



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 2.810, DE 2015.

(Apensados: PL 3917/2015; PL 4079/2015; PL 3995/2015; PL 396/2019; PL 7407/2017; PL 9459/2017; PL 185/2019; PL 9169/2017; PL 90/2019; e PL 837/2019).

Altera o § 1.º do art. 110, os arts. 112, inciso I, 116 e 117, e acrescenta § 2º ao art. 337-B, todos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, que versam sobre o prazo prescricional penal.

Autor: Deputado CARLOS SAMPAIO.

Relator: Deputado LUIZ FLÁVIO GOMES.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei da autoria do Deputado Carlos Sampaio que, lastreado nas denominadas “10 medidas contra a corrupção” elaboradas pelo Ministério Público Federal, propõe um enrijecimento das normas penais concernentes aos institutos da prescrição da pretensão punitiva e da prescrição da pretensão executória.

Como justificativas principais, o autor da Proposta sustenta que:

“No Brasil, o atual modelo de prescrição acaba sendo um dos principais fatores de impunidade nos crimes em geral e com ainda mais gravidade nos casos de crimes ditos “do colarinho-branco”. (...)

Além de estratégias de ocultação, criminosos de colarinho branco, em geral, valem-se de esquemas criminosos complexos, envolvendo transações sofisticadas no sistema financeiro, remessas transacionais, lavagem de dinheiro terceirizada e internacional, emprego de documentos falsos etc. Isso tudo torna a investigação e o processamento de crimes de colarinho-branco, usualmente, uma tarefa bastante complexa, estendendo os procedimentos no tempo.



Some-se que criminosos de colarinho-branco, como regra, podem contratar advogados com elevada qualidade técnica, e poderão arcar com os custos envolvidos para que sejam manejados todos os recursos possíveis e imagináveis, não só para obter decisões favoráveis, mas também porque, em nosso sistema, postergar implica, em grande parte dos casos, ganhar. A busca da prescrição e consequente impunidade é uma estratégia de defesa paralela às teses jurídicas, implicando o abuso de expedientes protelatórios”.

Foram apensados à presente proposta os seguintes projetos de lei:

- a) PL 3917/2015, de autoria do Deputado Índio da Costa, que é uma reprodução textual do PL 2810/2015;
- b) PL 4079/2015, oriundo Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a prática de atos ilícitos e irregulares no âmbito da empresa Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRAS), entre os anos de 2005 e 2015, que também é uma reprodução textual do PL 2810/2015;
- c) PL 3995/2015, de autoria do Deputado Miro Teixeira, que também é uma reprodução textual do PL 2810/2015;
- d) PL 396/2019, de autoria do Deputado Rubens Bueno, que também é uma reprodução textual do PL 2810/2015;
- e) PL 7407/2017, de autoria do Deputado Heuler Cruvinel, cujo propósito é tornar imprescritíveis os crimes de corrupção passiva, corrupção ativa e corrupção ativa em transação comercial internacional;
- f) PL 9459/2017, de autoria do Deputado Jaime Martins, cujo objetivo é tornar imprescritíveis os crimes que resultem em prejuízo ao erário;
- g) PL 185/2019, de autoria do Deputado Igor Timo, que é uma reapresentação do PL 9459/2017;
- h) PL 9169/2017, de autoria do Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, que busca a alteração dos artigos 9º, 33, § 4º, 110, 112, 116 e 117 do Decreto-Lei nº 2.848/1940;



- i) PL 90/2019, de autoria do Deputado Rodrigo Agostinho, cujo escopo é alterar os artigos 110, 112 e 117 do Código Penal, relativos ao sistema prescricional penal, extinguindo a prescrição retroativa, redefinindo o termo inicial da prescrição da pretensão executória e ajustando o rol de causas interruptivas da prescrição;
- j) PL 837/2019, de autoria do Deputado José Medeiros, cujo fito é alterar o § 1º do art. 110 do Decreto-Lei nº 2.848/1940, para extinguir o instituto da prescrição retroativa.

Na presente ocasião, compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania manifestar-se em relação ao mérito e aos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa do Projeto de Lei 2810/2015 e de seus apensados acima elencados, nos termos previstos nos artigos 24, II, 32, IV, 'a', 54, I, e 127, todos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Como se sabe, a prescrição é a perda do poder-dever de punir do Estado pelo não-exercício da pretensão punitiva ou da pretensão executória durante certo período de tempo¹. A relevância do instituto da prescrição justifica-se por múltiplos fundamentos, quais sejam: política criminal, eficácia da pena, inserção social do infrator e efetividade processual.

