

**EMENDA N° - CN**  
**(à MPV n° 656, de 7 de outubro 2014)**

Dep. Silvio Costa – PSC/PE

Acrescentar o artigo 55 à MP n° 656, de 2014, e renumerar os atuais artigos 55 e 56, que passam a ser os artigos 56 e 57, respectivamente:

“**Art. 55.** Poderão ser pagos ou parcelados, em até 60 (sessenta) meses, os débitos decorrentes de penas impostas nos termos do artigo 12, da Lei n° 8.429, de 2 de junho de 1992, administrados e cobrados pela Procuradoria-Geral da União, pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, pelo Ministério Público Federal e pelos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal.

§1° A Advocacia-Geral da União e as Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal editarão no prazo de 60 (sessenta) dias a partir da data de publicação desta Medida Provisória ato necessário à execução do parcelamento de que trata este artigo.

§2° A inclusão no parcelamento de débitos decorrentes de penas impostas nos termos do artigo 12, da Lei n° 8.429, de 2 de junho de 1992, a pessoas jurídicas que tenham induzido, concorrido ou se beneficiado dos atos previstos na referida lei, caso feita antes do trânsito em julgado da ação de improbidade administrativa, importará na suspensão da pretensão punitiva do Estado, enquanto não for rescindido o parcelamento de que trata este artigo.

§3° Quitados os débitos de que tratam o §2°, extinguem-se as penas porventura impostas nos termos do artigo 12, da Lei n° 8.429, de 2 de junho de 1992, devendo o processo ser extinto nos termos do art. 269, III, do Código de Processo Civil.

§4° A inclusão no parcelamento de débitos de que trata o §2°:

I – importará na suspensão do processo, devendo o mesmo permanecer suspenso até o integral pagamento dos débitos ou a rescisão do parcelamento em razão do seu inadimplemento; e



II – não importará em reconhecimento dos fatos ímprobos imputados na petição inicial, ainda que haja a rescisão do parcelamento em razão de inadimplemento.

§5º - O valor do débito de que trata o §2º será o estabelecido em decisão judicial. Caso ainda não tenha sido proferida sentença, o valor do débito a ser considerado será arbitrado pelo juiz da causa, em decisão fundamentada. Caso o valor do débito seja ilíquido, deverá o juiz instaurar incidente para liquidação do valor do dano.”

## JUSTIFICATIVA

### 1. Função social da empresa

O artigo 3º, da Constituição Federal prevê, entre os objetivos fundamentais da República, a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais.

Pois bem. É notório que a busca do pleno emprego é uma das ferramentas estatais para alcançar o objetivo republicano de erradicação da pobreza, permitindo que o homem, por meio do seu labor, promova o seu sustento e o dos seus dependentes.

Daí decorre a função social da empresa, verdadeiro instrumento de consecução dos objetivos fundamentais previstos no artigo 3º, da Constituição Federal.

Neste cenário é que devem ser ponderadas as severas punições previstas no artigo 12, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, na medida em que a estas configuram, muitas vezes, em verdadeira sentença de morte civil das empresas, o que vai de encontro ao interesse público e à meta estatal de pleno emprego e incentivo à atividade industrial.

Com efeito, a depender do porte da empresa, a sua morte civil pode significar na demissão de milhares de trabalhadores, causando um dano social extremamente grave à coletividade, além de queda na arrecadação pelo Poder Público (desfalcando investimentos em saúde, educação, segurança pública, etc.) e desaquecimento do setor



industrial, fundamental à consecução do objetivo primordial da República que é promover o bem comum.

Não se discute a gravidade dos atos ilícitos descritos na Lei nº 8.429/92. Exatamente por isso, a possibilidade de parcelamento do débito restringe-se aos casos em que ainda não houve o trânsito em julgado, ou seja, quando ainda não há certeza quanto à efetiva configuração do ato ímprobo (princípio da presunção de inocência).

