



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
(DO PODER EXECUTIVO)  
MSC 397/97

ASSUNTO:

Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nºs 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.



PL/-2.961/97  
NOVO DESPACHO: (05/04/99)  
À COMISSÃO:

- DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

~~JUSTIÇA E DE REDAÇÃO~~

DESPACHO:

AO ARQUIVO

em 06 de Junho de 1997

DISTRIBUIÇÃO

Ao Sr. \_\_\_\_\_, em \_\_\_\_\_ 19\_\_\_\_  
O Presidente da Comissão de \_\_\_\_\_  
Ao Sr. \_\_\_\_\_, em \_\_\_\_\_ 19\_\_\_\_  
O Presidente da Comissão de \_\_\_\_\_  
Ao Sr. \_\_\_\_\_, em \_\_\_\_\_ 19\_\_\_\_  
O Presidente da Comissão de \_\_\_\_\_  
Ao Sr. \_\_\_\_\_, em \_\_\_\_\_ 19\_\_\_\_  
O Presidente da Comissão de \_\_\_\_\_  
Ao Sr. \_\_\_\_\_, em \_\_\_\_\_ 19\_\_\_\_  
O Presidente da Comissão de \_\_\_\_\_  
Ao Sr. \_\_\_\_\_, em \_\_\_\_\_ 19\_\_\_\_  
O Presidente da Comissão de \_\_\_\_\_  
Ao Sr. \_\_\_\_\_, em \_\_\_\_\_ 19\_\_\_\_  
O Presidente da Comissão de \_\_\_\_\_  
Ao Sr. \_\_\_\_\_, em \_\_\_\_\_ 19\_\_\_\_  
O Presidente da Comissão de \_\_\_\_\_  
Ao Sr. \_\_\_\_\_, em \_\_\_\_\_ 19\_\_\_\_  
O Presidente da Comissão de \_\_\_\_\_  
Ao Sr. \_\_\_\_\_, em \_\_\_\_\_ 19\_\_\_\_  
O Presidente da Comissão de \_\_\_\_\_

PROJETO N.º

2.961 DE 1997



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI Nº 2.961, DE 1997  
(DO PODER EXECUTIVO)  
MENSAGEM Nº 397/97



Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nºs 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

VIDE CAPA

~~(A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO)~~

**O CONGRESSO NACIONAL decreta:**

Art. 1º Os arts. 3º, 4º, 6º, 7º e 11 da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º .....

- l) à liberdade de manifestação do pensamento;
- m) à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem;
- n) ao direito de não-discriminação;
- o) ao direito de ampla defesa, e ao contraditório;
- p) à proibição da escravidão e da servidão;
- q) aos direitos e garantias constitucionais e legais assegurados aos acusados.”

“Art. 4º .....

j) instaurar inquérito civil, policial ou administrativo ou propor ação de natureza civil, criminal ou de improbidade, com propósito de perseguição, ou para satisfazer simples sentimento pessoal ou convicção política;

l) manifestar o magistrado, o membro do Ministério Público, o membro do Tribunal de Contas, a autoridade policial ou a autoridade administrativa, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre investigação, inquérito ou processo, ou revelar ou permitir que cheguem ao conhecimento de terceiros fatos ou informações de que tenha ciência em razão do cargo e que violem o interesse público e o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas;

m) conferir tratamento indigno a pessoa sob a custódia de autoridade policial ou permitir a exposição pública de acusado em processo criminal ou administrativo em detrimento da intimidade, da honra e da dignidade da pessoa humana.”





“Art. 6º .....

§ 2º A sanção civil, caso não seja possível fixar o valor do dano, consistirá no pagamento de indenização pela autoridade ou funcionário no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

§ 3º A sanção será aplicada de acordo com as regras do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940) e consistirá em:

a) detenção de seis meses a dois anos e multa;

b) perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública pelo prazo de três anos.

Art. 7º .....

§ 2º Não existindo no Município, no Estado ou na legislação militar normas reguladoras do inquérito administrativo, serão aplicadas supletivamente aquelas previstas na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

“Art. 11. À ação civil serão aplicáveis as normas do Código de Processo Civil (Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973), devendo observar-se o procedimento sumaríssimo de que trata o Título VII, Capítulo III, arts. 275 a 281 do referido Código.

Parágrafo único. A ação civil será proposta perante a Justiça Federal, se se tratar de ato praticado por autoridade federal.”

Art. 2º O art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 17. ....

§ 5º A ação de improbidade será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou a autoridade, na hipótese de prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública.”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,





# CONSTITUIÇÃO

## REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

### 1988

---

#### TÍTULO IV

#### DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

---

#### CAPÍTULO I

#### Do Poder Legislativo

---

#### SEÇÃO VIII

#### Do Processo Legislativo

---

#### SUBSEÇÃO III

#### Das Leis

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

- I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
- II - disponham sobre:
  - a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;



**"LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS"**



b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública.

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

.....  
.....





**LEI Nº 4.898 DE 09 DE DEZEMBRO DE 1965**

REGULA O DIREITO DE REPRESENTAÇÃO E O PROCESSO DE RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA CIVIL E PENAL, NOS CASOS DE ABUSO DE AUTORIDADE.

.....

Art. 3º - Constitui abuso de autoridade qualquer atentado:

- a) à liberdade de locomoção;
- b) à inviolabilidade do domicílio;
- c) ao sigilo da correspondência;
- d) à liberdade de consciência e de crença;
- e) ao livre exercício de culto religioso;
- f) à liberdade de associação;
- g) aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício do voto;
- h) ao direito de reunião;
- i) à incolumidade física do indivíduo;
- j) aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício profissional.

*\* Alínea j acrescentada pela Lei número 6.657, de 5 de junho de 1979.*

Art. 4º - Constitui também abuso de autoridade:

- a) ordenar ou executar medida privativa da liberdade individual, sem as formalidades legais ou com abuso de poder;
- b) submeter pessoa sob sua guarda ou custódia a vexame ou a constrangimento não autorizado em lei;
- c) deixar de comunicar, imediatamente, ao juiz competente a prisão ou detenção de qualquer pessoa;
- d) deixar o juiz de ordenar o relaxamento de prisão ou detenção ilegal que lhe seja comunicada;
- e) levar à prisão e nela deter quem quer se proponha a prestar fiança, permitida em lei;



**"LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS"**



f) cobrar o carcereiro ou agente de autoridade policial carceragem, custas, emolumentos ou qualquer outra despesa, desde que a cobrança não tenha apoio em lei, quer quanto à espécie, quer quanto ao seu valor;

g) recusar o carcereiro ou agente de autoridade policial recibo de importância recebida a título de carceragem, custas, emolumentos ou de qualquer outra despesa;

h) o ato lesivo da honra ou do patrimônio de pessoa natural ou jurídica, quando praticado com abuso ou desvio de poder ou sem competência legal;

i) prolongar a execução de prisão temporária, de pena ou de medida de segurança, deixando de expedir em tempo oportuno ou de cumprir imediatamente ordem de liberdade.

*\* Alínea i acrescentada pela Lei número 7.960, de 21 de dezembro de 1989.*

.....

Art. 6º - O abuso de autoridade sujeitará o seu autor à sanção administrativa civil e penal.

§ 1º - A sanção administrativa será aplicada de acordo com a gravidade do abuso cometido e consistirá em;

- a) advertência;
- b) repreensão;
- c) suspensão do cargo, função ou posto por prazo de 5 (cinco) a 180 (cento e oitenta) dias, com perda de vencimentos e vantagens;
- d) destituição de função;
- e) demissão;
- f) demissão, a bem do serviço público.

§ 2º - A sanção civil, caso não seja possível fixar o valor do dano, consistirá no pagamento de uma indenização de quinhentos a dez mil cruzeiros.

§ 3º - A sanção penal será aplicada de acordo com as regras dos artigos 42 a 56 do Código Penal e consistirá em:

- a) multa de cem cruzeiros a cinco mil cruzeiros;
- b) detenção por 10 (dez) dias a 6 (seis) meses;
- c) perda do cargo e a inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública por prazo até 3 (três) anos.



**"LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS"**



§ 4º - As penas previstas no parágrafo anterior poderão ser aplicadas autônoma ou cumulativamente.

§ 5º - Quando o abuso for cometido por agente de autoridade policial, civil ou militar, de qualquer categoria, poderá ser cominada a pena autônoma ou acessória, de não poder o acusado exercer funções de natureza policial ou militar no município da culpa, por prazo de 1 (um) a 5 (cinco) anos.

Art. 7º - Recebida a representação em que for solicitada a aplicação de sanção administrativa, a autoridade civil ou militar competente determinará a instauração de inquérito para apurar o fato.

§ 1º - O inquérito administrativo obedecerá às normas estabelecidas nas leis municipais, estaduais ou federais, civis ou militares, que estabeleçam o respectivo processo.

§ 2º - Não existindo no Município, no Estado ou na legislação militar normas reguladoras do inquérito administrativo serão aplicadas, supletivamente, as disposições dos artigos 219 a 225 da Lei número 1.711, de 28 de outubro de 1952 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União).

§ 3º - O processo administrativo não poderá ser sobrestado para o fim de aguardar a decisão da ação penal ou civil.

.....

Art. 9º - Simultaneamente com a representação dirigida à autoridade administrativa ou independentemente dela, poderá ser promovida, pela vítima do abuso, a responsabilidade civil ou penal ou ambas, da autoridade culpada.

Art. 10 - (Vetado).

Art. 11 - À ação civil serão aplicáveis as normas do Código do Processo Civil.

.....

.....





**LEI Nº 8.429 DE 02 DE JUNHO DE 1992**

DISPÕE SOBRE AS SANÇÕES APLICÁVEIS  
AOS AGENTES PÚBLICOS NOS CASOS DE  
ENRIQUECIMENTO ILÍCITO NO EXERCÍ-  
CIO DE MANDATO, CARGO, EMPREGO  
OU FUNÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚ-  
BLICA DIRETA, INDIRETA OU FUNDACI-  
ONAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

.....

**CAPÍTULO III**  
**Das Penas**

Art. 12 - Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:

I - na hipótese do Art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do Art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;





III - na hipótese do Art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

*Parágrafo único.* Na fixação das penas previstas nesta Lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

.....

## CAPÍTULO V

### Do Procedimento Administrativo e do Processo Judicial

.....

Art. 17 - A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

§ 1º - É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o "caput".

§ 2º - A Fazenda Pública, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público.

§ 3º - No caso de a ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, aplica-se, no que couber, o disposto no § 3º do Art. 6º da Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965.

*\* § 3 com redação dada pela Lei n. 9.366, de 16/12/1996*

§ 4º - O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade.

.....

.....





LEI 6.657 DE 05 DE JUNHO DE 1979

ACRESCE A ALÍNEA J AO ART. 3º DA LEI  
N. 4.898, DE 9 DE DEZEMBRO DE 1965,  
QUE "REGULA O DIREITO DE  
REPRESENTAÇÃO E O PROCESSO DE  
RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA  
CIVIL E PENAL NOS CASOS DE ABUSO  
DE AUTORIDADE".

O Presidente da República faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. - O Art. 3º da Lei n. 4.898, de 9 de dezembro de 1965, fica acrescido da alínea *j* com a seguinte redação:

"Art. 3º. - .....  
j) aos direitos e garantias legais assegurados ao  
exercício profissional."

Art. 2º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário.





**LEI Nº 7.960 DE 21 DE DEZEMBRO DE 1989**

DISPÕE SOBRE PRISÃO TEMPORÁRIA.

.....

Art. 4º - O Art. 4º da Lei número 4.898, de 9 de dezembro de 1965, fica acrescido da alínea i, com a seguinte redação:

*\* Texto integrado à Lei modificada.*

.....

.....

**LEI Nº 7.209 DE 11 DE JULHO DE 1984**

ALTERA DISPOSITIVOS DE DECRETO-  
LEI N. 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE  
1940 - CÓDIGO PENAL, E DÁ OUTRAS  
PROVIDÊNCIAS.

.....

Art. 2º - São canceladas, na Parte Especial do Código Penal e nas leis especiais alcançadas pelo ART.12 do Código Penal, quaisquer referências a valores de multas, substituindo-se a expressão multa de por multa.

.....

.....





**DECRETO Nº 678 DE 06 DE NOVEMBRO DE 1992**

PROMULGA A CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS (PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA), DE 22 DE NOVEMBRO DE 1969.

Art. 1º - A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), Celebrada em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, apensa por cópia ao presente Decreto, deverá ser cumprida tão inteiramente como nela se contém.

.....  
.....



Mensagem nº 397

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do artigo 61 da Constituição Federal, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto do projeto de lei que "Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nºs 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992".

Brasília, 7 de abril de 1997.







E.M. nº 188

Em 7 de abril de 1997.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Tenho a honra de submeter à apreciação de Vossa Excelência anteprojeto de lei que objetiva alterar dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

A Lei nº 4.898/65, ao regular o direito de representação e o processo de responsabilidade contra autoridades que cometerem abusos no exercício de suas funções, constitui ferramenta jurídica indispensável para o resguardo de direitos e garantias individuais.

Ocorre, todavia, que tal Lei, sancionada em 1965, encontra-se defasada em vários aspectos, dado o desenvolvimento político, social e jurídico do País. O anteprojeto de lei ora encaminhado a Vossa Excelência visa, pois, conformar referida Lei à atual Constituição Federal, a tratados internacionais de que o Brasil faz parte, especialmente a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), promulgada pelo Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, e a normas outras do direito positivo brasileiro.

Assim é que a proposta contempla o acréscimo, ao art. 3º da Lei nº 4.898/65, de novos tipos de abuso de autoridade, consistentes em atentado à liberdade de manifestação do pensamento; à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem; ao direito de não-discriminação; ao direito de ampla defesa, e ao contraditório; à proibição da escravidão e da servidão; aos direitos e garantias constitucionais e legais assegurados aos acusados.

Novos tipos de abuso de autoridade, a serem acrescentados àqueles que constam do art. 4º da Lei nº 4.898/65, são igualmente previstos pelo anteprojeto de lei em apreço. São eles: a instauração de inquérito ou a propositura de ação com propósito de perseguição, ou para satisfazer simples sentimento pessoal ou convicção política; a manifestação, por magistrado, membro do Ministério Público, membro do Tribunal de Contas, autoridade



policial ou administrativa, de opinião sobre investigação, inquérito ou processo ou a divulgação de fatos ou informações de que tenha conhecimento em razão do cargo, violando o interesse público e o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas; e o tratamento indigno a pessoa sob a custódia de autoridade policial ou a exposição pública de acusado em processo criminal ou administrativo em desrespeito à intimidade, à honra e à dignidade da pessoa humana.

A proposta de alteração do art. 6º da referida Lei tem por objetivo estabelecer a sanção civil em conformidade com a moeda atualmente em curso, bem como, relativamente à sanção penal, aumentar a pena de detenção, considerando a gravidade do abuso de autoridade, e conformar a pena de multa ao disposto no art. 2º da Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984.

Propõe-se também nova redação ao § 2º do art. 7º de tal Lei, com o escopo unicamente de adequá-lo ao direito positivo vigente, o mesmo acontecendo com o art. 11, por meio do qual se recomenda ainda, à ação civil, a observância do procedimento sumário de que trata o Código de Processo Civil, a fim de se obterem decisões judiciais céleres, bem assim a sua propositura na Justiça Federal, se relativa a ato praticado por autoridade federal.

No que concerne à Lei nº 8.429/92, que dispõe sobre as sanções a serem aplicadas aos agentes públicos que cometerem atos de improbidade administrativa, o anteprojeto de lei em consideração lhe acrescenta novo dispositivo, qual seja, § 5º ao art. 17.

Por meio da proposta de acréscimo de parágrafo ao art. 17 da Lei nº 8.429/92, pretende-se resolver polêmica doutrinária e jurisprudencial, ao determinar que a ação de improbidade será ajuizada no tribunal competente para processar e julgar criminalmente o agente público, na hipótese de prerrogativa em razão do exercício de função pública.

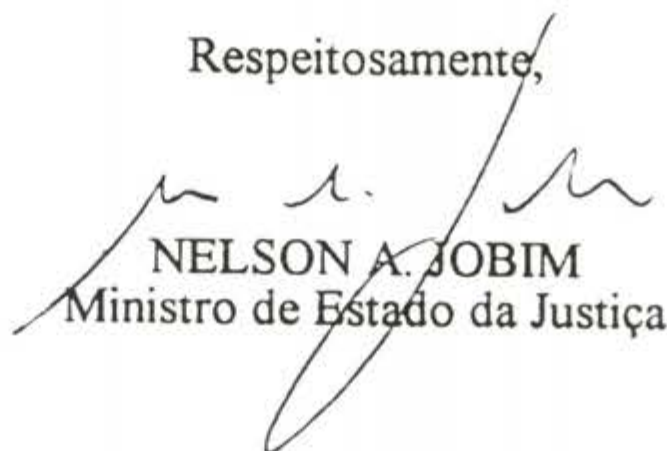
Tal medida se justifica, dada a gravidade dos atos de improbidade administrativa, conforme previsão dos arts. 9º, 10 e 11 da referida Lei, quase todos configurando ilícito penal. É que as ações de improbidade administrativa são dotadas de efeitos mais gravosos para o equilíbrio jurídico-institucional do que sentenças penais condenatórias. Com efeito, se, em matéria penal, raras são as penalidades que ensejam a perda da função ou a restrição temporária de direitos, todas as condenações por atos de improbidade administrativa, conforme previsão do art. 12 da Lei nº 8.429/92, implicam a suspensão dos direitos políticos pelo prazo de até dez anos, e a perda da função pública, além de outras penalidades.





Justificável, pois, a proposta em consideração, a fim de evitar que autoridades submetidas, em matéria penal, à competência originária de Tribunais Superiores, ou até do Supremo Tribunal Federal, sejam processadas e julgadas, com base na Lei nº 8.429/92, por juízes de primeira instância, subvertendo todo o sistema jurídico nacional de repartição de competências.

Respeitosamente,



NELSON A. JOBIM  
Ministro de Estado da Justiça





Aviso nº 461 - SUPAR/C. Civil.

