

---

# O DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – ADI Nº 2.182

*THE LEGISLATIVE DUE PROCEDURE OF ADMINISTRATIVE  
MISCONDUCT LAW – ADI Nº 2.182*

---

*José Cândido Magalhães  
Advogado da União  
Representante do Escritório Avançado da Secretaria-Geral de Contencioso  
na Câmara dos Deputados*

SUMÁRIO: 1 Histórico do caso; 2 Defesa da norma impugnada; 3 Dos debates em Plenário e das alegações dos interessados; 4 Conclusão – improcedência da ADI nº 2.182; Referências.

**RESUMO:** Ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa. Suposta inconstitucionalidade formal. Inexistência. Processo legislativo. Bicameralismo brasileiro. Art. 65, parágrafo único, da Constituição Federal. Regularidade da tramitação do PL nº 1.446/91. Projeto de lei aprovado na Casa Iniciadora (CD) e remetido à Casa Revisora (SF), na qual foi aprovado substitutivo, seguindo-se sua volta à Câmara (CF, artigo 65, par. único). A aprovação de substitutivo pelo Senado não equivale à rejeição do projeto. Artigo 118, § 4º do RI-CD. Substitutivo nada mais é do que uma ampla emenda ao projeto inicial, e não, rejeição. A rejeição do substitutivo pela Câmara implica a remessa do projeto à sanção presidencial, e não na sua devolução ao Senado, porque já concluído o processo legislativo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Inconstitucionalidade. Improbidade Administrativa. Inexistência. Bicameralismo brasileiro. Devido Processo legislativo.

**ABSTRACT:** Direct unconstitutionality action against Law nº 8.429/92 - Administrative Misconduct Law. Supposedly formal unconstitutionality. Absence. Legislative procedure. Brazilian bicameralism. Art. 65, sole paragraph, of the Federal Constitution. Regularity of proceedings on the Law Project nº 1446 / 91. Project passed in the Initiator House (Deputies House) and referred to the Reviewer House (Senate), which approved substitute, following its return to the House of Representatives (CF, Article 65, para. single). Approval of substitute for Senate does not mean the rejection of the project. Article 118 § 4 of the IR-CD. Substitute is nothing more than a broad amendment to the initial project, and not rejection. Rejection of the substitute by the Deputies involves the referral of the project to the presidential approval and not in its return to the Senate, because already completed the legislative process.

**KEYWORDS:** Unconstitutionality. Administrative Misconduct. Absence. Brazilian Bicameralism. Legislative Due Procedure.

## 1 HISTÓRICO DO CASO

A Lei de Improbidade Administrativa, quando de sua promulgação, gerou tanto aplausos quanto críticas. Para alguns, significava o fim da impunidade. Para outros, truculência estatal. Com isso, inúmeras ações foram propostas discutindo sua validade.

O presente artigo busca relatar a alegação de inconstitucionalidade formal de toda a lei, por suposta ofensa ao devido processo legislativo, tramitada perante o Supremo Tribunal Federal. Com intuito didático, é mister um pequeno relato do caso.

O Partido Trabalhista Nacional interpôs ação direta de inconstitucionalidade, em março de 2000, argüindo a inconstitucionalidade formal da Lei de Improbidade Administrativa.

Alegava o autor que a norma impugnada teria violado o artigo 65 da Constituição Federal, diante da *“inobservância dos esquemas rituais rigidamente impostos pela Carta Magna da República”*, a gerar *“a invalidade formal dos atos legislativos editados pelo Poder Legislativo”*.

Conforme ressaltado pelo Partido autor, a legislação atacada ferira o sistema bicameral, pois *“o projeto de lei apresentado inicialmente pela Câmara dos Deputados foi rejeitado, sendo apresentado um novo projeto de lei pelo Senado”*, após o que tal projeto substitutivo fora encaminhado à Câmara dos Deputados, para que esta exercesse as funções de casa revisora. No entanto, durante a tramitação do projeto substitutivo, teria sido requerida a sua retirada de pauta, e, posteriormente, foram incluídos *“alguns dispositivos constantes do substitutivo do Senado Federal e ao projeto inicialmente apresentado pela Câmara”*.