À luz da política criminal e sob a ótica do interesse social, “*a demora na punição provoca o enfraquecimento das finalidades da pena, a descrença no ordenamento, a sensação de legitimação da reação informal da sociedade (linchamentos e vinganças)*”², o que não é desejado em um Estado Social de Direito.

Ademais, as prevenções genérica e específica advindas da resposta penal se esvaecem com o passar de muitos anos, mitigando a sua eficácia e propagando uma percepção de impunidade³.

¹ MARQUES, José Frederico. **Tratado de Direito Penal**. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 1956, p. 412.

² JUNQUEIRA, Gustavo; VANZOLINI, Patrícia. **Manual de Direito Penal**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 746.

³ SOLER, Sebastián. **Derecho Penal Argentino**. Vol. 2. Buenos Aires: TEA, 1970, p. 450.



Do mesmo modo, Cesare Beccaria já predizia cautelarmente no longínquo ano de 1764:

“É, pois, da maior importância punir prontamente um crime cometido, se se quiser que, no espírito grosseiro do vulgo, a pintura sedutora das vantagens de uma ação criminosa desperte imediatamente a ideia de um castigo inevitável. Uma pena por demais retardada torna menos estreita a união dessas duas ideias: crime e castigo. Se o suplício de um acusado causa então alguma impressão, e somente como espetáculo, pois só se apresenta ao espectador quando o horror do crime, que contribui para fortificar o horror da pena, já está enfraquecido nos espíritos.

Poder-se-ia ainda estreitar mais a ligação das ideias de crime e de castigo, dando à pena toda a conformidade possível com a natureza do delito, a fim de que o receio de um castigo especial afaste o espírito do caminho a que conduzia a perspectiva de um crime vantajoso. É preciso que a ideia do suplício esteja sempre presente no coração do homem fraco e domine o sentimento que o leva ao crime”⁴.

No tocante à inserção social do infrator, a teoria do esquecimento do fato indica que a defluência de dilatados períodos pode ser suficiente à correção e à reconstrução pessoal do infringente, sendo certo, nesta hipótese, que uma sanção tardia seria contraproducente e teria efeitos deletérios sobre a moral e a personalidade do indivíduo⁵.

Já em relação à efetividade processual, é natural que as provas empalideçam com o tempo, podendo acarretar *“a absolvição de um culpado pela falta de provas idôneas ou a condenação temerária de alguém para compensar a tibieza probatória pela demora do processo”⁶.*

Assim, os fundamentos da prescrição ratificam que o instituto se trata precipuamente de uma sanção ao Estado pela demora em seu proceder⁷, sendo

⁴ BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. São Paulo: Martin Claret, 2002, p. 63.

⁵ JESUS, Damásio E. de. **Prescrição Penal**. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 18-19.

⁶ JUNQUEIRA, Gustavo; VANZOLINI, Patrícia. **Manual de Direito Penal**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 746.

⁷ Ibidem, p. 746.



essencialmente um castigo à negligência e à vagarosidade da autoridade estatal⁸. Apenas de forma secundária e colateral é que a prescrição pode ser compreendida como um benefício ao acusado, sendo um equívoco a crença de que o mero elastecimento demasiado do prazo prescricional extirpará a impunidade, posto que, ao revés, poderá aumentar ainda mais a letargia estatal na persecução penal, sobretudo se mantida a sistemática processual vigente que permite a interposição de infindáveis recursos.

Feitos esses escólios preambulares, tem-se que as agruras concernentes à prescrição convergem para a definição de um “ponto-ótimo temporal” que seja razoável à efetividade da atividade persecutória estatal e, simultaneamente, *“poupe o acusado dos cruéis tormentos da incerteza, tormentos supérfluos, cujo horror aumenta para ele na razão da força de imaginação e do sentimento de fraqueza”* diante de investigações e processos delongados *ad infinitum*⁹.

Pois bem. Passemos ao exame do PL 2810/2015 e de seus apensados, os quais serão tratados conjuntamente conforme os seguintes blocos temáticos:

- a) PL 7407/2017, PL 9459/2017 e PL 185/2019, destinados a tornar imprescritíveis os crimes que resultem em prejuízo ao erário, em especial a corrupção passiva, a corrupção ativa e a corrupção ativa em transação comercial internacional;
- b) PL 3917/2015, PL 4079/2015, PL 3995/2015, PL 396/2019, PL 90/2019 e PL 837/2019, que são reproduções textuais integrais ou parciais do PL 2810/2015;
- c) PL 9169/2017, de autoria do Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, que busca a alteração dos artigos 9º, 33, § 4º, 110, 112, 116 e 117 do Decreto-Lei nº 2.848/1940, e que coincide parcialmente com o PL 2810/2015.