Brasília, 7 de abril de 1997.

Senhor Primeiro Secretário,

Encaminho a essa Secretaria Mensagem do Excelentíssimo Senhor Presidente da República relativa a projeto de lei que " Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nºs 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 ".

Atenciosamente,

CLOVIS DE BARROS CARVALHO  
Ministro de Estado Chefe da Casa Civil  
da Presidência da República

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado UBIRATAN AGUIAR  
Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados  
BRASÍLIA-DF.

SECRETARIA

Em 08/04/1997.

De ordem, ao senhor Secretário-Geral da Mesa para as devidas providências.

Diego Alves de Almeida  
Chefe do Gabinete





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Ofício GAB/1º SUB nº 630/97

Em 28 de maio de 1997

À Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, nos termos do art. 254, RICD.

Em 02/07/97

  
PRESIDENTE

Senhor Presidente

Tenho a honra de dirigir-me a Vossa Excelência para comunicar-lhe que, em sessão por mim presidida, realizada em 22 de abril passado, o Egrégio Conselho Superior do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, aprovou moção de repúdio às propostas de alteração da Lei nº 4.898, de 9.12.65, que regula o processo de responsabilidade civil e penal, nos casos de abuso de autoridade.

Além de eivadas de inconstitucionalidade por afrontarem os princípios institucionais do MINISTÉRIO PÚBLICO, relacionados com a privatividade do exercício da ação penal pública, da instauração dos inquéritos civis públicos e da requisição dos inquéritos policiais, a proposição impossibilita um efetivo combate à criminalidade e consagraria a impunidade.

Na certeza de que Vossa Excelência submeterá o referido projeto à discussão das instituições e dos segmentos sociais interessados, colho o ensejo para renovar-lhe meus protestos de apreço e consideração.

  
HUGO JERKE

1º Subprocurador-Geral de Justiça  
Presidente do Conselho Superior do Ministério Público,  
em exercício

Excelentíssimo Senhor  
Deputado **MICHEL TEMER**,  
Digníssimo Presidente da Câmara dos Deputados  
Anexo III - Gabinete 577  
70.160-900 **BRASÍLIA-DF.**



SGM/P nº 641

Brasília, 02 de julho de 1997

Senhor Presidente,

Em atenção ao Ofício GAB/1º SUB nº 630/97 de 28 de maio de 1997, contendo manifestação de repúdio às propostas de alteração da Lei nº 4.898/65, informo a Vossa Excelência que o mesmo foi encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

Colho o ensejo para expressar a Vossa Excelência protestos de elevada estima e distinta consideração.

  
**MICHEL TEMER**  
Presidente

A Sua Excelência o Senhor  
**Dr. HUGO JERKE**  
1º Subprocurador-Geral de Justiça  
Presidente do Conselho Superior do Ministério Público  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA

Defiro. Revejo, nos termos do art. 141 do RICD, o despacho apostado ao Projeto de Lei nº 2.961/97, para incluir a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática. Oficie-se à Comissão requerente e, após, publique-se.

Em 07/12/98.

PRÉSIDENTE

Of. CCTCI-P/192/98

Brasília, 12 de novembro de 1998.

Senhor Presidente,

Ao cumprimentá-lo, solicito a V. Exa., nos termos regimentais, as necessárias providências no sentido de que esta Comissão possa apreciar o Projeto de Lei nº 2.961, de 1997, do PODER EXECUTIVO, que "altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nº 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992", por tratar de matéria ligada à área de atuação deste Órgão Técnico.

Antecipadamente grato, renovo a V. Exa. protestos de apreço e consideração.

Atenciosamente,

Deputado AROLDE DE OLIVEIRA  
Presidente

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado MICHEL TEMER  
DD. Presidente da Câmara dos Deputados



11518

Lote: 76  
Caixa: 154  
PL N° 2961/1997

21

SECRETARIA - GERAL DA MESA	
Recebido	
Órgão <i>Presidência</i>	n.º <i>2172/98</i>
Data: <i>18/11/98</i>	Hora: <i>19:08</i>
Ass.: <i>Angela</i>	Ponto: <i>3491</i>



SGM/P nº 825

Brasília, 07 de dezembro de 1998.

Senhor Presidente,

Reportando-me ao Ofício CCTCI-P/192/98, datado de 12 de novembro do corrente ano, contendo solicitação referente à tramitação do Projeto de Lei nº 2.961, de 1997, que *altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nºs 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*, comunico a Vossa Excelência que, sobre o assunto, exarei o seguinte despacho:

"Defiro. Revejo, nos termos do art. 141 do RICD, o despacho apostado ao PL nº 2.961, de 1997, para incluir a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática. Oficie-se à Comissão requerente e, após, publique-se."

Colho o ensejo para renovar a Vossa Excelência protestos de elevado apreço e distinta consideração.

  
**MICHEL TEMER**  
Presidente

A Sua Excelência o Senhor

Deputado **AROLDE DE OLIVEIRA**

Presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática

N E S T A



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
E R R A T A

(Republica-se em virtude de novo despacho do Sr. Presidente:)

ONDE SE LÊ:

PROJETO DE LEI Nº 2.961, DE 1997  
(DO PODER EXECUTIVO)  
MENSAGEM Nº 397/97

Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nºs 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

(À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO)

LEIA-SE:

PROJETO DE LEI Nº 2.961, DE 1997  
(DO PODER EXECUTIVO)  
MENSAGEM Nº 397/97

Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nºs 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

(ÀS COMISSÕES DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA; E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO)





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

Defiro. Revejo o despacho dado ao PL. 2961/97, para excluir a CCTCI, nos termos do art. 141 do RICD. oficie-se ao Requerente e, após, publique-se.

Em: 05/04/99

Presidente

Ofício-Presidente nº 32/99

Brasília-DF, 10 de março de 1999.

Senhor Presidente,

Reporto-me ao Projeto de Lei nº 2.961, de 1997, oriundo do Poder Executivo, que "Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nºs 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992".

Oportuno salientar que a Lei nº 4.898/65 "Regula o direito de representação e o processo de responsabilidade administrativa civil e penal, nos casos de abuso de autoridade". As Leis nºs 6.657/79 e 7.960/89 promoveram pequenas alterações àquela Lei. A Lei nº 8.429/92, por sua vez, "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".

Tendo em vista que a Lei 4.898/65 encontra-se em descompasso relativamente à Constituição Federal e a tratados internacionais dos quais nosso País é signatário, o Projeto de Lei nº 2.961/97 pretende basicamente criar novos tipos penais de abuso de autoridade, estabelecer sanção civil nos termos que especifica e fixar normas concernentes a penas que esta Lei prevê.

A proposição legislativa intenta ainda, no que pertine à Lei nº 8.429/92, pôr fim a controvérsia doutrinária e jurisprudencial sobre a competência para o julgamento de ação atinente à improbidade, quando a autoridade tiver prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública.

Excelentíssimo Senhor  
Deputado MICHEL TEMER  
Presidente da Câmara dos Deputados  
N E S T A



Lote: 76 Caixa: 154  
PL Nº 2961/1997  
24

SECRETARIA - GERAL DA MESA	
Recebido	
Órgão <i>Presidência</i>	Nº <i>885/99</i>
Data: <i>11/03/99</i>	Hora: <i>17:48</i>
Ass.: <i>Angela</i>	Ponto: <i>3491</i>

I



O despacho inicialmente apostado ao projeto em epígrafe determinou o envio da matéria à consideração da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, a fim de que proferisse parecer respeitante aos aspectos formal e material, conforme o determinam os arts. 32, III, e 54, do Estatuto Interno da Câmara, dentre outros.

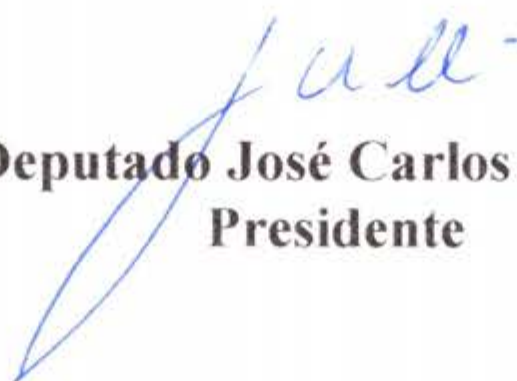
O projeto foi levado à discussão no plenário deste Órgão Técnico no dia 09 de dezembro do ano próximo pretérito, ocasião na qual o Deputado Aloysio Nunes Ferreira requereu vista da matéria, o que foi acatado por esta Presidência.

Ainda no dia nove, a Comissão de Justiça recebeu, por meio do Memorando nº 146/98-CCP (Coordenação de Comissões Permanentes), decisão em que Vossa Excelência inclui a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática no despacho inicial da proposição, determinando-lhe o pronunciamento concernente ao mérito, em atendimento ao requerimento formulado pelo Deputado Arolde de Oliveira, Presidente do último Colegiado mencionado.

Impõe-se a análise do art. 32 do Estatuto Interno da Casa, que discrimina, "numerus clausus", a pertinência temática das comissões permanentes. Com efeito, não se entrevê, em seu inciso II, que traça a competência especificamente da Comissão de Ciência e Tecnologia, menção ao assunto contemplado pelo Projeto de Lei nº 2.961/97.

De tal modo, em observância às normas regimentais da Câmara e com a máxima vênia de Vossa Excelência, elevo essas ponderações à sua douta consideração, a fim de que, se o julgar dessa forma, reveja o despacho exarado no dia 07 de dezembro de 1998 e profira outro, compreendendo apenas a Comissão de Justiça como competente para exame do mérito e dos aspectos jurídico-constitucionais do assunto.

Renovo protestos de estima e consideração a Vossa Excelência.

  
**Deputado José Carlos Aleluia**  
**Presidente**



SGM/P 163/99

Brasília, 05 de abril de 1999.

Senhor Presidente,

Em atenção ao seu Ofício-Presidente nº 32/99, de 10 de março de 1999, comunico-lhe que exarei o seguinte despacho:

"Defiro. Revejo o despacho dado ao PL 2961/97, para excluir a CCTCI, nos termos do art. 141 do RICD. Oficie-se ao Requerente e, após, publique-se".

Colho o ensejo para renovar a Vossa Excelência protestos de estima e consideração.

  
MICHEL TEMER  
Presidente

RECEBI O ORIGINAL	
em _____/_____/_____	às _____ h(s)
Nome: _____	
Fone: _____	

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado JOSÉ CARLOS ALELUIA  
Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação  
N E S T A

RM 885199

CÂMARA DOS DEPUTADOS  
E R R A T A

(Republica-se em virtude de novo despacho do Sr. Presidente:)

ONDE SE LÊ:

PROJETO DE LEI Nº 2.961, DE 1997  
(DO PODER EXECUTIVO)  
MENSAGEM Nº 397/97

Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nºs 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

(ÀS COMISSÕES DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA; E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO)

LEIA-SE:

PROJETO DE LEI Nº 2.961, DE 1997  
(DO PODER EXECUTIVO)  
MENSAGEM Nº 397/97

Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nºs 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

(À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO)





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Arquive-se nos termos do Art.  
105 - RICD.

Em 02/08/99

Presidente

## REQUERIMENTO

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados:

Requeremos, nos termos do Art. 155 do Regimento Interno, urgência para apreciação do Projeto de Lei nº 2.961, de 1997, do Poder Executivo, que "Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nºs 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992".

Sala das Sessões, em de Junho de 1998.

Ass. Dir. - PSDB  
Lula Garibaldi  
Jus - 100 - PFL  
W. Lissoneles - PT  
P.T.B.  
Sergio Carneiro PDT

Caixa: 154

Lote: 76

PL N° 2961/1997

28

SECRETARIA - GERAL DA ASSEMBLEIA

Recebido

Ordem Plenária n.º 1580/98

Data: 24/6/98 Hora:

Ass.:  Ponto: 5610





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
SECRETARIA-GERAL DA MESA  
Seção de Atas

Ofício nº 137/98


Brasília, 25 de junho de 1998 .

Senhor Secretário-Geral:

Comunico a Vossa Senhoria que o Requerimento de Urgência, dos Senhores Líderes, que **"Requer, nos termos do Art. 155 do Regimento Interno, urgência para apreciação do Projeto de Lei nº 2.961, de 1997, do Poder Executivo, que 'altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nºs 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992'"**, contém número suficiente de signatários, constando a referida proposição de:

300 assinaturas, representadas por líderes.

Atenciosamente,

  
CRISTIANO DE MENEZES FEU  
Chefe

A Sua Senhoria o Senhor  
Dr. MOZART VIANNA DE PAIVA  
Secretário-Geral da Mesa  
N E S T A





# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

## PROJETO DE LEI nº 2.961, DE 1997

“Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nº 6.657, de 5 de junho de 1.979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1.989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1.992.”

**Autor:** PODER EXECUTIVO

**Relator:** Deputado ANTONIO CARLOS BISCAIA

## RELATÓRIO

Trata a presente iniciativa do Poder Executivo de modificar disposições do ordenamento atinentes ao abuso de autoridade (Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nº 6.657, de 5 de junho de 1.979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1.989), e à improbidade administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1.992).

Prêcipuamente, cabe salientar que o presente projeto já foi objeto de apreciação pelo ilustre ex-deputado JARBAS LIMA, que, na oportunidade coletou subsídios junto a associações de magistrados e membros do Ministério Público, tendo recebido estudos formulados pela Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), da Associação dos Magistrados de Mato Grosso do Sul (AMAMSUL), das Associações dos



Magistrados do Trabalho da 9ª Região (AMATRA IX) e da 4ª Região (AMATRA IV), da Associação dos Magistrados das Justiças Militares Estaduais (AMAJME), Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul (AJURIS), da Procuradoria da República do Rio Grande do Sul, das Procuradorias Gerais de Justiça dos Estados de São Paulo, o Distrito Federal e Territórios, de Pernambuco, da Bahia, do Rio Grande do Sul, da Promotoria de Justiça de Defesa do Cidadão de Minas Gerais, e da Promotoria de Justiça de Rondônia, ofertando brilhante síntese que nos proporcionou sólido alicerce.

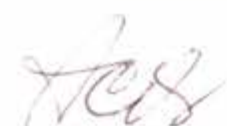
Com efeito, a proposição em apreço pretende compatibilizar com a Carta Política de 1988 e Tratados subscritos pelo Brasil disposições contidas na Lei 4.898/65, bem como inova quanto à competência para julgamento da ação relativa à improbidade quando a autoridade tiver prerrogativa de foro.

É o relatório.

## **FUNDAMENTAÇÃO**

Cabe a esta Comissão pronunciar-se quanto a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, bem como ao mérito, cabendo ao Plenário da Casa a apreciação final.

O projeto em comento atende ao requisito da competência (artigo 61 da CF) e atribuições do Congresso Nacional quanto à matéria (artigos 22 e 48 da CF) e não merece censura global quanto à técnica legislativa. No entanto,





imperiosa a análise detalhada de cada inovação pretendida à luz de sua constitucionalidade e juridicidade.

Assim, dividiremos a análise em seis tópicos:

1) acréscimo de alíneas de “l” a “q” ao artigo 3º da Lei nº 4.898/65:

contempla novos tipos de abuso de autoridade, consistentes em atentado à liberdade de manifestação de pensamento, à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem, aos direitos de não discriminação, de ampla defesa e do contraditório, à proibição da escravidão e da servidão, os direitos e garantias constitucionais e legais assegurados aos acusados. Não obstante haja o argumento de que as tipificações penais em apreço não se revestem de compreensão unívoca, ou verificação concreta imediata, entendemos que há viabilidade hermenêutica de aplicação da pretensa norma. Se não primam pela *taxatividade*, os acréscimos em comento não chegam a ferir o princípio da legalidade ou reserva legal ao mesmo tempo que configura importante respaldo normativo para que se façam valer, efetivamente, princípios democráticos consagrados internacionalmente e convalidados pelo ordenamento pátrio. Pelo que entendemos constitucional, jurídica e tecnicamente adequada a proposição nesse particular;

2) acréscimo de alíneas de “j” a “m” ao artigo 4º da Lei 4.898/65: a

**primeira alínea** apontada em acréscimo teria, nos termos da respectiva exposição de motivos, o escopo de coibir instauração de inquérito ou propositura de ação com propósito de perseguição ou para “satisfazer simples sentimento pessoal ou convicção política”. No entanto, sob essas pretensas moralização e adequação

*ACB*



procedimental, de fato, pretende-se cercear a atuação independente de juizes, promotores, procuradores, autoridades policiais e administrativas, já que denúncias sistemáticas - ainda que embasadas em fortes indícios e provas - poderão ser “compreendidas” enquanto satisfação pessoal dos profissionais encarregados institucionalmente da fiscalização e aplicação da norma no interesse público, o que configuraria absurdo! De outra banda, é despicienda a norma em comento já que o delito de prevaricação - mais adequado ao intuito expressado nos motivos presidenciais - está previsto no artigo 319 do Código Penal, decorrendo daí sua injuridicidade. **Outra alínea (“I”)**, pretende punir a manifestação por magistrado, membro do Ministério Público, do Tribunal de Contas, autoridade policial ou administrativa, de opinião sobre investigação, inquérito ou processo ou a divulgação de fatos ou informações de que tenha conhecimento em razão do cargo que ocupa, quando viole interesse público e o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas. Para além de despicienda, tal previsão incide em inconstitucionalidade na medida que proíbe o que a Carta Magna consigna direito da cidadania, qual seja, o direito de informação (artigo 5º, inciso XIV da CF), sendo certo que a publicidade dos atos processuais configura a regra, cuja exceção é o sigilo nos casos que lei específica discrimina, amparada no princípio da defesa da intimidade e interesse social. Neste caso, calar profissionais do direito e agentes públicos proporcionaria prejuízo ao cidadão e vilipêndio ao direito de livre manifestação. Mais uma vez padece a iniciativa de