O que se busca com o acréscimo do presente dispositivo é equalizar os interesses coletivos envolvidos, permitindo a recomposição do erário público, a punição pecuniária da empresa acusada, a manutenção tanto dos postos de trabalho, quanto da arrecadação de tributos aos cofres públicos, e o aquecimento do setor industrial pela mitigação do risco de encerramento da atividade empresarial.

### 1.1. Analogia interdisciplinar

Dentre as gravíssimas penas previstas na LIA, a de proibição de contratação com o Poder Público e de receber incentivos fiscais e creditícios merece atenção especial e já vem sendo alvo de análises pontuais por parte de operadores de outras áreas do direito.

A título ilustrativo, pontua-se que alguns Tribunais pátrios já entendem, dado o baixo potencial ofensivo de algumas condutas apontadas nas ações civis públicas, que as referidas sanções vão de encontro ao interesse público e não têm qualquer valia quanto ao objetivo da lei: reparar o dano<sup>1</sup>.

Destaque-se o entendimento do eminente Desembargador Paulo Roberto de Oliveira Lima, do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, exposto na palestra “O Conceito de improbidade, na lei e na realidade”:

---

<sup>1</sup>- “DESNECESSIDADE ‘IN CASU’ DE IMPOSIÇÃO DE OUTRAS PENALIDADES. Desnecessária a proibição de participação dos apelados em licitações e contratos administrativos, porquanto tal penalidade, "data máxima vênia", não atende ao interesse público, tampouco tem qualquer valia na proteção ao meio ambiente e, se somada tal proibição às demais já constantes da sentença de primeira instância, **terá somente o condão de punir desnecessariamente o desenvolvimento da atividade econômica. E obviamente, a proteção ambiental não resvala na aniquilação da atividade produtiva no país.** RECURSO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO”. (TJSP. Apelação n. 836.381-5/7-00, 1ª Câmara Reserva ao Meio Ambiente. Relatora. Des. REGINA CAPISTRANO, j. 04.06.2009).



“A lei de improbidade partiu do pressuposto que nós somos um país de ladrões. Os conceitos que estão na lei de improbidade são plásticos. São conceitos que permitem ao leitor rigoroso encontrar improbidade em tudo. E, ao leitor liberal, não encontrar nada. Por isso que eu digo que não tenho boa vontade com a lei de improbidade”.<sup>2</sup>

De acordo com o referido magistrado é preciso se fazer uma análise muito criteriosa de onde está improbidade efetiva:

“A impressão que se tem quando se lê jornais e revistas é de que só há desonestos no país. Não é uma ideia verdadeira. São muitos. Devem ser perseguidos, mas não são todos, nem maioria. Não se deve começar uma investigação, seja penal ou civil, partindo do pressuposto de que o investigado é desonesto”.

O mencionado Desembargador salientou ainda que há um abuso na proposição de ações de improbidade, e para destacar sua afirmação, apresentou casos concretos de processos julgados. Na oportunidade, explanou sua opinião sobre cada decisão.<sup>3</sup>

Por outro lado, é importante frisar que o ordenamento jurídico pátrio admite o parcelamento de dívidas com o Estado. O art. 10, da Lei 10.522/02, por exemplo, dispõe que “*os débitos de qualquer natureza para com a Fazenda Nacional poderão ser parcelados em até sessenta parcelas mensais*” (...).

O parcelamento aqui proposto seria nos moldes do parcelamento ordinário atualmente existente perante a Receita Federal, que também é de 60 (meses) e não tem qualquer limitador temporal para adesão. Como se observa, a possibilidade de parcelamento de débitos com o Estado não é algo novo, nem estaria sendo introduzido pela primeira vez com a presente proposta.

É evidente, portanto, a pertinência da presente proposta de parcelamento dos débitos decorrentes de penas impostas nos termos do artigo 12, da Lei nº 8.429/92, até porque antes do trânsito em julgado de eventual condenação, até mesmo de ordem penal, o ordenamento jurídico pátrio estipula a presunção de inocência.

---

<sup>2</sup>-<http://www.jf.jus.br/noticias/2013/novembro/evento-sobre-improbidade-administrativa-prossegue-ate-amanha-no-trf5>.

