmente, cível ou política, razão pela qual deve ser reconhecida a competência legislativa privativa da União, com fundamento no art. 22, I, da CRFB, para fixar normas de caráter nacional.

Da mesma forma, a Lei 8.429/1992 consagra normas sobre o processo judicial de improbidade administrativa, cabendo à União legislar sobre Direito Processual, na forma do art. 22, I, da CRFB.

Ocorre que algumas normas constantes da Lei 8.429/1992 possuem conteúdo essencialmente administrativo, o que, em razão da autonomia federativa, acarreta a prerrogativa de exercício da competência legislativa autônoma por cada ente federado. Vale dizer: a União não poderia elaborar normas de Direito Administrativo aplicáveis aos demais entes, devendo, portanto, respeitar a autonomia federativa.

Desse modo, observa-se que a norma sobre a matéria objeto da proposição em análise aparece disciplinada, integralmente, na Lei federal nº 8.429/1992. Assim, ao criar multa a ser aplicada aos agentes públicos que pratiquem atos de improbidade administrativa envolvendo recursos e bens destinados ao enfrentamento de pandemias e/ou calamidade pública, o projeto de lei em exame estaria alterando, na realidade, a Lei nº 8.429/1992, mediante a criação de espécie de sanção que possui a mesma natureza jurídica daquelas previstas na lei federal, uma vez que decorrem da prática do mesmo ato ilícito (ainda que a multa esteja qualificada nominalmente como "administrativa"). E, por consequência, o Projeto de Lei nº 1.308/2020 estaria se imiscuindo na competência legislativa privativa da União de legislar sobre direito civil e processual, em contrariedade ao disposto no inciso I do art. 22 da Constituição Federal.

Ademais, o projeto de lei visa também criar sanções para responsabilizar aqueles que cometam atos de corrupção. Vale lembrar que esses atos são tipificados como crime pelo Código Penal brasileiro. Portanto, verifica-se também a não conformidade da proposição neste ponto com a Constituição Federal, por invadir a competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito penal.

Demais disso, não se pode olvidar que os atos de improbidade podem ensejar responsabilização também na esfera administrativa, em decorrência do poder disciplinar de que dispõe a administração pública. Trata-se de temática afeta ao regime jurídico dos servidores públicos e ao funcionamento da administração e, portanto, reservada à iniciativa do chefe do Poder Executivo, consoante os ditames do inciso II do § 1º do art. 71 combinado com os incisos VI e X do art. 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal:

Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos na Lei Orgânica, cabe: (Caput com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 2015.) [2]

...

§ 1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:

II – servidores públicos do Distrito Federal, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; [3]

...

IV – criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Estado do Distrito Federal, órgãos e entidades da administração pública; (Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005.) [4]

Art. 100. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:

...

VI – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

...

X – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Distrito Federal, na forma desta Lei Orgânica;

Dessa maneira, observa-se que a continuidade da tramitação da proposição encontra também óbice na reserva de iniciativa legislativa privativa do Governador do Distrito Federal.

Frente às inconstitucionalidades citadas, torna-se prescindível a análise dos demais aspectos referentes à admissibilidade do projeto de lei em estudo.

Diante do exposto, com fundamento no inciso I do art. 22 da Constituição Federal, bem como nos incisos II e IV do § 1º do art. 71 e nos incisos VI e X do art. 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal, nosso voto é pela **INADMISSIBILIDADE** do Projeto de Lei nº 1.308, de 2020, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça.

[1] Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual. Editora Gen e Editora Forense, 2020. Pgs.41-43. E-book.

[2] **Texto original: Art. 71.** *A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa, ao Governador do Distrito Federal e, nos termos do art. 84, IV, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, assim como aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.*

[3] Ver ADI nº 2007 00 2 011613-1 – TJDF, *Diário de Justiça*, de 4/8/2010 e de 15/3/2012, julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade por omissão do Governador do Distrito Federal quanto à elaboração do Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Distrito Federal.

A Lei Complementar nº 840, de 2011, dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais.

[4] A Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005, substituiu a expressão “Secretarias de Governo do Distrito Federal” por “Secretarias de Estado do Distrito Federal”.

Deputado PROF. REGINALDO VERAS

Relator



Documento assinado eletronicamente por **REGINALDO VERAS COELHO - Matr. 00137, Deputado(a) Distrital**, em 09/02/2022, às 17:47, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Código Verificador: **0682691** Código CRC: **CD5F8DB3**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 3º Andar, Gab 12 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8122
www.cl.df.gov.br - dep.professorreginaldoveras@cl.df.gov.br

00001-00036146/2021-06

0682691v2