*ACB*



injuridicidade e inconstitucionalidade. A **terceira e última alínea** em comento teria a pretensão de assegurar tratamento digno à pessoa sob custódia policial, bem como punir autoridade que permita exposição pública negativa de acusado em processo criminal ou administrativo. Quanto a pretensão consignada na primeira parte, entendemos já devidamente contemplada pela previsão inscrita no artigo 3º da Lei 4.898/65, inclusive pelos acréscimos constantes da presente proposta. Já no que respeita à exposição pública do acusado, é preciso que se destaque uma realidade cultural da previsão legal vigente e conciliá-los ao direito de informação do cidadão e de exercício profissional dos órgãos de imprensa. A realidade cultural em choque com a previsão legal referida é a dificuldade de entendimento pela sociedade em geral do princípio da presunção de inocência. É reiterado, infelizmente, o comportamento dos meios de comunicação social que passam imagem negativa dos acusados, como se já tivessem sido julgados culpados. No entanto, a idéia de punir autoridade que “permitiu” a exposição do acusado poderá redundar em proibição de exercício profissional e sonegação de informação ao cidadão, o que é claramente inconstitucional;

- 3) adequação monetária dos valores de indenização previstos no § 2º, e agravamento da pena de detenção, bem como adequação à Lei nº 7.209/84 da pena de multa previstas no § 3º, todos do artigo 6º da Lei nº 4.898/65: A proposta visa estabelecer indenização em reais (R\$). Não obstante as motivações de ordem econômica para a desindexação generalizada de valores presentes em contratos e normas, entendemos que, pragmaticamente, a utilização de índice

*ACES*



que reflita de alguma maneira eventuais perdas (ou ganhos) do poder aquisitivo da moeda se presta melhor ao ensejo da medida, pelo que sugerimos a adoção da unidade fiscal de referência - UFIR na redação da Lei. No que se refere ao agravamento da pena e à adequação supra referidas, entendemos jurídica e tecnicamente adequados. Cabe aqui outra ressalva: quanto à técnica legislativa, cabe reparo na redação dada ao § 3º, posto que omitido o termo “penal” relativo à natureza da sanção;

- 4) adequação da disposição contida no § 2º do artigo 7º da Lei nº 4.898/65 ao direito positivo vigente: a proposição é conveniente e adequada jurídica e tecnicamente;
- 5) inclusão de observância ao procedimento sumário para as ações decorrentes da Lei 4.898/65 e competência da Justiça Federal para julgamento de ato praticado por autoridade federal: a primeira inovação é pertinente, ressaltando-se apenas que na redação da proposta consta “procedimento sumaríssimo”, que foi objeto de reforma parcial do Código de Processo Civil que consagrou o termo “sumário”. Já a redação do parágrafo único proposta tem vício de inconstitucionalidade já que Lei Ordinária não pode alterar competência da Justiça Federal, que se encontra arrolada no artigo 109 da Carta Magna;
- 6) privilegio de foro em razão do exercício de função pública na ação de que trata a Lei nº 8.429/92: assim como assentado anteriormente, não se pode admitir alteração de competência fixada na Constituição Federal via legislação ordinária, que é o que pretende a proposta em comento. Outrossim, há que salientar-se que o escopo processual

*ACB*



insculpido na lei em referência (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) é idêntico aos das leis 4.717/65 (que regula a ação popular) e 7.347/85 (que disciplina a ação civil pública), nas quais, acertadamente, não há previsão de privilégio de foro, democratizando o acesso à Justiça e compatibilizando a prestação jurisdicional ao interesse público. Do exposto, concluímos pela inconstitucionalidade da proposta também nesse particular.

## **VOTO**

Pelo exposto, o voto é pela admissibilidade do Projeto de Lei nº 2.961/97 na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, 01 de junho de 1999.

  
**Deputado Antonio Carlos Biscaia**  
**Relator**

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

### PROJETO DE LEI nº 2.961, DE 1997

“Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nº 6.657, de 5 de junho de 1.979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1.989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1.992.”

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os artigos 3º, 6º, 7º e 11 da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º .....

- l) à liberdade de manifestação do pensamento;
- m) à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem;
- n) ao direito de não-discriminação;
- o) ao direito de ampla defesa, e ao contraditório;
- p) à proibição da escravidão e da servidão;
- q) aos direitos e garantias constitucionais e legais assegurados aos acusados.”

“Art. 6º .....

*HC8*



§ 2º A sanção civil, caso não seja possível fixar o valor do dano, consistirá no pagamento de indenização no valor de 5.000 Ufir (cinco mil unidades fiscais de referência) a 200.000 Ufir (duzentas mil unidades fiscais de referência).(NR)

§ 3º A sanção penal será aplicada de acordo com as regras do Código Penal e consistirá em (NR):

- a) “revogado”
- b) detenção de seis meses a dois anos e multa; (NR)
- c) perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública pelo prazo de três anos. (NR)

.....

“Art. 7º .....

§ 2º Não existindo no Município, no Estado ou na legislação militar normas reguladoras do inquérito administrativo, serão aplicadas supletivamente aquelas previstas na Lei nº 8112, de 11 e dezembro de 1990.” (NR)

.....

“Art. 11 À ação civil serão aplicáveis as normas do Código de Processo Civil (Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973), devendo observar-se o procedimento sumário de que trata o Título VII, Capítulo III, arts. 275 a 281 do referido Código.”

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

**PROJETO DE LEI Nº 2.961, DE 1997**

**PARECER REFORMULADO**

Acatando sugestões propostas pelos nobres pares na ocasião da reunião realizada hoje, decidi reformular meu parecer nos termos do substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em 1º de dezembro de 1999

Deputado ANTONIO CARLOS BISCAIA  
Relator





CÂMARA DOS DEPUTADOS

## SUBSTITUTIVO REFORMULADO DO RELATOR

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 3º, 4º, 6º, 7º e 11 da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º.....

- l) à liberdade de manifestação do pensamento;
- m) à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem;
- n) ao direito de não-discriminação;
- o) ao direito de ampla defesa, e ao contraditório;
- p) à proibição da escravidão e da servidão;
- q) aos direitos e garantias constitucionais e legais assegurados aos acusados.”

“Art. 4º.....

- j) Revelar o magistrado, o membro do Ministério Público, o membro do Tribunal de Contas, a autoridade policial ou administrativa, ou permitir, indevidamente, que cheguem ao conhecimento de terceiro ou aos meios de comunicação fatos ou informações de que tenha ciência em razão do cargo e que violem o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a imagem e a honra das pessoas;
- l) dispensar tratamento indigno a quem esteja sob custódia de autoridade policial ou permitir a exposição pública de acusado em processo criminal ou administrativo, em detrimento da intimidade, da honra e da dignidade da pessoa humana.



“Art. 6º.....

§ 2º A sanção civil, caso não seja possível fixar o valor do dano, consistirá no pagamento de indenização no valor de 5.000 Ufir (cinco mil unidades fiscais de referência) a 200.000 Ufir (duzentas mil unidades fiscais de referência). (NR)

§ 3º A sanção penal será aplicada de acordo com as regras do Código Penal e consistirá em (NR):

- a) “revogado”
- b) detenção de seis meses a dois anos e multa; (NR)
- c) perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública pelo prazo de três anos. (NR)

“Art. 7º.....

§ 2º Não existindo no Município, no Estado ou na legislação militar normas reguladoras do inquérito administrativo, serão aplicadas supletivamente aquelas previstas na Lei nº 8.112, de 11 e dezembro de 1990”. (NR)

“Art. 11 À ação civil serão aplicáveis as normas do Código de Processo Civil (Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973), devendo observar-se o procedimento sumário de que trata o Título VII, Capítulo III, arts. 275 a 281 do referido Código”.

Art. 2º O art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com a seguinte redação:





“Art. 17.....

.....

§ 5º A ação de improbidade será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou a autoridade, na hipótese de prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública”.

Art. 3º - Ficam acrescentados os parágrafos 3º, 4º e 5º ao artigo 8º da Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985, e artigo, onde convier, com a seguinte redação:

§ 3º Da instauração do inquérito civil ou do procedimento preparatório caberá recurso, com efeito suspensivo, no prazo de dez dias, contados da data da ciência do ato pelo interessado, ao Conselho Superior do Ministério Público, que poderá adequar o âmbito da apuração ou determinar o seu arquivamento;

§ 4º Em caso de possibilidade de ocorrer dano irreversível ao interesse público, poderá o relator determinar o processamento do recurso apenas no efeito devolutivo.

§ 5º O inquérito civil ou o procedimento preparatório deverá ser concluído no prazo de 6 (seis) meses de sua instauração, somente admitida a prorrogação pelo tempo indispensável à realização das diligências imprescindíveis, por deliberação motivada do Conselho Superior do Ministério Público.

“Art. ... – A ação civil pública prescreve em 5 (cinco) anos.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 25 de novembro de 1999

Deputado ANTÔNIO CARLOS BISCAIA

Relator





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 2.961, DE 1997

III – PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo, do Projeto de Lei nº 2.961/97, nos termos do parecer reformulado do Relator, Deputado Antônio Carlos Biscaia. Os Deputados André Benassi e Osmar Serraglio apresentaram votos em separado.

Foi apresentado 1 (um) destaque visando a votação em separado da expressão “aos meios de comunicação”, constante do art. 4º, alínea “j”, do substitutivo. Em votação, foi rejeitado, por 23 votos a 18, prevalecendo integralmente o substitutivo do Relator.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

José Carlos Aleluia – Presidente, Geovan Freitas, José Roberto Batochio e Inaldo Leitão – Vice-Presidentes, Antônio Carlos Konder Reis, Ciro Nogueira, Darci Coelho, Jaime Martins, Moreira Ferreira, Ney Lopes, Ricardo Fiúza, Vilmar Rocha, Iédio Rosa, Júlio Delgado, José Índio, Mendes Ribeiro Filho, Nair Xavier Lobo, Osmar Serraglio, Renato Vianna, André Benassi, Jutahy Júnior, Léo Alcântara, Nelson Otoch, Vicente Arruda, Zenaldo Coutinho, Zulaiê Cobra, Antônio Carlos Biscaia, Geraldo Magela, José Dirceu, Marcelo Déda, Waldir Pires, Ary Kara, Augusto Farias, Edmar Moreira, Gerson Peres, Caio Riela, Mussa Demes, Fernando Coruja, Roland Lavigne, José Antônio, Sérgio Miranda, Bispo Rodrigues, José Ronaldo, Luis Barbosa, Gustavo Fruet, Max Rosenmann, Nelson Pellegrino, Luiz Fernando, Nelson Marquezelli e Bispo Wanderval.

Sala da Comissão, em 1º de dezembro de 1999

  
Deputado JOSÉ CARLOS ALELUIA  
Presidente





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 2.961, DE 1997

SUBSTITUTIVO ADOPTADO - CCJR

Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nºs 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 3º, 4º, 6º, 7º e 11 da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 3º.....

- l) à liberdade de manifestação do pensamento;
- m) à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem;
- n) ao direito de não-discriminação;
- o) ao direito de ampla defesa, e ao contraditório;
- p) à proibição da escravidão e da servidão;
- q) aos direitos e garantias constitucionais e legais assegurados aos acusados."

"Art. 4º.....

- j) Revelar o magistrado, o membro do Ministério Público, o membro do Tribunal de Contas, a autoridade policial ou administrativa, ou permitir, indevidamente, que cheguem ao conhecimento de terceiro ou aos meios de comunicação fatos ou informações de que tenha ciência em razão do cargo e que violem o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a imagem e a honra das pessoas;
- l) dispensar tratamento indigno a quem esteja sob custódia de autoridade policial ou permitir a exposição pública de acusado em processo criminal ou administrativo, em detrimento da intimidade, da honra e da dignidade da pessoa humana.





“Art. 6º.....

§ 2º A sanção civil, caso não seja possível fixar o valor do dano, consistirá no pagamento de indenização no valor de 5.000 Ufir (cinco mil unidades fiscais de referência) a 200.000 Ufir (duzentas mil unidades fiscais de referência). (NR)

§ 3º A sanção penal será aplicada de acordo com as regras do Código Penal e consistirá em (NR):

- a) “revogado”
- b) detenção de seis meses a dois anos e multa; (NR)
- c) perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública pelo prazo de três anos. (NR)

“Art. 7º.....

§ 2º Não existindo no Município, no Estado ou na legislação militar normas reguladoras do inquérito administrativo, serão aplicadas supletivamente aquelas previstas na Lei nº 8.112, de 11 e dezembro de 1990”. (NR)

“Art. 11 À ação civil serão aplicáveis as normas do Código de Processo Civil (Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973), devendo observar-se o procedimento sumário de que trata o Título VII, Capítulo III, arts. 275 a 281 do referido Código”.

Art. 2º O art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com a seguinte redação:



“Art. 17.....

.....

§ 5º A ação de improbidade será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou a autoridade, na hipótese de prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública”.

Art. 3º - Ficam acrescentados os parágrafos 3º, 4º e 5º ao artigo 8º da Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985, e artigo, onde convier, com a seguinte redação:

§ 3º Da instauração do inquérito civil ou do procedimento preparatório caberá recurso, com efeito suspensivo, no prazo de dez dias, contados da data da ciência do ato pelo interessado, ao Conselho Superior do Ministério Público, que poderá adequar o âmbito da apuração ou determinar o seu arquivamento:

§ 4º Em caso de possibilidade de ocorrer dano irreversível ao interesse público, poderá o relator determinar o processamento do recurso apenas no efeito devolutivo.

§ 5º O inquérito civil ou o procedimento preparatório deverá ser concluído no prazo de 6 (seis) meses de sua instauração, somente admitida a prorrogação pelo tempo indispensável à realização das diligências imprescindíveis, por deliberação motivada do Conselho Superior do Ministério Público.

“Art. ... – A ação civil pública prescreve em 5 (cinco) anos.





Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 1º de dezembro de 1999

  
Deputado JOSÉ CARLOS ALELUIA  
Presidente

# **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**

## **SUBSTITUTIVO AO PL Nº 2.961/97**

### **VOTO EM SEPARADO**

#### **DEPUTADO ANDRÉ BENASSI**

Nesta oportunidade, peço vistas do Projeto nº 2.961/97, de autoria do Poder Executivo, para analisar mais detidamente o Substitutivo apresentado pelo ilustre Relator, Deputado Antônio Carlos Biscaia.

O Projeto original propõe alterações à Lei 4.898/65 que regula o direito de representação e o processo de responsabilidade administrativa civil e penal, nos casos de abuso de autoridade.

As alterações consistem, basicamente, no acréscimo de novos tipos de conduta caracterizadas como abuso de autoridade e outras que atualizam a lei, de acordo com as mudanças econômicas e constitucionais.

Submetido à Comissão de Constituição e Justiça, o projeto recebeu do nobre Relator, manifestação considerando possíveis inconstitucionalidades de alguns dispositivos, o que motivou a apresentação do Substitutivo que, SMJ, acabam por comprometer os objetivos da proposição.

Apreciando o voto pela inconstitucionalidade parcial do PL nº 2.961/97, venho ponderar que os argumentos apresentados pelo ilustre Relator não são suficientes para caracterizar a injuridicidade ou inconstitucionalidade necessárias para rejeitar as alíneas “j”, “l” e “m” acrescidas ao art. 4º da lei 4.898/65, as quais considero de suma importância para a realização dos princípios constitucionais, a transparência e o correto desempenho da atividade pública.



Registro que as demais emendas apresentadas pelo Substitutivo são inteiramente pertinentes e aprimoram o projeto original.

O direito de representação permite ao povo pleitear e proceder contra abusos de autoridade, que a própria Constituição previu poderiam ocorrer, ao dispor no art. 5º, inciso XXXIV que *“são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; (...)”*.

A Lei 4.898/65 tem a finalidade de prevenir os abusos de autoridade, dando a quem se sentir prejudicado, a oportunidade de fazer valer os seus direitos e garantias previstos na Constituição, sendo um instrumento de grande importância na defesa dos direitos do cidadão.

O Relator apresentou dois argumentos básicos para afastar as alíneas que se deseja acrescentar ao art. 4º: as normas seriam despiciendas (as condutas estariam contidas no art. 319 do Código Penal) e inconstitucionais (por afetar o direito fundamental da informação).

#### **Do acréscimo das alíneas “j” a “m” ao art. 4º da Lei 4.898/65**

- 1) a alínea “j”** teria por objeto coibir instauração de inquérito ou propositura de ação com propósito de perseguição ou para “satisfazer simples sentimento pessoal ou convicção política.” **A alínea foi rejeitada sob o argumento de despicienda e injurídica uma vez que a prevaricação já estaria prevista no art. 319 do Código Penal.**

O art. 319 do Código Penal define o crime de prevaricação como *“Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal: pena – detenção, de três meses a um ano, e multa”*.



*Ato de ofício* é aquele que se compreende nas atribuições do funcionário, ou em sua competência, pode ser ato administrativo ou judicial. Algumas condutas, por serem mais graves foram consideradas pelo legislador como abuso de poder sujeitas a penas maiores, devendo, portanto, fazer parte da legislação especial. Assim, quando o ato de ofício significar, no caso em exame, instauração de inquérito civil, policial ou administrativo ou propositura de ação de natureza criminal ou de improbidade, com propósito de perseguição, ou para satisfazer simples sentimento pessoal ou convicção política (alínea “j”), **essa conduta não será considerada prevaricação e sim abuso de autoridade.** É o que ocorre com o elenco de tipos descritos no art. 4º da Lei 4.898/65 que se não tivessem sido excepcionalizados pelo legislador poderiam ser, realmente, considerados crimes de prevaricação.

Não há, portanto, injuridicidade. O legislador simplesmente entendeu que as condutas descritas especificamente nas alíneas “j” “l” e “m” deveriam deixar de figurar como crime de prevaricação, para transformar-se em crime por abuso de autoridade, com aplicação de sanção mais elevada.

Tomando como exemplo o Ministério Público, titular da maioria dos atos descritos na alínea “j”, temos plena consciência de que aquele órgão desempenha importante e indispensável papel constitucional em prol da sociedade e tem na própria Lei Orgânica que regulamenta a Instituição, princípios rígidos de disciplina de seus membros, os quais estão sujeitos à pena de demissão nos casos de improbidade administrativa, condenação por crime praticado por abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública, ou mesmo por revelação de assunto de caráter sigiloso, que conheça em razão do cargo ou função, entre outros (LC nº 75, de 20.5.93, art. 239, V).