<sup>3</sup>-<http://www.jf.jus.br/noticias/2013/novembro/evento-sobre-improbidade-administrativa-prossegue-ate-amanha-no-trf5>



Se no âmbito penal, que cuida de condutas muito mais graves que as previstas na lei de improbidade administrativa, garante-se a presunção de inocência até o trânsito em julgado da decisão condenatória, com muito mais razão o mesmo raciocínio deve ser aplicado ao demandado em ação de improbidade. Isso justifica possibilitar à empresa demandada aderir ao programa de pagamento do débito, desde que antes do trânsito em julgado da sentença condenatória.

Referida análise também é corroborada, pontualmente, no âmbito do Direito Ambiental. Cita-se, por exemplo, a posição 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no sentido de que tal prática proibitiva apenas tem o condão de punir desnecessariamente o desenvolvimento da atividade econômica, fato reprovável.

Observe-se que a exclusão das demais penas da LIA em decorrência da adesão ao programa de pagamento de débitos previsto na presente proposta – sobretudo a de proibição de contratar com o Poder Público e receber incentivos fiscais e creditícios pelas empresas privadas – tem como um de seus objetivos evitar esse reprovável desestímulo à atividade econômica.

Com efeito, penas da gravidade das previstas na LIA (especialmente a de proibição de contratar com o Poder Público e de receber incentivos fiscais e creditícios), que podem acarretar na sua morte civil, muitas vezes não são eficazes para coibir a prática de eventuais atos ímprobos e ao mesmo tempo geram efeitos colaterais de ordem social gravíssimos, o que vai de encontro ao interesse público.

Este é o entendimento reiterado do mencionado Tribunal, sempre em observância ao interesse público<sup>4</sup>. Trata-se de entendimento pacífico.<sup>5 6 7 8 9</sup>

---

<sup>4</sup>. “Por outro lado, não merecem ser acolhidos os pleitos referentes ao não recebimento de benefícios e incentivos fiscais e proibição de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito da União e do Estado, bem como proibição de participação em licitações promovidas pelos órgãos da Administração direta, indireta ou fundacional do Estado. Tal se dá porque tais vedações não se coadunam com o interesse público, não se prestando a proteger diretamente o meio ambiente”. (TJSP. Apelação n. 0000223-35.2008.8.26.0660, 1ª Câmara Reserva ao Meio Ambiente. Relator Des. EDUARDO BRAGA. Revisora Des. ZÉLIA MARIA ANTUNES ALVES., j. 08/11/2012)

<sup>5</sup>. Apelação nº 0000420-10.2009.8.26.0060, Rel. DESEMBARGADOR RUY ALBERTO LEME CAVALHEIRO, j.16.08.2012.

<sup>6</sup>. Apelação nº 0008008-50.2010.8.26.0572, Rel. Desembargador PAULO ALCIDES AMARAL SALLES, j.13.11.2012.

<sup>7</sup>. Apelação Cível 0000443-33.2008.8.26.0660, Relator Des. PAULO ALCIDES, Câmara Reservada ao Meio Ambiente, Julgamento 16/08/2012.

<sup>8</sup>. Apelação Cível 0001394-13.2010.8.26.0060, Relator Des. RENATO NALINI, Câmara Reservada ao Meio Ambiente, julgado em 30.3.2012.



Dessa forma, a suspensão das penas decorrentes da Lei de Improbidade Administrativa com adesão ao programa de pagamento do débito atende ao interesse público. Isso, sobretudo, se considerarmos que tal opção ocorreria antes do trânsito em julgado de eventual decisão condenatória, quando ainda existe a presunção de inocência do demandado.

### **1.1.2. Analogia com o Direito Penal Tributário**

É inegável a relação de analogia, decorrente do cunho sancionatório, entre as penalidades da LIA e as sanções previstas no Direito Penal e Processual Penal.