Em relação aos projetos de lei que buscam tornar imprescritíveis os crimes de corrupção passiva, corrupção ativa e corrupção ativa em transação comercial internacional (PL 7407/2017) e os crimes que resultem em prejuízo ao erário (PL 9459/2017 e PL 185/2019), entendemos, com a devida vênia, que o tema deveria ser tratado por proposta de emenda à Constituição.

⁸ JESUS, Damásio E. de. **Prescrição Penal**. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 19.

⁹ BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. São Paulo: Martin Claret, 2002, p. 61-62.



Isto porque a regra no Brasil é a prescritibilidade dos delitos, cujas exceções são expressamente previstas nos incisos XLII e XLIV do art. 5º do texto constitucional, a saber:

“XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei;

XLIV - constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático”.

Assim, tendo em vista que a ampliação do poder punitivo estatal em razão da imprescritibilidade acarreta, conseqüentemente, uma redução das garantias individuais frente ao Estado, é recomendável que novas exceções somente sejam introduzidas no ordenamento jurídico por instrumento de igual envergadura normativa, ou seja, somente a Constituição poderia ampliar suas próprias excepcionalidades ou ao menos permitir que assim se faça por lei, o que não se verifica no caso das imprescritibilidades criminais.

Frise-se que o Superior Tribunal de Justiça, ao editar a Súmula 415 (“o período de suspensão do prazo prescricional é regulado pelo máximo”), justificou a fixação de um limite temporal para a suspensão da prescrição na necessidade de se evitar que leis ordinárias sobre suspensão processual configurassem verdadeiras novas hipóteses de imprescritibilidade criminal, o que seria vedado ante o rol taxativo de exceções constitucionais à prescritibilidade¹⁰.

Deste modo, vislumbramos que os Projetos de Lei 7407/2017, 9459/2017 e 185/2019 padecem de inconstitucionalidade e devem, por conseguinte, ser rejeitados.

Já em relação ao Projeto de Lei 2810/2015 (projeto principal) e aos apensados PL 3917/2015, PL 4079/2015, PL 3995/2015, PL 396/2019, PL 90/2019 e PL

¹⁰ Um dos precedentes motivadores do enunciado da Súmula 415 do Superior Tribunal de Justiça foi o HC 84.982/SP, da relatoria do Ministro Jorge Mussi (DJe de 10/03/2008), cuja ementa possui o seguinte teor: “1. Consoante orientação pacificada nesta Corte, o prazo máximo de suspensão do prazo prescricional, na hipótese do art. 366 do CPP, não pode ultrapassar aquele previsto no art. 109 do Código Penal, considerada a pena máxima cominada ao delito denunciado, sob pena de ter-se como permanente o sobrestamento, tornando imprescritível a infração penal apurada. 2. Lapso prescricional referente ao delito denunciado preenchido. 3. Ordem concedida para, com fundamento nos arts. 107, IV c/c 109, V, declarar a extinção da punibilidade do paciente, pela prescrição da pretensão punitiva Estatal”.



837/2019, é importante destacar que tanto o texto sugerido para as alterações legislativas quanto a justificativa são reproduções literais da “Medida 6 - Reforma no Sistema de Prescrição Penal”, integrante das denominadas “10 Medidas contra a Corrupção”, elaboradas pelo Ministério Público Federal e encampadas como projeto de lei de iniciativa¹¹.

É relevante consignar, por oportuno, que as mudanças no sistema de prescrição penal foram retiradas do pacote anticorrupção (PL 4850/16), em novembro de 2016, por votação do Plenário da Câmara dos Deputados (301 votos pela retirada contra 107), ao argumento de que a Lei 12.234/2010 já teria introduzido significativas alterações nas regras prescricionais e que o tema também já integraria o Anteprojeto de Código Penal (Projeto de Lei do Senado nº 236, de 2012), deixando de ser tratado como uma mera modificação pontual e encontraria melhor lugar dentro de uma nova sistemática normativa penal.

Em razão da aludida retirada do pacote anticorrupção e numa tentativa de restaurar as denominadas “10 Medidas contra a Corrupção” em sua versão original, foram propostos sucessivamente os Projetos de Lei 2810/2015, 3917/2015, 4079/2015, 3995/2015, 396/2019, 90/2019 e 837/2019, todos de igual teor, em manifesta “inflação de iniciativa legiferante”.