Também a Magistratura e demais autoridades desempenham papéis importantes para a manutenção do estado de direito. O seu trabalho deve ser exercido com respeito à dignidade de suas funções e à da Justiça. É certo que tanto o Ministério Público como a Magistratura e outras autoridades administrativas já estão sujeitos a normas disciplinares. **O legislador entendeu, porém, que quando algum membro do “parquet” comprovadamente usar de seu poder e de suas prerrogativas para agir com propósito de perseguição, satisfação de sentimentos pessoais ou**



**convicção política, ele certamente estará agindo com abuso de autoridade e deve ser investigado e punido, em benefício da própria instituição.**

Entendendo que tal iniciativa poderia resultar num cerceamento da atividade do Ministério Público, o Relator levanta a hipótese de um promotor que ao oferecer denúncias sistemáticas, mesmo fundamentado em provas, pudesse vir a ser “compreendido” praticando uma conduta de perseguição.

O direito de representação está sujeito a indícios e provas. É possível que, eventualmente, a hipótese alentada pelo Relator ocorra. Da mesma forma que, temos certeza disso, será muito difícil que um membro do Ministério Público venha a instaurar um inquérito movido por sentimentos de perseguição. Mas poupar o Ministério Público por temer qualquer restrição ao desempenho do seu mister não é decisão democrática e coloca a instituição acima da lei..

Várias autoridades, juízes, militares, carcereiros, policiais, estão sujeitos à Lei 4.898/65. O art. 4º, alínea *d*, dispõe que constitui abuso de autoridade o fato de “*deixar o juiz de ordenar o relaxamento de prisão ou detenção ilegal que lhe seja comunicada.*” Trata-se de crime personalíssimo, que só poderá ser praticado por juiz de direito ou juiz federal, porque somente o juiz pode tomar essa decisão ou praticar o ato. Note-se que na qualidade de titular da ação penal, é o próprio Ministério Público que denuncia por abuso de autoridade. Nada mais transparente, portanto, do que a submissão do Ministério Público, além de outras autoridades, às penalidades por abuso de poder.

- 2) **a alínea “I”** pretende punir a manifestação por magistrado, membro do Ministério Público, do Tribunal de Contas, autoridade policial ou administrativa, de opinião sobre investigação, inquérito ou processo ou a divulgação de fatos ou informações de que tenha conhecimento em razão do cargo que ocupa, quando viole interesse público e o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas. **A alínea foi rejeitada por ser considerada despicienda e por incidir em inconstitucionalidade na “medida que proíbe o**



**que a Carta Magna consigna direito da cidadania, qual seja, o direito de informação.”**

Realmente, os argumentos apresentados para rejeitar as alíneas “l” a “m” por vício de inconstitucionalidade não podem prosperar. A questão passa pela problemática da colisão dos direitos fundamentais. Dá-se a colisão de direitos fundamentais quando o exercício de um direito fundamental por parte de seu titular conflita com o exercício do mesmo ou de outro direito fundamental por parte de outro titular. **A alínea “l” foi rejeitada porque o Relator valorizou o direito fundamental de informação do cidadão em detrimento de outros direitos fundamentais tais como o da presunção de inocência; da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.** Para demonstrar que o direito de ser informado não é absoluto, citamos como exemplo a Lei Federal nº 8.159/91 que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.

Dizem os arts. 4º, 5º 22 e 23 da referida lei:

*“Art. 4º “Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.*

*Art. 5º A Administração Pública franqueará a consulta aos documentos públicos na forma da lei.*

*Art. 22. É assegurado o direito de acesso pleno aos documentos públicos.*

*Art. 23. Decreto fixará as categorias de sigilo que deverão ser obedecidas pelos órgãos públicos na classificação dos documentos por eles produzidos.*

*§ 1º Os documentos sigilosos referentes à segurança da sociedade e do Estado, bem como aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas são originariamente sigilosos.”*



Como se vê, um Juiz não pode, em nome do direito de informação da população, emitir opinião sobre um processo que está sob o seu julgamento, sob pena de atentar contra a segurança da sociedade.

A possibilidade de limitação legal de um direito fundamental está implícita na Constituição. Compete ao intérprete e ao legislador, adotando os princípios da unidade da Constituição e da concordância prática, buscar a solução para a colisão dos direitos fundamentais.

É o que ocorre com a alínea “l”. O legislador pretende punir a autoridade que se manifestar sobre fatos de que tenha conhecimento em razão do cargo, cuja postura possa violar o interesse público, o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, justamente porque o direito de informar e o de ser informado não é absoluto.

**3) a alínea “m” assegura tratamento digno à pessoa sob custódia policial, bem como a punição de autoridade que permita exposição pública negativa de acusado em processo criminal ou administrativo. A alínea foi rejeitada tendo em vista que a primeira parte já estaria contemplada pela previsão inscrita no art. 3º da Lei 4.898/65. Quanto à exposição pública do acusado, o Relator constata que a sociedade tem dificuldade para compreender o princípio da presunção da inocência e que os meios de comunicação realmente passam a imagem negativa dos acusados como se já fossem culpados, mas que a idéia de punir a autoridade que permitiu a exposição do acusado poderá redundar em proibição de exercício profissional e sonegação de informação ao cidadão o que é inconstitucional.**

No que diz respeito à alínea “m” concordamos que a mesma encontra-se parcialmente amparada no art. 3º da lei em questão. Mesmo assim, a segunda parte, não deve ser considerada inconstitucional porque a liberdade de informar da Imprensa, da mesma forma que o direito de ser informado do cidadão, não são absolutos como já foi dito.



Aqui, o conflito se dá entre o direito à imagem dos presos e a liberdade de expressão e informação da imprensa. Ao preservar o direito de informação, como condição do livre exercício de trabalho relacionado aos profissionais de comunicação dos presos, deixou o Relator de atentar para a inviolabilidade da imagem daquelas pessoas.

Voltamos a enfatizar que determinados direitos fundamentais não são absolutos e estão sujeitos a algum tipo de restrição desde que para salvaguardar outros direitos fundamentais. Assim é que a própria Constituição Brasileira prevê expressamente que

*“a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.” (art. 220, caput, CF).*

Em seguida, o texto constitucional traz a previsão expressa de reserva de lei restritiva, segundo a qual

*“nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII, XIV.” (art. 220, § 1º, CF)*

Como se vê, é possível limitar o exercício da liberdade de expressão e de informação para salvaguardar outros direitos fundamentais, dentre os quais o direito à imagem.

No meu entender, a alínea “m” é, apenas, carente de melhor técnica legislativa.



O dispositivo deveria tipificar melhor o que consiste uma exposição pública negativa para que se pudesse punir a autoridade que permitiu a exposição de algum modo.

O que o legislador deseja ao incluir a alínea “m” na lei do abuso de autoridade, é garantir que o direito do preso à preservação de sua imagem não sofra qualquer restrição enquanto estiver sob a guarda do Estado, conforme manda a Constituição (art. 220, § 1º). Para tanto, estabelece punição para a autoridade que permitir que o fato ocorra. A dificuldade reside no controle do que será considerado positivo ou negativo ou como se deu a permissão da autoridade. O ideal seria que o dispositivo pudesse estabelecer que os acusados em processo criminal ou administrativo não pudessem ser **constrangidos** a participar, ativa ou passivamente, de atos, entrevistas, fotografias, imagens ou qualquer outra programação reproduzida por televisão, rádio ou jornal. Salva-se a liberdade do trabalho da Imprensa, e define-se a conduta inadequada da autoridade.

Em conclusão, ratifico que os acréscimos das alíneas “j”, “l” e “m” ao art. 4º da Lei 4.898/65 são importantes para uma efetiva repressão ao abuso de autoridade o que permitirá maior garantia dos direitos do cidadão. Como ficou aqui demonstrado, não há qualquer vício de constitucionalidade ou juridicidade no tocante às alíneas “j”, “l” e “m” acrescidas ao art. 4º da Lei 4.898/65 e que, no meu entender, deveriam ter sido mantidas pelo Relator em seu Substitutivo ao Projeto de Lei nº 2.961/97. É o meu voto.

Sala da Comissão, 31 de agosto de 1999.

  
DEPUTADO ANDRÉ BENASSI





CÂMARA DOS DEPUTADOS

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

### PROJETO DE LEI Nº 2.961/97

#### VOTO EM SEPARADO

Deputado **OSMAR SERRAGLIO**

O eminente **Deputado Antonio Carlos Biscaia**, Relator do Projeto de Lei n.2.961/97 na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados, analisou-o, concordando, em parte, com o mesmo e destacando tópicos, aos quais sugeriu emendas, na forma do Substitutivo que apresentou.

Tal Substitutivo desnatura parte da proposta, subscrita pelo atual Ministro do Supremo Tribunal Federal, Doutor Nelson Jobim, quando Ministro de Estado da Justiça.

Tendo em conta que o e. Relator concorda com a inclusão dos novos tipos de abusos de autoridade elencados no art. 3º da Lei n.4.898/65, não há porque mais se os examinar.

Contudo, quanto ao mais, não nos alinhamos com o e. Relator.

Com efeito, parece incidir em ilogicidade evidente, por exemplo, no que tange à previsão da *alínea "j"* do art. 4º, que tem por objetivo coibir a instauração de inquérito ou propositura de ação com propósito de perseguição ou satisfação de sentimento pessoal. Afirma configurar um absurdo aquela tipificação - ao tempo em que a qualifica de despicienda, em face de já estar prevista no art. 319 do Código Penal. Ora, se já está a conduta prevista, não se a há de inquirir de absurda. Ou é despicienda, porque já regrada - e, portanto, não é absurda, ou é absurda e, por isso, não pode ser despicienda.

De igual sorte, reprocha o e. Relator a possível "*compreensão*" do significado da conduta prevista, olvidando-se de que, no caso, a competência para assim "*compreender*" é do Poder Judiciário e não de qualquer outra autoridade.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Também quanto à previsão da *alínea "e"*, afirma textualmente que "*além de despicienda, tal previsão incide em inconstitucionalidade*". Ora, há nisso uma contradição, como já remarcado: ou é despicienda, porque já regrada, ou é inconstitucional e, por isso, não pode ser normatizada, não se podendo falar em despicienda.

Daí porque nos alçamos a emitir Voto em Separado, examinando mais detidamente aqueles tópicos que foram hostilizados pelo e. Relator e que se traduzem em alterações que entendemos, ao contrário do Relator, admitidas pelo ordenamento jurídico.

Calha, desde logo, afirmar que subscrevemos o bem lançado Voto em Separado do ilustre Deputado **André Benassi**.

### 1. Acréscimo da *alínea "j"* ao artigo 4º da Lei n.4.898/65.

Este dispositivo tem o intuito de tipificar como abuso de autoridade a instauração de inquérito civil, policial e administrativo ou propor a ação de natureza civil, criminal ou de improbidade, com propósito de perseguição, ou para satisfazer simples sentimento pessoal ou convicção política.

A justificativa do e. Relator para retirar da proposta referido dispositivo é a de que se intenta cercear a independência de juizes, promotores, procuradores e autoridades policiais e administrativas.

A argumentação não procede, uma vez que tais autoridades já estão obrigadas a agir com zelo em tal sentido, pois que em suas leis orgânicas já há previsão de punição disciplinar caso não seja respeitado tal preceito.

Afirma, ainda, o e. Relator, que a tipificação que se pretende introduzir revela-se despicienda, devido a existência do delito de prevaricação - art. 319 do Código Penal - que incrimina a mesma conduta.

Não é assim contudo. De uma previsão geral, aplicável a todo e qualquer funcionário público, destacam-se condutas específicas - *a instauração de inquérito ou propositura de ação* - portanto ligadas a determinadas autoridades, das quais, bem de se ver, é de se exigir maior reflexão quando decidem sobre atos de repercussão inegável na vida dos cidadãos.

Ademais, não há injuridicidade sustentável, tendo em vista que o legislador simplesmente entendeu que as condutas especificadas na *alínea "j"* - no que é acompanhada pelas condutas das *alíneas "l" e "m"* - deveriam ser destacadas do crime geral de prevaricação para transformarem-se em abuso de autoridade, com uma sanção maior inclusive.

62





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

A tipificação da conduta descrita neste dispositivo como crime de abuso de autoridade, mais do que repreender odiosa conduta, servirá para coibir a utilização da própria máquina estatal para fins que não são de interesse geral da sociedade. Dessa forma, a especificação da conduta supraindicada como crime, no contexto dessa legislação que se propõe, revela o firme propósito do Estado brasileiro, por meio de seus órgãos que detêm a iniciativa legislativa, de erradicar práticas abusivas e proceder a necessária distanciação entre o interesse público – que visa ao benefício de toda a comunidade – e o interesse pessoal dos agentes públicos.

### **2. Acréscimo da alínea “I” ao artigo 4º da Lei n.4.898/65.**

Este dispositivo tem por objetivo punir o Magistrado, o Membro do Ministério Público, o Membro do Tribunal de Contas, a autoridade policial ou a autoridade administrativa, que manifestar, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre investigação inquérito ou processo, ou revelar ou permitir que cheguem ao conhecimento de terceiros fatos ou informações de que tenha ciência em razão do cargo e que violem o interesse público e o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas.

Argumenta o e. Relator que, para além de despiciendo, tal dispositivo está viciado de inconstitucionalidade na medida que proíbe o que a Carta Magna consigna como direito da cidadania, qual seja, o direito de informação (artigo 5º, inciso XIV da CF). Defende que a publicidade dos atos processuais configura a regra, cuja exceção é o sigilo nos casos em que a lei especifica, amparada no princípio da defesa da intimidade e interesse social, enfatizando que calar profissionais do direito e agentes públicos proporcionaria prejuízo ao cidadão e vilipêndio ao direito de livre manifestação.

Os que sustentam vício de inconstitucionalidade na proposta apresentada pelo Governo, fundam-se em que a redação dada ao texto no particular é generalizante, proibindo, inclusive, o que não se pode proibir. Segundo argumentam, os órgãos de comunicação de massa, bem como todos os cidadãos, têm o direito de informação sobre os processos públicos, os inquéritos e os demais procedimentos que não se revestem do caráter legal reservado. Lembram que a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou interesse social o exigirem, defendendo que, se aprovada a lei na forma da proposta apresentada pelo Governo, o segredo de justiça que atualmente constitui uma exceção, passará a ser a regra em virtude das medidas preventivas que as autoridades terão que tomar para não se verem acusadas do cometimento do abuso de autoridade. Afirmam ainda que o dispositivo também revela-se despiciendo no âmbito do nosso ordenamento jurídico, tendo em vista que o artigo 325 do Código Penal já tipifica conduta semelhante.

62





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Não procede a argumentação. Vale anotar que a questão que se coloca passa pela problemática da colisão de direitos fundamentais. De um lado está o direito de informação do cidadão e de outro o direito de inviolabilidade da intimidade, o da presunção de inocência, o da preservação da vida privada, da honra e da imagem de cada indivíduo. A *alínea "l"* foi rejeitada e alterada no Substitutivo apresentado pelo Relator porque ele privilegiou aquele quando confrontados com estes.

Em primeiro lugar, deve-se assinalar que o direito à informação não é um direito absoluto, tendo em vista que há muitas hipóteses em que a própria lei estabelece o dever de sigilo. Em segundo lugar, na hipótese em questão já existem restrições a tal direito em favor da preservação da intimidade, honra e imagem dos acusados em processo administrativo ou judicial.

Ora, o objetivo principal do dispositivo é estender expressamente para as autoridades policiais e administrativas a tipificação de uma conduta que já é vedada para juízes e membros do Ministério Público, consoante regulam as respectivas Leis Orgânicas. Veja-se:

Lei Complementar nº 35/79 (LOMAN):

Art. 36 – É vedado ao magistrado:

.....  
III – manifestar, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre processo pendente de julgamento, seu ou de outrem, ou juízo depreciativo sobre despachos, votos ou sentenças, de órgãos judiciais, ressalvada a crítica nos autos e em obras técnicas ou no exercício do magistério.

Lei Complementar nº 75/93 (LOMPU):

Art. 236 – O membro do Ministério Público da União, em respeito à dignidade de suas funções e à da Justiça, deve observar as normas que regem o seu exercício e especialmente:

.....  
II – guardar segredo sobre assunto de caráter sigiloso que conheça em razão do cargo ou função;

Tomando como exemplo a Magistratura, há norma expressa vedando a revelação de assunto de caráter sigiloso, que o juiz venha a conhecer em virtude de seu mister. Também no que tange ao Ministério Público, nota-se claramente que este órgão desempenha importante papel constitucional em prol da sociedade, de forma que a própria Lei Orgânica que o rege estabelece princípios rígidos de disciplina de seus membros.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Não se trata, portanto, de mitigar poderes desses profissionais, mas, adequar o uso de tais poderes aos limites do que impõe o dever funcional de cada um, evitando e coibindo desmandos e arbitrariedades.

### 3. Acréscimo da alínea “m” ao artigo 4º da Lei n.4.898/65.

A inserção deste dispositivo tem a pretensão de punir como abuso de autoridade o tratamento indigno a pessoa sob custódia de autoridade policial ou permitir a exposição pública de acusado em processo criminal ou administrativo em detrimento da intimidade, da honra e da dignidade da pessoa humana.

O Relator do PL nº 2.961/97 sustenta que a punição de autoridade que permita ou promova a exposição vexatória de acusado em processo criminal ou administrativo poderia redundar em proibição de exercício profissional e sonegação de informação ao cidadão, o que se revelaria nitidamente inconstitucional, em face do direito a ser informado dos acontecimentos que envolvem interesse público.

Ora, sustentar que a autoridade proibida de expor o acusado sob sua custódia a vexame público estará impedida de exercer a sua profissão é insólita e despropositada. Resta evidente a distinção entre exercício, sob os auspícios da lei, de dever profissional, e abuso de autoridade em virtude das prerrogativas profissionais, com conseqüente exposição de acusado a situação vexatória.