E que a Câmara dos Deputados teria então elaborado *“uma terceira e nova redação para o projeto de lei destinado a regular os atos de improbidade”*, a qual não teria sido examinada pelo Senado Federal.

Por sete votos a um foi indeferida a liminar, logo em maio de 2000.

Em 2010, foi decidido o mérito da ação, julgando-se a sua improcedência, por maioria.

## 2 DEFESA DA NORMA IMPUGNADA

Conforme os ditames da Constituição Federal e da Lei nº 9.868/99, a Advocacia-Geral da União apresentou a defesa da norma impugnada. As alegações da AGU buscaram demonstrar o correto trâmite do processo legislativo, sem qualquer mácula ao bicameralismo brasileiro. Esse era, também, o entendimento do próprio Congresso Nacional, que defendia a

correta tramitação do projeto de lei, pautado, inclusive, nos Regimentos Internos de ambas as Casas.

Resumidamente, os argumentos de defesa eram de que, quando o PL nº 1.446 (o qual originou a Lei nº 8.429) foi enviado ao Senado Federal, este apresentou-lhe um substitutivo. O substitutivo, na verdade, não consiste num novo projeto, como alegava o autor, mas sim numa extensa emenda a um projeto de lei já existente. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados assim dispõe:

Art. 118. Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra, sendo a principal qualquer uma dentre as referidas nas alíneas 'a' e 'e' do inciso I do art. 138.

[...]

§4º. Emenda substitutiva é a apresentada como sucedânea a parte de outra proposição, denominando-se 'substitutivo' quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto; considera-se de forma a alteração que vise exclusivamente ao aperfeiçoamento da técnica legislativa.

Desta forma, não havia como considerar que o substitutivo apresentado pelo Senado Federal ao PL nº 1.446, de 1991, fosse considerado um novo projeto de lei, demandando a instauração de novo processo legislativo.

Uma vez que o Senado Federal não apresentou novo projeto de lei, mas apenas uma emenda substitutiva ao projeto original, é de se concluir que, quando o projeto de lei retornou à Câmara dos Deputados, foi para ser votado em segundo turno, e não para um suposto exercício das funções de casa revisora.

Hipótese diferente ocorreria se a proposição tivesse sido arquivada pelo Senado, o que não foi o caso.

A Advocacia-Geral da União também demonstrou que o Supremo Tribunal Federal já havia apreciado caso praticamente idêntico ao dos autos, por ocasião do julgamento da ADI nº 600. Nesta, a Suprema Corte já se manifestara no sentido de que é desnecessário um novo retorno à Casa revisora quando a Casa iniciadora tenha realizado alguma alteração no substitutivo. Isto porque o objetivo da Casa em que o projeto fora iniciado é tão-somente aperfeiçoar o que foi objeto de revisão.

Transcreveu-se para tanto alguns trechos do voto do Min. Rel. Ministro Marco Aurélio, na referida ADI nº 600:

O projeto que deu origem à Lei Complementar nº 65, de 15 de abril de 1991, teve início no Senado. Remetido à Câmara dos Deputados, ocorreu aprovação de substitutivo do Deputado José Serra, retornando, então, em estrita observância ao disposto no artigo 65 da Constituição Federal, à Casa iniciadora, que o apreciou, ao que tudo indica, à luz do artigo 287 do próprio Regimento Interno, tomando-se o substitutivo como série de emendas.

Sustenta o Requerente que a supressão do conectivo ‘e’ constante do substitutivo entre os incisos II e III do artigo 1º implicou a existência de emenda, razão pela qual o projeto deveria ter sido mandado de volta à Câmara.