Há um consenso na doutrina a respeito da complexidade do objeto da ação de improbidade administrativa. Com efeito, ação de improbidade administrativa submete-se ao regime jurídico do Direito Administrativo Sancionador, que se aproxima em boa dose do Direito Penal e do Direito Processual Penal.

No âmbito do Direito Penal Tributário, por exemplo, está prevista a extinção da punibilidade de crime fiscal em razão do pagamento antes do recebimento da denúncia (art. 9º da Lei n.º 10.684, de 30 de maio de 2003<sup>10</sup>).

Veja-se que a legislação penal tributária possibilita que um crime não seja punido ante o pagamento do débito supostamente sonegado. Dessa forma, com muito mais razão, justifica-se a possibilidade de não aplicação das penas previstas na LIA, caso o demandado opte pela adesão ao pagamento, conforme aqui proposto.

O que se busca garantir ao demandado nesse contexto é que um ato de improbidade administrativa não seja tratado com mais rigor do que um crime fiscal.

---

<sup>9</sup>- Apelação Cível 0025362-52.2006.8.26.0597, Relator Des. RENATO NALINI, Câmara Reservada ao Meio Ambiente, julgado em 16.6.2011.

<sup>10</sup>- Art. 9º É suspensa a pretensão punitiva do Estado, referente aos crimes previstos nos arts. 1º e 2º da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e nos arts. 168A e 337A do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, durante o período em que a pessoa jurídica relacionada com o agente dos aludidos crimes estiver incluída no regime de parcelamento.

§ 1º A prescrição criminal não corre durante o período de suspensão da pretensão punitiva.

§ 2º Extingue-se a punibilidade dos crimes referidos neste artigo quando a pessoa jurídica relacionada com o agente efetuar o pagamento integral dos débitos oriundos de tributos e contribuições sociais, inclusive acessórios.



Deve-se garantir, ao menos, um tratamento que homenageie o princípio da isonomia e da presunção de inocência do administrado.

Assim, o raciocínio é óbvio: deve ser dado ao demandado de ação de improbidade administrativa tratamento mais benévolo que ao acusado de crime fiscal, por exemplo, pois a conduta ímproba é inegavelmente menos gravosa que a conduta criminosa.

Deste modo, é plenamente justificável e racional possibilitar-se o parcelamento do débito até antes do trânsito em julgado de eventual decisão condenatória por ato de improbidade. Esta proposta harmoniza-se com os princípios que informam todo o ordenamento jurídico pátrio.

## **2. Economia processual**

A presente proposta homenageia o princípio da economia processual, já que possibilita ao magistrado, caso a parte demandada adira ao pagamento do débito, uma solução mais célere do que as já previstas na legislação.

É público e notório que uma ação civil pública por ato de improbidade administrativa arrasta-se, na maioria das vezes, por muitos anos. A Meta 18 – firmada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2012 – visava a resolução de 114.308 (cento e catorze mil e trezentos e oito) ações de improbidade administrativa que se arrastavam desde 2011. No entanto, até o final do ano de 2013, apenas 53,95% dessas ações foram julgadas.

Nesse sentido, com a opção de pagamento do débito, o processo chegaria ao seu termo final em prazo mais curto, o que desafogaria a máquina judiciária e um dos fins almejados na ação civil pública seria alcançado: recomposição do dano ao erário.

Assim, com a possibilidade de pagamento antes da definição judicial pela configuração do ato de improbidade (o que ocorre com o trânsito em julgado da decisão condenatória), estimula-se o magistrado a oportunizar às partes a resolução do conflito de interesses em espaço de tempo mais curto.



### **3. Arrecadação aos cofres públicos**

O benefício aos cofres é evidente com a inclusão ora proposta. O que se observará é uma adesão espontânea ao programa de pagamento do débito, evitando-se, assim, uma execução judicial forçada – mais uma etapa da ação civil pública por ato de improbidade administrativa – que implica em mais custos ao Erário.

O Poder Público arrecadará mais e mais rápido, o que aumentará a sua capacidade de investimento em políticas públicas que visam promover o bem comum.

Dep. Silvio Costa – PSC/PE



CD/14656.34436-00