Multiplicam-se os casos em que indiciados são acusados e condenados previa e indevidamente pela imprensa comum com base em opiniões de autoridades públicas que acabam por causar danos irreversíveis ao cidadão sob sua custódia. Para elucidar um exemplo, o do ex-Ministro da Saúde e médico, o Dr. Alcenir Guerra, revela-se típico. Acusado de envolvimento em escandalosos superfaturamentos no Ministério da Saúde, o então Ministro da Saúde viu-se obrigado a rebater acusações sérias e infundadas que lhe eram dirigidas pelos jornais e revistas da época. Provada a inocência do médico e a improcedência das acusações, jamais o homem público conseguiu livrar-se da imagem que lhe foi indevidamente impingida. A gravidade do fato e as conseqüências danosas foram tamanhas que o Dr. Alcenir Guerra, de posse da decisão que o inocentava, dispôs-se a escrever um livro, ainda no prelo, cujo título é *“As relações do homem público com a imprensa”*.

Outro exemplo que merece destaque nesse contexto é o de uma escola de São Paulo. Conforme noticiado pela imprensa, alguns alunos de uma escola paulistana teriam sido vítimas de abuso sexual dentro da própria escola e sob os auspícios de sua Diretoria. As reportagens foram tão veementes, os argumentos e fatos descritos tão convincentes que toda a sociedade ficou escandalizada com o episódio, a ponto de grande parte dos pais de alunos matriculados naquele estabelecimento de ensino terem transferido seus filhos para outras escolas, além de terem ocorrido manifestações da população, inclusive com depredação das dependências físicas do





estabelecimento particular de ensino. As reportagens foram produzidas com base em entrevistas e depoimentos das autoridades policiais que investigavam as denúncias de abuso sexual dos menores. Terminada a fase de investigação, constatou-se a improcedência das denúncias e a inocência dos acusados. Entretanto, a instituição de ensino paulistana não resistiu às consequências trágicas do engano. Desta forma, mesmo livre de qualquer culpa no âmbito da Justiça, os donos da referida escola de São Paulo sofreram prejuízos financeiros e morais devido à condenação – prévia e infundada – promovida pela imprensa e chancelada pela sociedade civil em geral.

Tais exemplos reforçam e tornam irrefutável a tese de que não se pode deixar de punir com uma sanção compatível com a gravidade das consequências delas advindas, as ações descritas neste tipo proposto pelo Projeto de Lei nº 2.961/97.

**4. Adequação monetária dos valores de indenização previstos no §2º do art. 6º da Lei nº 4.898/65; adequação da pena de multa à Lei nº 7.209/84; e agravamento da pena de detenção.**

A proposta original do Governo visa a estabelecer valores monetários em reais para a indenização prevista no §2º do art. 6º da Lei nº 4.898/65.

No Substitutivo apresentado pelo Relator, é proposta a adoção da UFIR na redação final da lei. Relativamente à adequação da pena de multa à Lei nº 7.209/84, sustenta o Relator que cabe reparo na redação dada ao §3º, uma vez que foi omitido o termo ‘penal’ relativo à natureza da sanção. No que diz respeito ao agravamento da pena de detenção não faz qualquer censura ao Projeto original.

De nossa parte, concordamos com o e. Relator.

**5. Inclusão de observância ao procedimento sumário para as ações decorrentes da Lei nº 4.898/65 e competência da Justiça Federal para julgamento de ato praticado por autoridade federal.**

A modificação proposta no Projeto de Lei nº 2.961/97 tem o objetivo de, em primeiro lugar, estabelecer procedimento mais ágil para as ações decorrentes da Lei nº 4.898/65 e, em segundo lugar, de explicitar a competência da Justiça Federal para processar e julgar crimes cuja origem sejam atos praticados por autoridade federal.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

O Relator apresentou Substitutivo propondo alteração somente no que tange ao segundo ponto, qual seja, a explicitação contida no parágrafo único de que atos praticados por autoridades federais serão processados e julgados por juizes federais.

A fundamentação do Substitutivo é a de que a proposta inserta no parágrafo único padece de vício de inconstitucionalidade, dado Lei Ordinária não pode alterar competência da Justiça Federal, arrolada no art. 109 da Constituição Federal.

Registre-se que a previsão expressa da competência da Justiça Federal para julgamento de atos praticados por autoridades federais não modifica a competência constitucionalmente estabelecida para a Justiça Federal. Trata-se de mera explicitação de situação jurídica consolidada em nosso ordenamento jurídico, tendo em vista que uma leitura mais atenta da Carta Magna de 1988 deixa claro que os atos praticados por autoridades federais são de interesse da União (com exceção das de falência, trabalho, eleitoral e acidente de trabalho, expressamente excluídas), de modo que a competência repousa mesmo sobre a Justiça Federal, conforme atesta o art. 109, I da CF/88.

A jurisprudência dos tribunais pátrios atesta que a competência para processo e julgamento de atos praticados por funcionários e autoridades federais é da Justiça Federal, tendo em vista a patente presença do interesse da União em reprimir condutas abusivas que representem prejuízos aos serviços públicos prestados. Dessa forma, o dispositivo do Projeto de Lei nº 2.961/97 tem por intuito tornar expressa, na lei, situação já consagrada na jurisprudência dos nossos tribunais, conforme demonstra o aresto seguinte:

***“PROCESSUAL PENAL. FUNCIONÁRIO PÚBLICO FEDERAL. ABUSO DE AUTORIDADE. COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL.***

*Compete à Justiça Federal processar e julgar crime praticado por funcionário público federal no exercício de suas atribuições funcionais.*

*Conflito de competência conhecido. Competência da Justiça Federal.”(CC 20.779/RO, Rel. Ministro Vicente Leal, STJ, DJ 22/02/99)*

### **5. Privilégio de foro em razão do exercício de função pública na ação de que trata a Lei nº 8.429/92.**

O Substitutivo do Relator propõe a supressão também do dispositivo que altera o §5º do art. 17 da referida Lei, que tem o escopo de reconhecer foro privilegiado para autoridades que estejam sendo processadas em virtude do exercício de função pública.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Como justificativa do Substitutivo apresentado, sustenta o Relator que não se pode admitir alteração da competência fixada na Constituição Federal, via legislação ordinária. Argumenta que o intuito processual da Lei nº 8.429/92 é o mesmo da Lei nº 4.717/65 – que regula a Administração Pública e a Lei nº 7.347/85 – que disciplina a ação civil pública, nas quais não há previsão de privilégio de foro.

Não se pode admitir a competência funcional dos juízos de primeira instância para julgar autoridades processadas em virtude do exercício de funções públicas. Tal consistiria em subverter todo o sistema jurídico nacional de repartição de competências. Deveras, a Lei nº 8.429/92, incrustada no ordenamento jurídico brasileiro, há de ser entendida no contexto das regras constitucionais de competência hierárquica. A não ser assim, também a ação de improbidade prevista na mencionada lei, contra o Presidente da República, que não encontra expressa previsão no texto do art. 102 da Constituição Federal, poderia ser aforada perante o juiz de primeiro grau de jurisdição que, por sua vez, seria competente para impor-lhe a sanção de perda do cargo. O absurdo é tão palmar que nem mereceria outras considerações.

Convém anotar que tal prerrogativa de foro é assegurada não em razão de qualquer suspeição contra o juiz de primeiro grau, mas, fundamentalmente, em decorrência do significado da decisão no quadro político institucional. Pretende-se não só evitar a utilização política do processo, como também assegurar a absoluta isenção no julgamento de questões que possam afetar o pleno exercício das funções públicas.

A simples possibilidade de suspensão de direitos políticos ou de perda da função pública seriam suficientes para demonstrar que a ação de que trata a Lei nº 8.429/92 deve ser aforada perante juízes competentes para o processo e julgamento dessas autoridades em matéria penal. De observar que, enquanto na esfera penal são raras as penas que implicam a perda da função ou a restrição temporária de direitos (Código Penal, art. 47, I, e 92, I), na "ação civil" de que trata a Lei nº 8.429/92, todas as condenações implicam suspensão de direitos políticos por até 10 anos, além da perda da função pública (CF, art. 12).

Essa colocação serve pelo menos para alertar sobre a necessidade de que não se torne pacífica a competência dos juízes de primeira instância para processar e julgar, com base na Lei nº 8.429/92, as autoridades que estão submetidas, em matéria penal, à competência originária de cortes superiores ou até mesmo do Supremo Tribunal Federal.

6





É evidente, pois, que a sentença condenatória proferida nessa peculiar "ação civil" é dotada de efeitos que, em alguns aspectos, superam aqueles atribuídos à sentença penal condenatória. É certo, pois, que a condenação proferida na ação civil de que trata o art. 37, § 4º, da Constituição, poderá conter, também, efeitos mais gravosos para o equilíbrio jurídico-institucional do que eventual sentença condenatória de caráter penal.

Não é preciso dizer, também, que muitos dos ilícitos descritos na Lei de Improbidade configuram, igualmente, ilícitos penais, que podem dar ensejo à perda do cargo ou da função pública, como efeito da condenação, como fica evidenciado pelo simples confronto entre o elenco de "atos de improbidade", constante do art. 9º da Lei nº 8.429/92, com os delitos contra a Administração praticados por funcionário público (Código Penal, art. 312 e seguintes, especialmente os crimes de peculato, art. 312, concussão, art. 316, corrupção passiva, art. 317, prevaricação, art. 319, e advocacia administrativa, art. 321).

Tal coincidência ressalta a possibilidade de incongruências entre as decisões na esfera criminal e na "ação civil", com sérias conseqüências para todo o sistema jurídico. Com efeito será que alguém, em sã consciência, consideraria razoável que, em um sistema constitucional que consagra a prerrogativa de foro, um ministro de Estado, um parlamentar, ou até mesmo o presidente do Supremo Tribunal Federal pudesse ter os seus direitos suspensos e decretada a perda de seu cargo por decisão de um juiz de primeiro grau? Se essa indagação provoca dificuldades, como admitir a proliferação de "ações civis de improbidade" contra autoridades submetidas à competência originária de cortes superiores, perante juizes de primeiro grau?

O Supremo Tribunal Federal já teve o ensejo de examinar esta questão no conflito de Atribuições nº 35, no qual o eminente ministro Francisco Rezek, ao conhecer e prover o conflito, salientou, com o simples exemplo, o absurdo que constituiria a decisão de juiz de primeira instância apreciando a conduta e a idoneidade de determinada pessoa para o exercício do cargo de ministro da Fazenda. Ponderou a este respeito o ilustre magistrado que:

*"Figuro a situação seguinte: amanhã o Curador de Interesses Difusos, no Rio de Janeiro, dirige-se a uma das Varas Cíveis da Capital, com toda a forma exterior de quem pede a prestação jurisdicional, e requer ao juiz que, em nome do bem coletivo, exonere o ministro da Fazenda e designe em seu lugar outro cidadão, cujo luminoso currículo viria anexo." (RT 650/201).*





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Assim, conforme lembrado pelo eminente ministro, no acima mencionado Conflito de Atribuições, dentro do quadro normativo constitucional brasileiro, e tendo em vista os graves efeitos da decisão para o equilíbrio político-institucional, afigura-se difícil, senão impossível, sustentar que as autoridades que gozam de prerrogativa de foro, nos crimes comuns e de responsabilidade, possam perder o cargo e ter os seus direitos políticos suspensos em decorrência de sentença condenatória proferida por juiz de primeiro grau, mesmo fora do contexto específico do direito penal.

Também na recente Reclamação nº 1.110-1/99, o Supremo Tribunal Federal, por meio do despacho do Ministro Marco Aurélio, suspendeu a eficácia de Portaria do Ministério Público Federal, entendendo que a competência para apuração, processo e julgamento de autoridade federal que goze de prerrogativa de foro no âmbito penal é do mesmo juízo especial:

*"Ora, no fim buscado – a glosa penal – há de atentar-se para a circunstância de, à data da licitação, o Grupo OK vir sendo dirigido por pessoa natural hoje ocupante de cadeira no Senado da República. O fato é de molde a atrair, conforme precedentes citados na inicial (Habeas Corpus nº 42.108, Relator Ministro Evandro Lins, Revista Trimestral de Jurisprudência 33/791 e Inquérito nº 1.504, Relator Ministro Celso de Mello, Diário da Justiça de 17 de junho de 1999), a competência desta Corte para o Inquérito, pouco importando haja sido rotulado de civil público. Sobrepõe-se ao aspecto formal a realidade, o tema de fundo, o objetivo colimado."*

Em verdade, a análise das consequências da eventual condenação de um ocupante de funções ministeriais, de funções parlamentares ou de funções judicantes, numa "ação civil de improbidade" somente serve para ressaltar que, como já assinalado, se está diante de uma medida judicial de forte conteúdo penal.

Se os delitos de que trata a Lei nº 8.429/92 são, efetivamente, "crimes de responsabilidade", então é imperioso o reconhecimento da competência do Supremo Tribunal Federal toda vez que se tratar de ação movida contra ministros de Estado ou contra integrantes de tribunais superiores (CF, art. 102, I, "c").

É bem verdade que a qualificação dos delitos previstos na Lei nº 8.429/92 coloca o intérprete aparentemente em face de uma "lacuna oculta", na qual, como se sabe, o texto legal reclama uma restrição que decorre do próprio sistema ou de princípios que lhe são imanentes. Nesse caso, ter-se-ia de reconhecer que as normas da mencionada lei não seriam aplicáveis às autoridades submetidas a procedimento constitucional especial, nas hipóteses de ser-lhes imputada a prática de crime de responsabilidade.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Se, ao contrário, se reconhece que se cuida de uma "ação civil" de fortes características penais, também não existe outra solução dentro do sistema senão aquela que considera que serão competentes, por força de compreensão, para processar e julgar a ação, os tribunais que detêm a competência originária para o processo-crime contra a autoridade situada no pólo passivo da ação de Improbidade.

Descabe argumentar que essa construção poderia não ser aceita, porquanto a regra que baliza o estatuto jurídico-constitucional brasileiro é a da inextensibilidade da competência do Supremo Tribunal Federal.

Cabe observar, entretanto, que a jurisprudência da corte indica que esse entendimento comporta temperamentos, uma vez que é o próprio Supremo Tribunal que admite a possibilidade de extensão ou ampliação de sua competência expressa quando esta resulte implícita no próprio sistema constitucional.

É o que deixou assente o Supremo Tribunal Federal, em precedente da relatoria do eminente e saudoso ministro Luiz Gallotti, *Verbis*:

*"Crime contra a honra em que é querelante um desembargador. Exceção da verdade. Se o Supremo Tribunal é o competente para julgar os crimes de um desembargador, e, se, num processo por este provocado, é oposta exceptio veritatis em que se lhe imputa a prática de um crime, só aquele tribunal, competente para julgar o crime, poderá julgar a exceção, pois acolher esta é dar pela existência daquele. No caso, a lei originária (art. 85 do Código de Processo Penal) só tornou explícita uma competência que na própria Constituição se compreende constitucional e, em regra inampliável por lei ordinária, ressalvados apenas os casos em que aquela competência resulta implícita no próprio sistema da Constituição. Por isso, somente quando na exceção de verdade se impute crime ao querelante, será competente o Supremo Tribunal Federal (DEN nº 103, julgada em 5.9.51)."*

Impõe-se, assim, reconhecer a incompetência absoluta dos juízes de primeiro grau para julgar ação de improbidade em relação a ministros de Estado e membros de tribunais superiores e do Tribunal de Contas da União, bem como dos Parlamentares federais sendo o Supremo Tribunal Federal detentor de competência para processar e julgar as referidas ações.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Em conclusão, as alterações propostas no Substitutivo do e. Relator do PL nº 2.961/97 devem ser rejeitadas no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça e Redação, tendo em vista a constitucionalidade dos dispositivos da proposta original contida no PL nº 2.961/97 e a improcedência das objeções feitas, conforme exaustivamente demonstrado no voto proferido. No meu entender, os dispositivos do Projeto de Lei nº 2.961/97 devem ser aprovados por esta Comissão tal qual constam da proposta original. É o meu voto.

Sala da Comissão, em 30 de agosto de 1999.

  
Deputado **Osmar Serraglio**

## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

### **PROJETO DE LEI Nº 2.961-A, DE 1997 (DO PODER EXECUTIVO) MENSAGEM Nº 397/97**

Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nºs 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo, com votos em separado dos Deputados André Benassi e Osmar Serraglio (relator: Dep. Antônio Carlos Biscaia).





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

**PROJETO DE LEI Nº 2.961-A, DE 1997  
(DO PODER EXECUTIVO)  
MSC Nº 397/97**

Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nºs 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

(À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO)

**S U M Á R I O**

I – Projeto inicial

II – Na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação:

- parecer do Relator
- substitutivo oferecido pelo Relator
- parecer reformulado
- 2º substitutivo oferecido pelo Relator
- parecer da Comissão
- substitutivo adotado pela Comissão
- votos em separado



CÂMARA DOS DEPUTADOS

**SECRETARIA-GERAL DA MESA**  
**PROJETO DE LEI Nº 2.961, DE 1997**

**Aprovados:**

- o Requerimento de Srs. Líderes solicitando o encerramento da discussão;
- o **Substitutivo adotado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação**, ressalvados os Destaques;

**Mantidos:**

- a alínea “j” do art. 4º, constante do art. 1º do Substitutivo, objeto de Destaque de Bancada (PT);
- a expressão “**ou meios de comunicação**”, na alínea “j” do art. 4º, constante do art. 1º do Substitutivo, objeto de Destaque de Bancada (PPB);
- o art. 2º do Substitutivo, objeto de Destaque de Bancada (PT);

**Prejudicado:**

- o Projeto principal;

**A Matéria vai ao Senado Federal.**

Em 14.12.99

  
**Mozart Vianna de Paiva**  
Secretário-Geral da Mesa





# **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

## **PROJETO DE LEI Nº 2.961-A, DE 1997**

( Do Poder Executivo )  
MENSAGEM Nº 397/97

Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nºs 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo, com votos em separado dos Deputados André Benassi e Osmar Serraglio (relator: Dep. Antônio Carlos Biscaia).