E também em seu mérito, foi assim julgada:

O alcance emprestado pelo Requerente ao parágrafo único do artigo 65 da Lei Básica Federal contraria a razão de ser da regra nele inserta, ao menos ao primeiro exame. O retorno ali previsto tem objetivo único de aperfeiçoar a revisão de que cuida a cabeça do artigo. Daí estar contida em dispositivo que disciplina a revisão dos projetos a ser procedida quer pela Câmara, quer pelo Senado, conforme seja a Casa de origem. À primeira vista, não há como emprestar ao disposto no parágrafo único em comento sentido que acabe por revelar a indeterminação de remessas, o que poderia surgir caso admitida a obrigatoriedade de retorno à Casa revisora sempre que alterado, na forma ou na substância, o que aprovara. Confundiriam-se os papéis reservados às Casas do Congresso e que são definidos em face à origem do projeto.

Percebe-se assim, que o substitutivo, de fato, deve ser tomado apenas como uma série de emendas, e não como um novo projeto de lei, prescindindo, portanto, reiniciar o processo legislativo.

### **3 DOS DEBATES EM PLENÁRIO, E DAS ALEGAÇÕES DOS INTERESSADOS**

Quando dos julgamentos, tanto da Medida Cautelar quanto do mérito, interessantes debates foram travados em Plenário, com manifestações de praticamente todos os Ministros da Corte.

Logo no início dos debates, o relator Ministro Maurício Corrêa já afirmava, com base no art. 118, § 4º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que *“substitutivo não é projeto autônomo, mas sim, emenda ampla a um projeto inicial”*,

Afirmava ainda, que, para se atender ao devido processo legislativo, não é necessário um eterno “ir e voltar” entre as Casas Legislativas na tramitação de todo projeto de lei.

Citou ainda a doutrina de Raul Machado Horta, que já compartilhava do mesmo entendimento, quando a Constituição de 1946, segundo ele, já havia simplificado o processo legislativo, afirmando que “a casa iniciadora tem competência conclusiva”.

Diz o voto do Ministro relator, quando do julgamento da Medida Cautelar:

De fato, aprovada a emenda substitutiva no Senado Federal, tenho que pode a Câmara, retomando o projeto inicial, do qual se originou o substitutivo, nele incorporar destaques da emenda substitutiva da casa revisora, visto que cumprida a plena realização do processo legislativo com a manifestação da vontade das duas casas do CN.

Aproveitar partes do substitutivo e fazê-las inserir no projeto de lei final constitui prerrogativa da casa iniciadora, [...]

Citando o art. 190 do RI-CD, justificou que “o substitutivo será considerado como série de emendas, e votado em bloco, e vice versa (parágrafo único).”

Para o ministro relator, a Câmara dos Deputados enviou ao Senado projeto de lei, e este não o rejeitou, tendo, sim, apresentado emenda substitutiva. Tal substitutivo foi rejeitado pela Câmara, mantendo a redação original, mas com alguns destaques daquela emenda substitutiva apresentada pelo Senado.

Em suma, o que se discutiu na presente ADI foi a interpretação do conceito jurídico de “emenda substitutiva”.

Interessante ainda destacar comentário do min. relator acerca da validade da norma:

Como se sabe, a lei (de improbidade) disciplinou matéria de indeclinável importância para a sociedade nacional, [...].

Sendo, pois, lei que se insere no âmbito do desejo geral da sociedade brasileira contra improbidade, dado que se constitui em instrumento indispensável que visa a punição de práticas repudiadas, vê-se que, se de um lado pode acarretar prejuízo aos que responderam e estão respondendo a crimes por ela regulamentados, de outro, com mais razão ainda – pelo princípio da bilateralidade do risco – é essa mesma

sociedade que será a mais lesada pela impunidade dos transgressores da ordem legal.

[...]

Esse quadro mais se agrava se se verificar que a lei é de 1992, portanto, vigente há quase 8 anos, [...] além do que, caso viesse a ser suspensa a sua eficácia, ocasionaria transtorno de indiscutível insegurança jurídica para todos.