Ressalva-se que as propostas apresentadas na legislatura passada (PLs 2810/2015, 3917/2015, 4079/2015, 3995/2015) deveriam ser obstadas pelo postulado da irrepetibilidade dos projetos rejeitados na mesma sessão legislativa, disposto no artigo 67 da Constituição Federal, pois não foram apresentadas pela maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional. Contudo, tendo em vista o início de nova legislatura e o consequente desarquivamento de tais propostas, entendemos que tal óbice foi superado.

Noutro giro, concordamos com os argumentos prevalecentes quando da retirada das mudanças no sistema de prescrição penal contidas no pacote anticorrupção pelo Plenário desta Casa Legislativa, sobretudo no tocante à apreciação da matéria no Anteprojeto de Código Penal (Projeto de Lei do Senado nº 236, de 2012), que é fruto de

¹¹ Original disponível em: < http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas/docs/medida_6_versao-2015-06-25.pdf>.



aprofundados estudos e que certamente tratará da prescrição em plena consonância com a renovada sistemática normativa pensada para o novo código.

Ademais, numa perspectiva de qualidade legal e utilidade prática das atividades do Poder Legislativo, a apreciação das propostas neste momento (após pouco mais de 2 anos desde a rejeição da matéria pelo Plenário e diante da tramitação do Anteprojeto de Código Penal) resultaria apenas em esforços legislativos despiciendos e desvinculados da nova política penal vindoura, o que afetaria *ab initio* a credibilidade do sistema prescricional pretendido.

No tocante ao PL 9169/2017, de autoria do Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, que busca a alteração dos artigos 9º, 33, § 4º, 110, 112, 116 e 117 do Decreto-Lei nº 2.848/1940, valemo-nos das considerações relativas aos Projetos de Lei 2810/2015, 3917/2015, 4079/2015 e 3995/2015, no sentido de que alterações pontuais do Código Penal, desacompanhadas de uma política criminal devidamente sistematizada, potencialmente poderão desestabilizar o sistema de garantias penais e processuais penais disponibilizadas aos cidadãos, sendo certo que o melhor tratamento da matéria indubitavelmente será aquele resultante dos estudos e da tramitação do Anteprojeto de Código Penal.

Não obstante a prescindibilidade normativa até então aduzida, inexistem óbices constitucionais, legais ou de juridicidade aptos a recomendar uma rejeição dos Projetos de Lei em análise.

Em relação à constitucionalidade formal, os projetos não contêm vícios e cumpriram fielmente as orientações constitucionais inerentes à competência privativa da União para legislar sobre direito penal (Constituição Federal, art. 22, I).

No que diz respeito à juridicidade, os projetos estão em plena conformidade com os valores e princípios gerais de direito admitidos pelo sistema jurídico brasileiro.

Quanto à técnica legislativa, os projetos satisfazem as regras de regência estabelecidas pela Lei Complementar nº 95/98.

Diante de todo o exposto e no que concerne às atribuições específicas desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o voto é: (I) pela inconstitucionalidade dos Projetos de Lei 7407/2017, 9459/2017 e 185/2019; (II) pela



CÂMARA DOS DEPUTADOS - 56º LEGISLATURA
DEPUTADO FEDERAL LUIZ FLÁVIO GOMES

constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e adequada técnica legislativa dos Projetos de Lei 2.810/2015, 3917/2015, 4079/2015, 3995/2015, 396/2019, 9169/2017, 90/2019 e 837/2019; e (III) no mérito, pela rejeição dos Projetos de Lei 2.810/2015, 3917/2015, 4079/2015, 3995/2015, 396/2019, 9169/2017, 90/2019 e 837/2019 tal como o Plenário desta Casa Legislativa se posicionou quando da retirada das mudanças no sistema de prescrição penal contidas no pacote anticorrupção e tendo em vista principalmente que alterações pontuais do Código Penal, desacompanhadas de uma política criminal devidamente sistematizada, potencialmente poderão desestabilizar o sistema de garantias penais e processuais penais disponibilizadas aos cidadãos, sendo certo que o melhor tratamento da matéria indubitavelmente será aquele resultante dos aprofundados estudos e da tramitação do Anteprojeto de Código Penal, que tratará da prescrição em plena consonância com a renovada sistemática normativa pensada para o novo código.

Sala da Comissão, de agosto de 2019.

Deputado LUIZ FLÁVIO GOMES (PSB/SP)
Relator