(À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO)

### **S U M Á R I O**

I – Projeto inicial

II – Na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação:

- parecer do Relator
- substitutivo oferecido pelo Relator
- parecer reformulado
- 2º substitutivo oferecido pelo Relator
- parecer da Comissão
- substitutivo adotado pela Comissão
- votos em separado



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 3º, 4º, 6º, 7º e 11 da Lei nº 4 898, de 9 de dezembro de 1965, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º

- l) à liberdade de manifestação do pensamento;
- m) à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem;
- n) ao direito de não-discriminação;
- o) ao direito de ampla defesa, e ao contraditório;
- p) à proibição da escravidão e da servidão;
- q) aos direitos e garantias constitucionais e legais assegurados aos acusados.”

“Art. 4º

j) instaurar inquérito civil, policial ou administrativo ou propor ação de natureza civil, criminal ou de improbidade, com propósito de perseguição, ou para satisfazer simples sentimento pessoal ou convicção política;

l) manifestar o magistrado, o membro do Ministério Público, o membro do Tribunal de Contas, a autoridade policial ou a autoridade administrativa, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre investigação, inquérito ou processo, ou revelar ou permitir que cheguem ao conhecimento de terceiros fatos ou informações de que tenha ciência em razão do cargo e que violem o interesse público e o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas;

m) conferir tratamento indigno a pessoa sob a custódia de autoridade policial ou permitir a exposição pública de acusado em processo criminal ou administrativo em detrimento da intimidade, da honra e da dignidade da pessoa humana.”

“Art. 6º

§ 2º A sanção civil, caso não seja possível fixar o valor do dano, consistirá no pagamento de indenização pela autoridade ou funcionário no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

§ 3º A sanção será aplicada de acordo com as regras do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940) e consistirá em:

- a) detenção de seis meses a dois anos e multa;
- b) perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública pelo prazo de três anos.

Art. 7º

§ 2º Não existindo no Município, no Estado ou na legislação militar normas reguladoras do inquérito administrativo, serão aplicadas supletivamente aquelas previstas na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

“Art. 11. À ação civil serão aplicáveis as normas do Código de Processo Civil (Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973), devendo observar-se o procedimento sumaríssimo de que trata o Título VII, Capítulo III, arts. 275 a 281 do referido Código.

Parágrafo único. A ação civil será proposta perante a Justiça Federal, se se tratar de ato praticado por autoridade federal.”



Art. 2º O art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 17. ....

§ 5º A ação de improbidade será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou a autoridade, na hipótese de prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública.”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,

“LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS”

# CONSTITUIÇÃO

## REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

### 1988

#### TÍTULO IV

#### DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

#### CAPÍTULO I

#### Do Poder Legislativo

#### SEÇÃO VIII

#### Do Processo Legislativo

#### SUBSEÇÃO III

#### Das Leis

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

- I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
- II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública.

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

## LEI N° 4.898 DE 09 DE DEZEMBRO DE 1965

REGULA O DIREITO DE REPRESENTAÇÃO E O PROCESSO DE RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA CIVIL E PENAL, NOS CASOS DE ABUSO DE AUTORIDADE.

Art. 3º - Constitui abuso de autoridade qualquer atentado:

- a) à liberdade de locomoção;
- b) à inviolabilidade do domicílio;
- c) ao sigilo da correspondência;
- d) à liberdade de consciência e de crença;
- e) ao livre exercício de culto religioso;
- f) à liberdade de associação;
- g) aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício do voto;
- h) ao direito de reunião;
- i) à incolumidade física do indivíduo;
- j) aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício profissional.

\* Alínea j acrescentada pela Lei número 6.657, de 5 de junho de 1979.

Art. 4º - Constitui também abuso de autoridade:

- a) ordenar ou executar medida privativa da liberdade individual, sem as formalidades legais ou com abuso de poder;



b) submeter pessoa sob sua guarda ou custódia a vexame ou a constrangimento não autorizado em lei;

c) deixar de comunicar, imediatamente, ao juiz competente a prisão ou detenção de qualquer pessoa;

d) deixar o juiz de ordenar o relaxamento de prisão ou detenção ilegal que lhe seja comunicada;

e) levar à prisão e nela deter quem quer se proponha a prestar fiança, permitida em lei;

f) cobrar o carcereiro ou agente de autoridade policial carceragem, custas, emolumentos ou qualquer outra despesa, desde que a cobrança não tenha apoio em lei, quer quanto à espécie, quer quanto ao seu valor;

g) recusar o carcereiro ou agente de autoridade policial recibo de importância recebida a título de carceragem, custas, emolumentos ou de qualquer outra despesa;

h) o ato lesivo da honra ou do patrimônio de pessoa natural ou jurídica, quando praticado com abuso ou desvio de poder ou sem competência legal;

i) prolongar a execução de prisão temporária, de pena ou de medida de segurança, deixando de expedir em tempo oportuno ou de cumprir imediatamente ordem de liberdade.

*\* Alínea i acrescentada pela Lei número 7.960, de 21 de dezembro de 1989*

Art. 6º - O abuso de autoridade sujeitará o seu autor à sanção administrativa civil e penal.

§ 1º - A sanção administrativa será aplicada de acordo com a gravidade do abuso cometido e consistirá em:

a) advertência;

b) repreensão;

c) suspensão do cargo, função ou posto por prazo de 5 (cinco) a 180 (cento e oitenta) dias, com perda de vencimentos e vantagens;

d) destituição de função;

e) demissão;

f) demissão, a bem do serviço público.

§ 2º - A sanção civil, caso não seja possível fixar o valor do dano, consistirá no pagamento de uma indenização de quinhentos a dez mil cruzeiros.

§ 3º - A sanção penal será aplicada de acordo com as regras dos artigos 42 a 56 do Código Penal e consistirá em:

a) multa de cem cruzeiros a cinco mil cruzeiros;

b) detenção por 10 (dez) dias a 6 (seis) meses;

c) perda do cargo e a inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública por prazo até 3 (três) anos.

§ 4º - As penas previstas no parágrafo anterior poderão ser aplicadas autônoma ou cumulativamente.

§ 5º - Quando o abuso for cometido por agente de autoridade policial, civil ou militar, de qualquer categoria, poderá ser cominada a



pena autônoma ou acessória, de não poder o acusado exercer funções de natureza policial ou militar no município da culpa, por prazo de 1 (um) a 5 (cinco) anos.

Art. 7º - Recebida a representação em que for solicitada a aplicação de sanção administrativa, a autoridade civil ou militar competente determinará a instauração de inquérito para apurar o fato.

§ 1º - O inquérito administrativo obedecerá às normas estabelecidas nas leis municipais, estaduais ou federais, civis ou militares, que estabeleçam o respectivo processo.

§ 2º - Não existindo no Município, no Estado ou na legislação militar normas reguladoras do inquérito administrativo serão aplicadas, supletivamente, as disposições dos artigos 219 a 225 da Lei número 1.711, de 28 de outubro de 1952 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União).

§ 3º - O processo administrativo não poderá ser sobrestado para o fim de aguardar a decisão da ação penal ou civil.

Art. 9º - Simultaneamente com a representação dirigida à autoridade administrativa ou independentemente dela, poderá ser promovida, pela vítima do abuso, a responsabilidade civil ou penal ou ambas, da autoridade culpada.

Art. 10 - (Vetado).

Art. 11 - À ação civil serão aplicáveis as normas do Código do Processo Civil.

## LEI Nº 8.429 DE 02 DE JUNHO DE 1992

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.

### CAPÍTULO III Das Penas

Art. 12 - Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:



I - na hipótese do Art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do Art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do Art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

*Parágrafo único.* Na fixação das penas previstas nesta Lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

## CAPÍTULO V

### Do Procedimento Administrativo e do Processo Judicial

Art. 17 - A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

§ 1º - É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o "caput".

§ 2º - A Fazenda Pública, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público.

§ 3º - No caso de a ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, aplica-se, no que couber, o disposto no § 3º do Art. 6º da Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965.

\* § 3 com redação dada pela Lei n. 9.366, de 16/12/1996

§ 4º - O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade.



## LEI 6.657 DE 05 DE JUNHO DE 1979

ACRESCE A ALÍNEA J AO ART. 3º DA LEI N. 4.898, DE 9 DE DEZEMBRO DE 1965, QUE "REGULA O DIREITO DE REPRESENTAÇÃO E O PROCESSO DE RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA CIVIL E PENAL NOS CASOS DE ABUSO DE AUTORIDADE".

O Presidente da República faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. - O Art. 3º da Lei n. 4.898, de 9 de dezembro de 1965, fica acrescido da alínea *j* com a seguinte redação:

"Art. 3º. - .....  
j) aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício profissional."

Art. 2º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário.

## LEI Nº 7.960 DE 21 DE DEZEMBRO DE 1989

DISPÕE SOBRE PRISÃO TEMPORÁRIA.

.....  
Art. 4º - O Art. 4º da Lei número 4.898, de 9 de dezembro de 1965, fica acrescido da alínea *i*, com a seguinte redação:

*\* Texto integrado à Lei modificada.*

.....  
.....

## LEI Nº 7.209 DE 11 DE JULHO DE 1984

ALTERA DISPOSITIVOS DE DECRETO-LEI N. 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940 - CÓDIGO PENAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

.....

Art. 2º - São canceladas, na Parte Especial do Código Penal e nas leis especiais alcançadas pelo ART.12 do Código Penal, quaisquer refe-



rências a valores de multas, substituindo-se a expressão multa de por multa.

.....

.....

# **DECRETO Nº 678 DE 06 DE NOVEMBRO DE 1992**

PROMULGA A CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS (PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA), DE 22 DE NOVEMBRO DE 1969.

Art. 1º - A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), Celebrada em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, apensa por cópia ao presente Decreto, deverá ser cumprida tão inteiramente como nela se contém.

.....

.....

## **MENSAGEM Nº 397, DE 07 DE ABRIL DE 1997, DO PODER EXECUTIVO**

Senhores Membros do Congresso Nacional.

Nos termos do artigo 61 da Constituição Federal, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto do projeto de lei que "Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nº 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992".

Brasília, 7 de abril de 1997.



## **EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS Nº 188, DE 07 DE ABRIL 1997, DO SR. MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA**

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Tenho a honra de submeter à apreciação de Vossa Excelência anteprojeto de lei que objetiva alterar dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

A Lei nº 4.898/65, ao regular o direito de representação e o processo de responsabilidade contra autoridades que cometerem abusos no exercício de suas funções, constitui ferramenta jurídica indispensável para o resguardo de direitos e garantias individuais.

Ocorre, todavia, que tal Lei, sancionada em 1965, encontra-se defasada em vários aspectos, dado o desenvolvimento político, social e jurídico do País. O anteprojeto de lei ora encaminhado a Vossa Excelência visa, pois, conformar referida Lei à atual Constituição



Federal, a tratados internacionais de que o Brasil faz parte, especialmente a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), promulgada pelo Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, e a normas outras do direito positivo brasileiro.

Assim é que a proposta contempla o acréscimo, ao art. 3º da Lei nº 4.898/65, de novos tipos de abuso de autoridade, consistentes em atentado à liberdade de manifestação do pensamento; à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem; ao direito de não-discriminação; ao direito de ampla defesa, e ao contraditório; à proibição da escravidão e da servidão; aos direitos e garantias constitucionais e legais assegurados aos acusados.

Novos tipos de abuso de autoridade, a serem acrescidos àqueles que constam do art. 4º da Lei nº 4.898/65, são igualmente previstos pelo anteprojeto de lei em apreço. São eles: a instauração de inquérito ou a propositura de ação com propósito de perseguição, ou para satisfazer simples sentimento pessoal ou convicção política; a manifestação, por magistrado, membro do Ministério Público, membro do Tribunal de Contas, autoridade policial ou administrativa, de opinião sobre investigação, inquerito ou processo ou a divulgação de fatos ou informações de que tenha conhecimento em razão do cargo, violando o interesse público e o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas; e o tratamento indigno a pessoa sob a custódia de autoridade policial ou a exposição pública de acusado em processo criminal ou administrativo em desrespeito à intimidade, à honra e à dignidade da pessoa humana.

A proposta de alteração do art. 6º da referida Lei tem por objetivo estabelecer a sanção civil em conformidade com a moeda atualmente em curso, bem como, relativamente à sanção penal, aumentar a pena de detenção, considerando a gravidade do abuso de autoridade, e conformar a pena de multa ao disposto no art. 2º da Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984.

Propõe-se também nova redação ao § 2º do art. 7º de tal Lei, com o escopo unicamente de adequá-lo ao direito positivo vigente, o mesmo acontecendo com o art. 11, por meio do qual se recomenda ainda, à ação civil, a observância do procedimento sumário de que trata o Código de Processo Civil, a fim de se obterem decisões judiciais céleres, bem assim a sua propositura na Justiça Federal, se relativa a ato praticado por autoridade federal.

No que concerne à Lei nº 8.429/92, que dispõe sobre as sanções a serem aplicadas aos agentes públicos que cometerem atos de improbidade administrativa, o anteprojeto de lei em consideração lhe acrescenta novo dispositivo, qual seja, § 5º ao art. 17.

Por meio da proposta de acréscimo de parágrafo ao art. 17 da Lei nº 8.429/92, pretende-se resolver polêmica doutrinária e jurisprudencial, ao determinar que a ação de improbidade será ajuizada no tribunal competente para processar e julgar criminalmente o agente público, na hipótese de prerrogativa em razão do exercício de função pública.

Tal medida se justifica, dada a gravidade dos atos de improbidade administrativa, conforme previsão dos arts. 9º, 10 e 11 da referida Lei, quase todos configurando ilícito penal. É que as ações de improbidade administrativa são dotadas de efeitos mais gravosos para o equilíbrio jurídico-institucional do que sentenças penais condenatórias. Com efeito, se, em matéria penal, raras são as penalidades que ensejam a perda da função ou a restrição temporária de direitos, todas as condenações por atos de improbidade administrativa, conforme previsão do art. 12 da Lei nº 8.429/92, implicam a suspensão dos direitos políticos pelo prazo de até dez anos, e a perda da função pública, além de outras penalidades.



Justificável, pois, a proposta em consideração, a fim de evitar que autoridades submetidas, em matéria penal, à competência originária de Tribunais Superiores, ou até do Supremo Tribunal Federal, sejam processadas e julgadas, com base na Lei nº 8.429/92, por juizes de primeira instância, subvertendo todo o sistema jurídico nacional de repartição de competências.

Respeitosamente,

  
NELSON A. JOBIM  
Ministro de Estado da Justiça


Aviso nº 461 - SUPAR/C. Civil.

Brasília, 7 de abril de 1997.

Senhor Primeiro Secretário.

Encaminho a essa Secretaria Mensagem do Excelentíssimo Senhor Presidente da República relativa a projeto de lei que " Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nº 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 ".

Atenciosamente,

  
CLOVIS DE BARROS CARVALHO  
Ministro de Estado Chefe da Casa Civil  
da Presidência da República

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado UBIRATAN AGUIAR  
Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados  
BRASÍLIA-DF.

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

### RELATÓRIO

Trata a presente iniciativa do Poder Executivo de modificar disposições do ordenamento atinentes ao abuso de autoridade (Lei nº 4.898,

de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nº 6.657, de 5 de junho de 1.979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1.989), e à improbidade administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1.992).

Precipuamente, cabe salientar que o presente projeto já foi objeto de apreciação pelo ilustre ex-deputado JARBAS LIMA, que, na oportunidade coletou subsídios junto a associações de magistrados e membros do Ministério Público, tendo recebido estudos formulados pela Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), da Associação dos Magistrados de Mato Grosso do Sul (AMAMSUL), das Associações dos Magistrados do Trabalho da 9ª Região (AMATRA IX) e da 4ª Região (AMATRA IV), da Associação dos Magistrados das Justiças Militares Estaduais (AMAJME), Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul (AJURIS), da Procuradoria da República do Rio Grande do Sul, das Procuradorias Gerais de Justiça dos Estados de São Paulo, o Distrito Federal e Territórios, de Pernambuco, da Bahia, do Rio Grande do Sul, da Promotoria de Justiça de Defesa do Cidadão de Minas Gerais, e da Promotoria de Justiça de Rondônia, ofertando brilhante síntese que nos proporcionou sólido alicerce.

Com efeito, a proposição em apreço pretende compatibilizar com a Carta Política de 1988 e Tratados subscritos pelo Brasil disposições contidas na Lei 4.898/65, bem como inova quanto à competência para julgamento da ação relativa à improbidade quando a autoridade tiver prerrogativa de foro.

É o relatório.



## FUNDAMENTAÇÃO

Cabe a esta Comissão pronunciar-se quanto a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, bem como ao mérito, cabendo ao Plenário da Casa a apreciação final.

O projeto em comento atende ao requisito da competência (artigo 61 da CF) e atribuições do Congresso Nacional quanto à matéria (artigos 22 e 48 da CF) e não merece censura global quanto à técnica legislativa. No entanto, imperiosa a análise detalhada de cada inovação pretendida à luz de sua constitucionalidade e juridicidade.