O também à época Ministro da Corte, Nelson Jobim, teceu longos comentários sobre o tema. Para tanto, traçou paralelos com ordenamentos estrangeiros: o sistema bicameral alemão, que é diferente do nacional, e onde, acaso modificado o projeto da Câmara pelo Senado, é criada então uma comissão mista de ambos, para discutir tal projeto. Aqui, no Brasil, não se prevê tal comissão mista.

Ao contrário, a forma mais utilizada no processo legislativo brasileiro é: o projeto de lei iniciado na Câmara é recebido pelo relator, no Senado. Ele, o relator acresce as emendas oferecidas pelos Senadores e elabora então um “substitutivo”, que nada mais é do que a soma dos projetos de Lei da Câmara com as emendas aprovadas pelos Senadores, nascendo então, o “substitutivo” da comissão.

Ou seja, tem-se uma “mescla” dos textos. Apesar de se utilizar o texto “original” da Câmara dos Deputados, pontuam-se alguns trechos ou artigos do substitutivo do Senado Federal, que serão incluídos no original.

O voto exemplifica o caso: *“O que se fez? Tomou-se o projeto de lei da Câmara como base e destacou-se vários dispositivos aprovados no Senado e se incluiu no texto da Câmara.”*

Explica ainda o porquê da “palavra final” caber à Câmara dos Deputados. Em suas palavras:

Aprovado este material e votado no Senado, volta à Câmara dos deputados, aí, surge na Câmara o momento de retorno do texto, daí porque se diz, e aqui observo a curiosidade, é que, na verdade, no sistema bicameral modelo brasileiro, que é a maioria dos modelos dos sistemas bicamerais no mundo, há sempre a prevalência da casa iniciadora.

[...]

Quando a Câmara recebe esses textos, o que faz? De duas uma, ou a Câmara toma como base o texto seu, que enviou ao Senado, puro, ou

toma como base o texto do Senado. Quando a Câmara toma por base o seu texto, que enviou ao Senado e que deu origem ao substitutivo, são oferecidos os destaques ao texto do Senado para incluir no texto base da Câmara. É exatamente o que ocorreu nessa hipótese.

E continua a justificativa:

A câmara fica, então, com o poder revisor final, com a palavra final. A razão pela qual se estabelece dessa forma é porque, na câmara, a representação é da população, e no, senado, a representação é dos estados federados. Deixa-se, portanto, a última voz do processo legislativo brasileiro à população brasileira, representada, integralmente, pela câmara dos deputados.

Interessante ressaltar que o Ministro Nelson Jobim era Deputado Federal à época da votação da Lei (foi Deputado de 1987 até 1995). Assim sendo, trata-se de alguém que vivenciou o dia a dia de votações legislativas e adquiriu conhecimento sobre as praxis das Casas legislativas. Desta forma seu voto ganha ares de bastante relevância.

Já o Ministro Marco Aurélio foi contrário à maioria. Entendia que:

O que se busca é um consenso de vontades legislativas. É preciso que haja o duplo crivo em um mesmo sentido. O descompasso [...] leva à conclusão prevista no parágrafo único [...]”. e afirmava ainda que “no campo pragmático, partiu-se para o que se denomina de ‘emenda substitutiva’, em que se abandona por completo o projeto inicial.

Argumentou ainda, que do projeto inicial, com apenas 13 artigos, o senado o modificou para 37 artigos. Interessantes, porém, foram as extensas discussões em Plenário, todas trazidas à taquígrafia do acórdão, onde novamente o Ministro Nelson Jobim justifica tal modificação substancial do Projeto de Lei:

O modelo da câmara [...] usava-se parágrafos, alíneas e incisos. O senado separou em dispositivo; (mas) não se criou muita coisa nova. O que se fez foi desmanchar o texto da câmara de catorze artigos e se criar textos que eram tratados como incisos na câmara.