Assim, dividiremos a análise em seis tópicos:

- 1) acréscimo de alíneas de “l” a “q” ao artigo 3º da Lei nº 4.898/65: contempla novos tipos de abuso de autoridade, consistentes em atentado à liberdade de manifestação de pensamento, à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem, aos direitos de não discriminação, de ampla defesa e do contraditório, à proibição da escravidão e da servidão, os direitos e garantias constitucionais e legais assegurados aos acusados. Não obstante haja o argumento de que as tipificações penais em apreço não se revestem de compreensão unívoca, ou verificação concreta imediata, entendemos que há viabilidade hermenêutica de aplicação da pretensa norma. Se não primam pela *taxatividade*, os acréscimos em comento não chegam a ferir o princípio da legalidade ou reserva legal ao mesmo tempo que configura importante respaldo normativo para que se façam valer, efetivamente, princípios democráticos consagrados



internacionalmente e convalidados pelo ordenamento pátrio. Pelo que entendemos constitucional, jurídica e tecnicamente adequada a proposição nesse particular;

- 2) acréscimo de alíneas de “j” a “m” ao artigo 4º da Lei 4.898/65: a **primeira alínea** apontada em acréscimo teria, nos termos da respectiva exposição de motivos, o escopo de coibir instauração de inquérito ou propositura de ação com propósito de perseguição ou para “satisfazer simples sentimento pessoal ou convicção política”. No entanto, sob essas pretensas moralização e adequação procedimental, de fato, pretende-se cercear a atuação independente de juizes, promotores, procuradores, autoridades policiais e administrativas, já que denúncias sistemáticas - ainda que embasadas em fortes indícios e provas - poderão ser “compreendidas” enquanto satisfação pessoal dos profissionais encarregados institucionalmente da fiscalização e aplicação da norma no interesse público, o que configuraria absurdo! De outra banda, é despicienda a norma em comento já que o delito de prevaricação - mais adequado ao intuito expressado nos motivos presidenciais - está previsto no artigo 319 do Código Penal, decorrendo daí sua injuridicidade. **Outra alínea (“l”)**, pretende punir a manifestação por magistrado, membro do Ministério Público, do Tribunal de Contas, autoridade policial ou administrativa, de opinião sobre investigação, inquérito ou processo ou a divulgação de fatos ou informações de que tenha conhecimento em razão do cargo que ocupa, quando viole interesse público e o sigilo legal, a



intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas. Para além de despicienda, tal previsão incide em inconstitucionalidade na medida que proíbe o que a Carta Magna consigna direito da cidadania, qual seja, o direito de informação (artigo 5º, inciso XIV da CF), sendo certo que a publicidade dos atos processuais configura a regra, cuja exceção é o sigilo nos casos que lei específica discrimina, amparada no princípio da defesa da intimidade e interesse social. Neste caso, calar profissionais do direito e agentes públicos proporcionaria prejuízo ao cidadão e vilipêndio ao direito de livre manifestação. Mais uma vez padece a iniciativa de injuridicidade e inconstitucionalidade. **A terceira e última alínea** em comento teria a pretensão de assegurar tratamento digno à pessoa sob custódia policial, bem como punir autoridade que permita exposição pública negativa de acusado em processo criminal ou administrativo. Quanto a pretensão consignada na primeira parte, entendemos já devidamente contemplada pela previsão inscrita no artigo 3º da Lei 4.898/65, inclusive pelos acréscimos constantes da presente proposta. Já no que respeita à exposição pública do acusado, é preciso que se destaque uma realidade cultural da previsão legal vigente e conciliá-los ao direito de informação do cidadão e de exercício profissional dos órgãos de imprensa. A realidade cultural em choque com a previsão legal referida é a dificuldade de entendimento pela sociedade em geral do princípio da presunção de inocência. É reiterado, infelizmente, o comportamento dos meios de comunicação social que passam imagem negativa dos



acusados, como se já tivessem sido julgados culpados. No entanto, a idéia de punir autoridade que “permitiu” a exposição do acusado poderá redundar em proibição de exercício profissional e sonegação de informação ao cidadão, o que é claramente inconstitucional;

- 3) adequação monetária dos valores de indenização previstos no § 2º, e agravamento da pena de detenção, bem como adequação à Lei nº 7.209/84 da pena de multa previstas no § 3º, todos do artigo 6º da Lei nº 4.898/65: A proposta visa estabelecer indenização em reais (R\$). Não obstante as motivações de ordem econômica para a desindexação generalizada de valores presentes em contratos e normas, entendemos que, pragmaticamente, a utilização de índice que reflita de alguma maneira eventuais perdas (ou ganhos) do poder aquisitivo da moeda se presta melhor ao ensejo da medida, pelo que sugerimos a adoção da unidade fiscal de referência - UFIR na redação da Lei. No que se refere ao agravamento da pena e à adequação supra referidas, entendemos jurídica e tecnicamente adequados. Cabe aqui outra ressalva: quanto à técnica legislativa, cabe reparo na redação dada ao § 3º, posto que omitido o termo “penal” relativo à natureza da sanção;
- 4) adequação da disposição contida no § 2º do artigo 7º da Lei nº 4.898/65 ao direito positivo vigente: a proposição é conveniente e adequada jurídica e tecnicamente;
- 5) inclusão de observância ao procedimento sumário para as ações decorrentes da Lei 4.898/65 e competência da Justiça Federal para julgamento de ato praticado por autoridade federal: a primeira



inovação é pertinente, ressalvando-se apenas que na redação da proposta consta “procedimento sumaríssimo”, que foi objeto de reforma parcial do Código de Processo Civil que consagrou o termo “sumário”. Já a redação do parágrafo único proposta tem vício de inconstitucionalidade já que Lei Ordinária não pode alterar competência da Justiça Federal, que se encontra arrolada no artigo 109 da Carta Magna;

- 6) privilégio de foro em razão do exercício de função pública na ação de que trata a Lei nº 8.429/92: assim como assentado anteriormente, não se pode admitir alteração de competência fixada na Constituição Federal via legislação ordinária, que é o que pretende a proposta em comento. Outrossim, há que salientar-se que o escopo processual insculpido na lei em referência (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) é idêntico aos das leis 4.717/65 (que regula a ação popular) e 7.347/85 (que disciplina a ação civil pública), nas quais, acertadamente, não há previsão de privilégio de foro, democratizando o acesso à Justiça e compatibilizando a prestação jurisdicional ao interesse público. Do exposto, concluímos pela inconstitucionalidade da proposta também nesse particular.

## VOTO

Pelo exposto, o voto é pela admissibilidade do Projeto de Lei nº 2.961/97 na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, 01 de junho de 1999.

  
**Deputado Antonio Carlos Biscaia**  
**Relator**

### SUBSTITUTIVO OFERECIDO PELO RELATOR

PROJETO DE LEI nº 2.961, DE 1997

“Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nº 6.657, de 5 de junho de 1.979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1.989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1.992.”

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os artigos 3º, 6º, 7º e 11 da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º .....



- l) à liberdade de manifestação do pensamento;
- m) à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem;
- n) ao direito de não-discriminação;
- o) ao direito de ampla defesa, e ao contraditório;
- p) à proibição da escravidão e da servidão;
- q) aos direitos e garantias constitucionais e legais assegurados aos acusados.”

“Art. 6º .....

§ 2º A sanção civil, caso não seja possível fixar o valor do dano, consistirá no pagamento de indenização no valor de 5.000 Ufir (cinco mil unidades fiscais de referência) a 200.000 Ufir (duzentas mil unidades fiscais de referência).(NR)

§ 3º A sanção penal será aplicada de acordo com as regras do Código Penal e consistirá em (NR):

- a) “revogado”
- b) detenção de seis meses a dois anos e multa; (NR)
- c) perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública pelo prazo de três anos. (NR)

.....

“Art. 7º .....

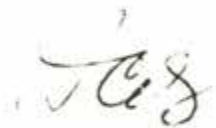
§ 2º Não existindo no Município, no Estado ou na legislação militar normas reguladoras do inquérito administrativo, serão aplicadas supletivamente aquelas previstas na Lei nº 8112, de 11 e dezembro de 1990.” (NR)

.....

“Art. 11 À ação civil serão aplicáveis as normas do Código de Processo Civil (Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973), devendo observar-se o procedimento sumário de que trata o Título VII, Capítulo III, arts. 275 a 281 do referido Código.”

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,



## PARECER REFORMULADO

Acatando sugestões propostas pelos nobres pares na ocasião da reunião realizada hoje, decidi reformular meu parecer nos termos do substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em 1º de dezembro de 1999



Deputado ANTONIO CARLOS BISCAIA  
Relator

## 2º SUBSTITUTIVO OFERECIDO PELO RELATOR

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 3º, 4º, 6º, 7º e 11 da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, passam a vigorar com as seguintes alterações:



“Art. 3º.....

- l) à liberdade de manifestação do pensamento;
- m) à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem;
- n) ao direito de não-discriminação;
- o) ao direito de ampla defesa, e ao contraditório;
- p) à proibição da escravidão e da servidão;
- q) aos direitos e garantias constitucionais e legais assegurados aos acusados.”

“Art. 4º.....

- j) Revelar o magistrado, o membro do Ministério Público, o membro do Tribunal de Contas, a autoridade policial ou administrativa, ou permitir, indevidamente, que cheguem ao conhecimento de terceiro ou aos meios de comunicação fatos ou informações de que tenha ciência em razão do cargo e que violem o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a imagem e a honra das pessoas;
- l) dispensar tratamento indigno a quem esteja sob custódia de autoridade policial ou permitir a exposição pública de acusado em processo criminal ou administrativo, em detrimento da intimidade, da honra e da dignidade da pessoa humana.

“Art. 6º.....

§ 2º A sanção civil, caso não seja possível fixar o valor do dano, consistirá no pagamento de indenização no valor de 5.000 Ufir (cinco mil unidades fiscais de referência) a 200.000 Ufir (duzentas mil unidades fiscais de referência). (NR)



§ 3º A sanção penal será aplicada de acordo com as regras do Código Penal e consistirá em (NR):

- a) “revogado”
- b) detenção de seis meses a dois anos e multa; (NR)
- c) perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública pelo prazo de três anos. (NR)

.....  
 “Art. 7º.....  
 .....

§ 2º Não existindo no Município, no Estado ou na legislação militar normas reguladoras do inquérito administrativo, serão aplicadas supletivamente aquelas previstas na Lei nº 8.112, de 11 e dezembro de 1990”. (NR)  
 .....

“Art. 11 À ação civil serão aplicáveis as normas do Código de Processo Civil (Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973), devendo observar-se o procedimento sumário de que trata o Título VII, Capítulo III, arts. 275 a 281 do referido Código”.

Art. 2º O art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 17.....  
 .....

§ 5º A ação de improbidade será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou a autoridade, na hipótese de prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública”.



Art. 3º - Ficam acrescentados os parágrafos 3º, 4º e 5º ao artigo 8º da Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985, e artigo, onde convier, com a seguinte redação:

§ 3º Da instauração do inquérito civil ou do procedimento preparatório caberá recurso, com efeito suspensivo, no prazo de dez dias, contados da data da ciência do ato pelo interessado, ao Conselho Superior do Ministério Público, que poderá adequar o âmbito da apuração ou determinar o seu arquivamento;

§ 4º Em caso de possibilidade de ocorrer dano irreversível ao interesse público, poderá o relator determinar o processamento do recurso apenas no efeito devolutivo.

§ 5º O inquérito civil ou o procedimento preparatório deverá ser concluído no prazo de 6 (seis) meses de sua instauração, somente admitida a prorrogação pelo tempo indispensável à realização das diligências imprescindíveis, por deliberação motivada do Conselho Superior do Ministério Público.

“Art. ... – A ação civil pública prescreve em 5 (cinco) anos.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 25 de novembro de 1999



Deputado ANTÔNIO CARLOS BISCAIA

Relator



### III – PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo, do Projeto de Lei nº 2.961/97, nos termos do parecer reformulado do Relator, Deputado Antônio Carlos Biscaia. Os Deputados André Benassi e Osmar Serraglio apresentaram votos em separado.

Foi apresentado 1 (um) destaque visando a votação em separado da expressão “aos meios de comunicação”, constante do art. 4º, alínea “j”, do substitutivo. Em votação, foi rejeitado, por 23 votos a 18, prevalecendo integralmente o substitutivo do Relator.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

José Carlos Aleluia – Presidente, Geovan Freitas, José Roberto Batochio e Inaldo Leitão – Vice-Presidentes, Antônio Carlos Konder Reis, Ciro Nogueira, Darci Coelho, Jaime Martins, Moreira Ferreira, Ney Lopes, Ricardo Fiúza, Vilmar Rocha, Iédio Rosa, Júlio Delgado, José Índio, Mendes Ribeiro Filho, Nair Xavier Lobo, Osmar Serraglio, Renato Vianna, André Benassi, Jutahy Júnior, Léo Alcântara, Nelson Otoch, Vicente Arruda, Zenaldo Coutinho, Zulaiê Cobra, Antônio Carlos Biscaia, Geraldo Magela, José Dirceu, Marcelo Déda, Waldir Pires, Ary Kara, Augusto Farias, Edmar Moreira, Gerson Peres, Caio Riela, Mussa Demes, Fernando Coruja, Roland Lavigne, José Antônio, Sérgio Miranda, Bispo Rodrigues, José Ronaldo, Luis Barbosa, Gustavo Fruet, Max Rosenmann, Nelson Pellegrino, Luiz Fernando, Nelson Marquezelli e Bispo Wanderval.

Sala da Comissão, em 1º de dezembro de 1999

  
Deputado JOSÉ CARLOS ALELUIA  
Presidente



PROJETO DE LEI Nº 2.961, DE 1997

SUBSTITUTIVO ADOTADO - CCJR

Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nºs 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 3º, 4º, 6º, 7º e 11 da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º .....

- l) à liberdade de manifestação do pensamento;
- m) à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem;
- n) ao direito de não-discriminação;
- o) ao direito de ampla defesa, e ao contraditório;
- p) à proibição da escravidão e da servidão;
- q) aos direitos e garantias constitucionais e legais assegurados aos acusados.”

“Art. 4º .....

- j) Revelar o magistrado, o membro do Ministério Público o membro do Tribunal de Contas, a autoridade policial ou administrativa, ou permitir, indevidamente, que cheguem ao conhecimento de terceiro ou aos meios de comunicação fatos ou informações de que tenha ciência em razão do cargo e que violem o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a imagem e a honra das pessoas;

l) dispensar tratamento indigno a quem esteja sob custódia de autoridade policial ou permitir a exposição pública de acusado em processo criminal ou administrativo, em detrimento da intimidade, da honra e da dignidade da pessoa humana.

"Art. 6º.....

§ 2º A sanção civil, caso não seja possível fixar o valor do dano, consistirá no pagamento de indenização no valor de 5.000 Ufir (cinco mil unidades fiscais de referência) a 200.000 Ufir (duzentas mil unidades fiscais de referência). (NR)

§ 3º A sanção penal será aplicada de acordo com as regras do Código Penal e consistirá em (NR):

- a) "revogado"
- b) detenção de seis meses a dois anos e multa; (NR)
- c) perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública pelo prazo de três anos. (NR)

"Art. 7º.....

§ 2º Não existindo no Município, no Estado ou na legislação militar normas reguladoras do inquérito administrativo, serão aplicadas supletivamente aquelas previstas na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. (NR)



“Art. 11 À ação civil serão aplicáveis as normas do Código de Processo Civil (Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973), devendo observar-se o procedimento sumário de que trata o Título VII, Capítulo III, arts. 275 a 281 do referido Código”.

Art. 2º O art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 17.....

.....

§ 5º A ação de improbidade será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou a autoridade, na hipótese de prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública”.


Art. 3º - Ficam acrescentados os parágrafos 3º, 4º e 5º ao artigo 8º da Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985, e artigo, onde convier, com a seguinte redação:

§ 3º Da instauração do inquérito civil ou do procedimento preparatório caberá recurso, com efeito suspensivo, no prazo de dez dias, contados da data da ciência do ato pelo interessado, ao Conselho Superior do Ministério Público, que poderá adequar o âmbito da apuração ou determinar o seu arquivamento;

§ 4º Em caso de possibilidade de ocorrer dano irreversível ao

interesse público, poderá o relator determinar o processamento do recurso apenas no efeito devolutivo.

§ 5º O inquérito civil ou o procedimento preparatório deverá ser concluído no prazo de 6 (seis) meses de sua instauração, somente admitida a prorrogação pelo tempo indispensável à realização das diligências imprescindíveis, por deliberação motivada do Conselho Superior do Ministério Público.

"Art. ... – A ação civil pública prescreve em 5 (cinco) anos. 

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 1º de dezembro de 1999

  
Deputado JOSÉ CARLOS ALELUIA  
Presidente



## VOTO EM SEPARADO

### DEPUTADO ANDRÉ BENASSI

Nesta oportunidade, peço vistas do Projeto nº 2.961/97, de autoria do Poder Executivo, para analisar mais detidamente o Substitutivo apresentado pelo ilustre Relator, Deputado Antônio Carlos Biscaia.

O Projeto original propõe alterações à Lei 4.898/65 que regula o direito de representação e o processo de responsabilidade administrativa civil e penal, nos casos de abuso de autoridade.

As alterações consistem, basicamente, no acréscimo de novos tipos de conduta caracterizadas como abuso de autoridade e outras que atualizam a lei, de acordo com as mudanças econômicas e constitucionais.

Submetido à Comissão de Constituição e Justiça, o projeto recebeu do nobre Relator, manifestação considerando possíveis inconstitucionalidades de alguns dispositivos, o que motivou a apresentação do Substitutivo que, S.M.J., acabam por comprometer os objetivos da proposição.

Apreciando o voto pela inconstitucionalidade parcial do PL nº 2.961/97 venho ponderar que os argumentos apresentados pelo ilustre Relator não são suficientes para caracterizar a injuridicidade ou inconstitucionalidade necessárias para rejeitar as alíneas “j”, “l” e “m” acrescidas ao art. 4º da lei 4.898/65, as quais considero de suma importância para a realização dos princípios constitucionais, a transparência e o correto desempenho da atividade pública.

Registro que as demais emendas apresentadas pelo Substitutivo são inteiramente pertinentes e aprimoram o projeto original.

O direito de representação permite ao povo pleitear e proceder contra abusos de autoridade, que a própria Constituição previu poderiam ocorrer, ao dispor no art. 5º, inciso XXXIV que *“são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; (...)”*.



A Lei 4.898/65 tem a finalidade de prevenir os abusos de autoridade, dando a quem se sentir prejudicado, a oportunidade de fazer valer os seus direitos e garantias previstos na Constituição, sendo um instrumento de grande importância na defesa dos direitos do cidadão.

O Relator apresentou dois argumentos básicos para afastar as alíneas que se deseja acrescentar ao art. 4º: as normas seriam despiciendas (as condutas estariam contidas no art. 319 do Código Penal) e inconstitucionais (por afetar o direito fundamental da informação).