Ministro Marco Aurélio ainda insistia na necessidade de observância irrestrita ao bicameralismo para o caso. Nelson Jobim, então, justificou a constitucionalidade do procedimento legislativo mencionando, ainda que

não expressamente, um importante elemento para a interpretação e para a mutação constitucional: a “práxis” congressista:

Para que isso se modifique, precisamos ir ao Senado, sermos eleitos, e alterarmos o processo legislativo, e não através de uma interpretação que vem sendo produzida há mais de cem anos. V.Exa. está pretendendo exatamente mudar uma regra de cem anos de vigência, através de uma interpretação num fim de tarde, num fim de sessão.

Ou seja, a prática constituinte, legislativa, das casas do congresso, reiterada, corriqueira, por dezenas de anos, levava a tal procedimento, não devendo, portanto, ser taxado como inconstitucional o Projeto que seguira tal práxis.

Outra justificativa prática lançada nos debates foi a de que, num sistema pluripartidarista como o nosso, é quase impossível a conciliação completa em projetos de lei.

Exemplificou-se que, na Alemanha de alguns anos atrás (onde reinava o bicameralismo “extremo”), eram somente dois os partidos prevalentes. Assim, chegava-se com facilidade a um consenso em ambas as Casas, e projetos quase não eram modificados quando iam da casa iniciadora para a revisora, e vice-versa.

Todavia, nos dias atuais, com o crescimento de outros partidos alemães, aquele congresso tem encontrado grande dificuldade para aprovação de suas leis, o que os tem feito pensar em migrar para o sistema simples, como o brasileiro. A ausência de acordos pode gerar o eterno vai e vem de projetos, pois modificações substanciais em uma casa levariam, obrigatoriamente, à revisão pela outra Casa, e o suposto “ping-pong” (nas palavras do Ministro Marco Aurélio) não teria fim.

Sepúlveda Pertence também justificou seu voto com razões práticas :

Pretende-se que a Câmara deveria devolver o texto resultante da sua segunda votação à reapreciação do Senado, como se se tratasse num projeto novo e assim por diante. Essa seria, talvez, a fórmula de um bicameralismo absolutamente perfeito. Não sei, porém, se ele existira em qualquer parte do mundo. Certamente nunca existiu no constitucionalismo brasileiro.

Nelson Jobim ainda traz mais uma justificativa histórica e pragmática para a prevalência da Câmara dos Deputados, prevalência esta iniciada desde a Constituição de 1946: era experiência histórica

que diversos ex-Governadores de Estado se tornassem Senadores posteriormente. Assim, acaso houvesse prevalência do Senado sobre a Câmara, estes ex-Governadores poderiam acabar controlando a manifestação popular, silenciando a voz do povo – exercida pela Câmara dos Deputados – caso fosse deles - Senado - a palavra final.

Ultrapassada a fase do julgamento da medida liminar pleiteada, o mérito seguiu os mesmos passos.

Logo nas informações iniciais prestadas pelo Legislativo no feito, o Presidente do Congresso já argumentava que emenda substitutiva não importa em rejeição do projeto aprovado pela Câmara dos Deputados.

Também o Presidente da República prestou informações no sentido de ser equivocado acreditar que a aprovação de emenda substitutiva pela casa revisora transforme-a em casa iniciadora.

O Ministro Eros Grau, em seu voto de mérito, tece comentários sobre o andamento do projeto de lei:

As alterações foram substanciais. É certo, no entanto, que o projeto não fora rejeitado. Encaminhado pela Câmara ao Senado, foi por este aprovado, com uma emenda ampla que o inovou nos aspectos formal e material. Justamente por isso a emenda recebe, na Dicção do Regimento Interno da Câmara, o nome de substitutivo.

[...]

Não há que se falar, pois, em rejeição do projeto da Câmara pelo Senado, tampouco em nova proposição legislativa. Ainda que o texto tenha sido a ele modificado sensivelmente, na forma do substitutivo, o projeto enviado pela Câmara foi aprovado pelo Senado.

[...] Verificou-se, na prática, uma composição entre os textos do Senado e da Câmara.

Aqui surge uma nova indagação. Esse novo texto discutido e aprovado pela Câmara dos Deputados consistiria uma nova proposição, a demandar uma segunda votação do Senado como Casa revisora?

A resposta é negativa. O que foi rejeitado pela Câmara não foi o projeto de lei, mas o substitutivo do Senado, que, como vimos, consiste em uma espécie de emenda. Rejeitada, restabeleceu-se o

texto originalmente aprovado pela Câmara, ao qual se fez acrescentar várias disposições extraídas do substitutivo do Senado”

Isto significa que, na prática, haverá preponderância da Câmara dos Deputados<sup>1</sup>, na medida em que nesta se iniciam, entre outros, todos os projetos de lei de iniciativa do Presidente da República.

#### 4 CONCLUSÃO – IMPROCEDÊNCIA DA ADI Nº 2.182

Em resumo: embora o sistema bicameral, em uma concepção rígida, leve à idéia de identidade entre as funções básicas de cada Casa legislativa, no que concerne ao processo legislativo atual, há uma nítida prevalência quanto à atuação da Câmara iniciadora.

É que na busca do consenso para a formação do ato legislativo – a partir do modelo de aprovação por uma Casa, com encaminhamento à outra, em função revisora –, na hipótese de uma proposição que foi objeto de emendas, a palavra final fica a cargo da Casa iniciadora, em consonância com o disposto no artigo 65, parágrafo único, da Constituição.

Nesse sentido, inclusive, exemplifica a doutrina de José Afonso da Silva<sup>2</sup>:

Técnica de solução do conflito no direito constitucional brasileiro. Sábia, a nosso ver, é a solução do constitucionalismo brasileiro, pois é de sua tradição norma como a seguinte que constava do art. 69 da Constituição de 1946 e consta do *art. 65 e seu parágrafo único da Constituição em vigor [...]*. Vale dizer: *a última palavra cabe à Câmara iniciadora no caso de entendimento diverso a respeito de uma proposição emendada. [...]* Fugiu, sem dúvida alguma, à rigidez do princípio de que, no bicameralismo, os projetos só se consideram aprovados, definitivamente, se passarem por ambas as Câmaras, em idêntica forma, no que faz bem. (grifou-se).

Iniciado o projeto de lei na Câmara de Deputados, cabe a esta encaminhar à sanção do Presidente da República, depois de examinada a emenda apresentada pelo Senado Federal. O substitutivo aprovado no Senado, atuando como Casa revisora, não caracteriza novo projeto de lei a exigir uma segunda revisão, e a rejeição de tal substitutivo pela Câmara implica a remessa do projeto à sanção presidencial, e não na sua

1 Nesse sentido, inclusive, é o voto proferido pelo Min. Sepúlveda Pertence quando do julgamento da ADI nº 3.367-DF, *verbis*: “No processo bicameral brasileiro de emendas à Constituição, não se tem, ao contrário do que ocorre no processo legislativo ordinário, a prevalência da Casa de origem.”

2 SILVA, José Afonso da. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 293.

devolução ao Senado. Caso contrário, dar-se-ia interminável repetição de idas e vindas de uma Casa Legislativa para outra, o que tornaria sem fim o processo legislativo.

Como se vê, ainda que modificado o texto original, se aprovado, não há que se falar em novo projeto. A partir deste entendimento, é de se perceber que, caso o Senado pretenda apresentar “novo” projeto de lei, não basta modificar o original, enviado pela Câmara, mas, sim, deve vetar aquele projeto, para que, outrora, um novo seja proposto.

Assim, não há como considerar que o substitutivo apresentado pelo Senado Federal ao PL nº 1.446, de 1991, seja um novo projeto de lei, demandando a instauração de novo processo legislativo.

Na esteira de todas as argumentações acima, o Supremo Tribunal Federal julgou a improcedência da ADI interposta, acolhendo as alegações da Secretaria-Geral de Contencioso da AGU, e declarando a constitucionalidade formal da Lei de Improbidade Administrativa.

## REFERÊNCIAS

SILVA, José Afonso da. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.