### Do acréscimo das alíneas “j” a “m” ao art. 4º da Lei 4.898/65

- 1) a **alínea “j”** teria por objeto coibir instauração de inquérito ou propositura de ação com propósito de perseguição ou para “satisfazer simples sentimento pessoal ou convicção política.” **A alínea foi rejeitada sob o argumento de despicienda e injurídica uma vez que a prevaricação já estaria prevista no art. 319 do Código Penal.**

O art. 319 do Código Penal define o crime de prevaricação como *“Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal: pena – detenção, de três meses a um ano, e multa”*.

*Ato de ofício* é aquele que se compreende nas atribuições do funcionário, ou em sua competência, pode ser ato administrativo ou judicial. Algumas condutas, por serem mais graves foram consideradas pelo legislador como abuso de poder sujeitas a penas maiores, devendo, portanto, fazer parte da legislação especial. Assim, quando o ato de ofício significar, no caso em exame, instauração de inquérito civil, policial ou administrativo ou propositura de ação de natureza criminal ou de improbidade, com propósito de perseguição, ou para satisfazer simples sentimento pessoal ou convicção política (alínea “j”), **essa conduta não será considerada prevaricação e sim abuso de autoridade.** É o que ocorre com o elenco de tipos descritos no art. 4º da Lei 4.898/65 que se não tivessem sido excepcionalizados pelo legislador

*na prática, considerados crimes de prevaricação*



Não há, portanto, injuridicidade. O legislador simplesmente entendeu que as condutas descritas especificamente nas alíneas “j” “l” e “m” deveriam deixar de figurar como crime de prevaricação, para transformar-se em crime por abuso de autoridade, com aplicação de sanção mais elevada.

Tomando como exemplo o Ministério Público, titular da maioria dos atos descritos na alínea “j”, temos plena consciência de que aquele órgão desempenha importante e indispensável papel constitucional em prol da sociedade e tem na própria Lei Orgânica que regulamenta a Instituição, princípios rígidos de disciplina de seus membros, os quais estão sujeitos à pena de demissão nos casos de improbidade administrativa, condenação por crime praticado por abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública, ou mesmo por revelação de assunto de caráter sigiloso, que conheça em razão do cargo ou função, entre outros (LC nº 75, de 20.5.93, art. 239, V).

Também a Magistratura e demais autoridades desempenham papéis importantes para a manutenção do estado de direito. O seu trabalho deve ser exercido com respeito à dignidade de suas funções e à da Justiça. É certo que tanto o Ministério Público como a Magistratura e outras autoridades administrativas já estão sujeitos a normas disciplinares. **O legislador entendeu, porém, que quando algum membro do “parquet” comprovadamente usar de seu poder e de suas prerrogativas para agir com propósito de perseguição, satisfação de sentimentos pessoais ou convicção política, ele certamente estará agindo com abuso de autoridade e deve ser investigado e punido, em benefício da própria instituição.**

Entendendo que tal iniciativa poderia resultar num cerceamento da atividade do Ministério Público, o Relator levanta a hipótese de um promotor que ao oferecer denúncias sistemáticas, mesmo fundamentado em provas, pudesse vir a ser “compreendido” praticando uma conduta de perseguição.

O direito de representação está sujeito a indícios e provas. É possível que, eventualmente, a hipótese alentada pelo Relator ocorra. Da mesma forma que, temos certeza disso, será muito difícil que um membro do Ministério Público venha a instaurar um inquérito movido por sentimentos de perseguição. Mas poupar o Ministério Público por temer qualquer restrição ao desempenho do seu mister não é decisão democrática e coloca a instituição acima da lei.



Várias autoridades, juízes, militares, carcereiros, policiais, estão sujeitos à Lei 4.898/65. O art. 4º, alínea *d*, dispõe que constitui abuso de autoridade o fato de “*deixar o juiz de ordenar o relaxamento de prisão ou detenção ilegal que lhe seja comunicada.*” Trata-se de crime personalíssimo, que só poderá ser praticado por juiz de direito ou juiz federal, porque somente o juiz pode tomar essa decisão ou praticar o ato. Note-se que na qualidade de titular da ação penal, é o próprio Ministério Público que denuncia por abuso de autoridade. Nada mais transparente, portanto, do que a submissão do Ministério Público, além de outras autoridades, às penalidades por abuso de poder.

- 2) **a alínea “l”** pretende punir a manifestação por magistrado, membro do Ministério Público, do Tribunal de Contas, autoridade policial ou administrativa, de opinião sobre investigação, inquérito ou processo ou a divulgação de fatos ou informações de que tenha conhecimento em razão do cargo que ocupa, quando viole interesse público e o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas. **A alínea foi rejeitada por ser considerada despicienda e por incidir em inconstitucionalidade na “medida que proíbe o que a Carta Magna consigna direito da cidadania, qual seja, o direito de informação.”**

Realmente, os argumentos apresentados para rejeitar as alíneas “l” a “m” por vício de inconstitucionalidade não podem prosperar. A questão passa pela problemática da colisão dos direitos fundamentais. Dá-se a colisão de direitos fundamentais quando o exercício de um direito fundamental por parte de seu titular conflita com o exercício do mesmo ou de outro direito fundamental por parte de outro titular. **A alínea “l” foi rejeitada porque o Relator valorizou o direito fundamental de informação do cidadão em detrimento de outros direitos fundamentais tais como o da presunção de inocência; da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.** Para demonstrar que o direito de ser informado não é absoluto, citamos como exemplo a Lei Federal nº 8.159/91 que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.

Dizem os arts. 4º, 5º 22 e 23 da referida lei:



*“Art. 4º “Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.*

*Art. 5º A Administração Pública franqueará a consulta aos documentos públicos na forma da lei.*

*Art. 22. É assegurado o direito de acesso pleno aos documentos públicos.*

*Art. 23. Decreto fixará as categorias de sigilo que deverão ser obedecidas pelos órgãos públicos na classificação dos documentos por eles produzidos.*

*§ 1º Os documentos sigilosos referentes à segurança da sociedade e do Estado, bem como aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas são originariamente sigilosos.”*

Como se vê, um Juiz não pode, em nome do direito de informação da população, emitir opinião sobre um processo que está sob o seu julgamento, sob pena de atentar contra a segurança da sociedade.

A possibilidade de limitação legal de um direito fundamental está implícita na Constituição. Compete ao intérprete e ao legislador, adotando os princípios da unidade da Constituição e da concordância prática, buscar a solução para a colisão dos direitos fundamentais.

É o que ocorre com a alínea “l”. O legislador pretende punir a autoridade que se manifestar sobre fatos de que tenha conhecimento em razão do cargo, cuja postura possa violar o interesse público, o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, justamente porque o direito de informar e o de ser informado não é absoluto.

3) a alínea “m” assegura tratamento digno à pessoa sob custódia policial, bem como a punição de autoridade que permita exposição



pública negativa de acusado em processo criminal ou administrativo. A alínea foi rejeitada tendo em vista que a primeira parte já estaria contemplada pela previsão inscrita no art. 3º da Lei 4.898/65. Quanto à exposição pública do acusado, o Relator constata que a sociedade tem dificuldade para compreender o princípio da presunção da inocência e que os meios de comunicação realmente passam a imagem negativa dos acusados como se já fossem culpados, mas que a idéia de punir a autoridade que permitiu a exposição do acusado poderá redundar em proibição de exercício profissional e sonegação de informação ao cidadão o que é inconstitucional.

No que diz respeito à alínea “m” concordamos que a mesma encontra-se parcialmente amparada no art. 3º da lei em questão. Mesmo assim, a segunda parte, não deve ser considerada inconstitucional porque a liberdade de informar da Imprensa, da mesma forma que o direito de ser informado do cidadão, não são absolutos como já foi dito.

Aqui, o conflito se dá entre o direito à imagem dos presos e a liberdade de expressão e informação da imprensa. Ao preservar o direito de informação, como condição do livre exercício de trabalho relacionado aos profissionais de comunicação dos presos, deixou o Relator de atentar para a inviolabilidade da imagem daquelas pessoas.

Voltamos a enfatizar que determinados direitos fundamentais não são absolutos e estão sujeitos a algum tipo de restrição desde que para salvaguardar outros direitos fundamentais. Assim é que a própria Constituição Brasileira prevê expressamente que

*“a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.” (art. 220, caput, CF).*

Em seguida, o texto constitucional traz a previsão expressa de reserva de lei restritiva, segundo a qual

*“nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII, XIV.” (art. 220, § 1º, CF)*



Como se vê, é possível limitar o exercício da liberdade de expressão e de informação para salvaguardar outros direitos fundamentais, dentre os quais o direito à imagem.

No meu entender, a alínea “m” é, apenas, carente de melhor técnica legislativa.

O dispositivo deveria tipificar melhor o que consiste uma exposição pública negativa para que se pudesse punir a autoridade que permitiu a exposição de algum modo.

O que o legislador deseja ao incluir a alínea “m” na lei do abuso de autoridade, é garantir que o direito do preso à preservação de sua imagem não sofra qualquer restrição enquanto estiver sob a guarda do Estado, conforme manda a Constituição (art. 220, § 1º). Para tanto, estabelece punição para a autoridade que permitir que o fato ocorra. A dificuldade reside no controle do que será considerado positivo ou negativo ou como se deu a permissão da autoridade. O ideal seria que o dispositivo pudesse estabelecer que os acusados em processo criminal ou administrativo não pudessem ser **constrangidos** a participar, ativa ou passivamente, de atos, entrevistas, fotografias, imagens ou qualquer outra programação reproduzida por televisão, rádio ou jornal. Salva-se a liberdade do trabalho da Imprensa, e define-se a conduta inadequada da autoridade.

Em conclusão, ratifico que os acréscimos das alíneas “j”, “l” e “m” ao art. 4º da Lei 4.898/65 são importantes para uma efetiva repressão ao abuso de autoridade o que permitirá maior garantia dos direitos do cidadão. Como ficou aqui demonstrado, não há qualquer vício de constitucionalidade ou juridicidade no tocante às alíneas “j”, “l” e “m” acrescidas ao art. 4º da Lei 4.898/65 e que, no meu entender, deveriam ter sido mantidas pelo Relator em seu Substitutivo ao Projeto de Lei nº 2.961/97. É o meu voto.

Sala da Comissão, 31 de agosto de 1999.

  
DEPUTADO ANDRÉ BENASSI



**VOTO EM SEPARADO**  
Deputado **OSMAR SERRAGLIO**

O eminente **Deputado Antonio Carlos Biscaia**, Relator do Projeto de Lei n.2.961/97 na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados, analisou-o, concordando, em parte, com o mesmo e destacando tópicos, aos quais sugeriu emendas, na forma do Substitutivo que apresentou.

Tal Substitutivo desnatura parte da proposta, subscrita pelo atual Ministro do Supremo Tribunal Federal, Doutor Nelson Jobim, quando Ministro de Estado da Justiça.

Tendo em conta que o e. Relator concorda com a inclusão dos novos tipos de abusos de autoridade elencados no art. 3º da Lei n.4.898/65, não há porque mais se os examinar.

Contudo, quanto ao mais, não nos alinhamos com o e. Relator.

Com efeito, parece incidir em ilogicidade evidente, por exemplo, no que tange à previsão da *alínea "j"* do art. 4º, que tem por objetivo coibir a instauração de inquérito ou propositura de ação com propósito de perseguição ou satisfação de sentimento pessoal. Afirma configurar um absurdo aquela tipificação - ao tempo em que a qualifica de despicienda, em face de já estar prevista no art. 319 do Código Penal. Ora, se já está a conduta prevista, não se a há de inquinar de absurda. Ou é despicienda, porque já regradada - e, portanto, não é absurda, ou é absurda e, por isso, não pode ser despicienda.

De igual sorte, reprocha o e. Relator a possível "*compreensão*" do significado da conduta prevista, olvidando-se de que, no caso, a competência para assim "*compreender*" é do Poder Judiciário e não de qualquer outra autoridade.

Também quanto à previsão da *alínea "e"*, afirma textualmente que "*além de despicienda, tal previsão incide em inconstitucionalidade*". Ora, há nisso uma contradição, como já remarcado: ou é despicienda, porque já regradada, ou é inconstitucional e, por isso, não pode ser normatizada, não se podendo falar em despicienda.

Dai porque nos alçamos a emitir Voto em Separado, examinando mais detidamente aqueles tópicos que foram hostilizados pelo e. Relator e que se traduzem em alterações que entendemos, ao contrário do Relator, admitidas pelo ordenamento jurídico.



Calha, desde logo, afirmar que subscrevemos o bem lançado Voto em Separado do ilustre Deputado **André Benassi**.

#### 1. Acréscimo da alínea "j" ao artigo 4º da Lei n.4.898/65.

Este dispositivo tem o intuito de tipificar como abuso de autoridade a instauração de inquérito civil, policial e administrativo ou propor a ação de natureza civil, criminal ou de improbidade, com propósito de perseguição, ou para satisfazer simples sentimento pessoal ou convicção política.

A justificativa do e. Relator para retirar da proposta referido dispositivo é a de que se intenta cercear a independência de juizes, promotores, procuradores e autoridades policiais e administrativas.

A argumentação não procede, uma vez que tais autoridades já estão obrigadas a agir com zelo em tal sentido, pois que em suas leis orgânicas já há previsão de punição disciplinar caso não seja respeitado tal preceito.

Afirma, ainda, o e. Relator, que a tipificação que se pretende introduzir revela-se despicienda, devido a existência do delito de prevaricação - art. 319 do Código Penal - que incrimina a mesma conduta.

Não é assim contudo. De uma previsão geral, aplicável a todo e qualquer funcionário público, destacam-se condutas **específicas** - *a instauração de inquérito ou propositura de ação* - portanto ligadas a determinadas autoridades, das quais, bem de se ver, é de se exigir maior reflexão quando decidem sobre atos de repercussão inegável na vida dos cidadãos.

Ademais, não há injuridicidade sustentável, tendo em vista que o legislador simplesmente entendeu que as condutas especificadas na *alínea "j"* - no que é acompanhada pelas condutas das *alíneas "l" e "m"* - deveriam ser destacadas do crime geral de prevaricação para transformarem-se em abuso de autoridade, com uma sanção maior inclusive.

A **tipificação da conduta** descrita neste dispositivo como crime de abuso de autoridade, mais do que **repreender** odiosa conduta, servirá para coibir a utilização da **própria máquina estatal** para fins que não são de interesse geral da sociedade. Dessa forma, a especificação da conduta supraindicada como crime, no contexto dessa legislação que se propõe, revela o firme propósito do Estado brasileiro, por meio de seus órgãos que detêm a iniciativa legislativa, de erradicar práticas abusivas e proceder a necessária **distanciação** entre o interesse público - que visa ao benefício de toda a comunidade - e o interesse pessoal dos agentes públicos.



## 2. Acréscimo da alínea "I" ao artigo 4º da Lei n.4.898/65.

Este dispositivo tem por objetivo punir o Magistrado, o Membro do Ministério Público, o Membro do Tribunal de Contas, a autoridade policial ou a autoridade administrativa, que manifestar, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre investigação inquérito ou processo, ou revelar ou permitir que cheguem ao conhecimento de terceiros fatos ou informações de que tenha ciência em razão do cargo e que violem o interesse público e o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas.

Argumenta o e. Relator que, para além de despiciendo, tal dispositivo está viciado de inconstitucionalidade na medida que proíbe o que a Carta Magna consigna como direito da cidadania, qual seja, o direito de informação (artigo 5º, inciso XIV da CF). Defende que a publicidade dos atos processuais configura a regra, cuja exceção é o sigilo nos casos em que a lei especifica, amparada no princípio da defesa da intimidade e interesse social, enfatizando que calar profissionais do direito e agentes públicos proporcionaria prejuízo ao cidadão e vilipêndio ao direito de livre manifestação.

Os que sustentam vício de inconstitucionalidade na proposta apresentada pelo Governo, fundam-se em que a redação dada ao texto no particular é generalizante, proibindo, inclusive, o que não se pode proibir. Segundo argumentam, os órgãos de comunicação de massa, bem como todos os cidadãos, têm o direito de informação sobre os processos públicos, os inquéritos e os demais procedimentos que não se revestem do caráter legal reservado. Lembram que a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou interesse social o exigirem, defendendo que, se aprovada a lei na forma da proposta apresentada pelo Governo, o segredo de justiça que atualmente constitui uma exceção, passará a ser a regra em virtude das medidas preventivas que as autoridades terão que tomar para não se verem acusadas do cometimento do abuso de autoridade. Afirmam ainda que o dispositivo também revela-se despiciendo no âmbito do nosso ordenamento jurídico, tendo em vista que o artigo 325 do Código Penal já tipifica conduta semelhante.

Não procede a argumentação. Vale anotar que a questão que se coloca passa pela problemática da colisão de direitos fundamentais. De um lado está o direito de informação do cidadão e de outro o direito de inviolabilidade da intimidade, o da presunção de inocência, o da preservação da vida privada, da honra e da imagem de cada indivíduo. A alínea "I" foi rejeitada e alterada no Substitutivo apresentado pelo Relator porque ele privilegiou aquele quando confrontados com estes.

Em primeiro lugar, deve-se assinalar que o direito à informação não é um direito absoluto, tendo em vista que há muitas hipóteses em que a



própria lei estabelece o dever de sigilo. Em segundo lugar, na hipótese em questão já existem restrições a tal direito em favor da preservação da intimidade, honra e imagem dos acusados em processo administrativo ou judicial.

Ora, o objetivo principal do dispositivo é estender expressamente para as autoridades policiais e administrativas a tipificação de uma conduta que já é vedada para juizes e membros do Ministério Público, consoante regulam as respectivas Leis Orgânicas. Veja-se:

Lei Complementar nº 35/79 (LOMAN):

Art. 36 – É vedado ao magistrado:

III – manifestar, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre processo pendente de julgamento, seu ou de outrem, ou juízo depreciativo sobre despachos, votos ou sentenças, de órgãos judiciais, ressalvada a crítica nos autos e em obras técnicas ou no exercício do magisterio.

Lei Complementar nº 75/93 (LOMPU):

Art. 236 – O membro do Ministério Público da União, em respeito à dignidade de suas funções e à da Justiça, deve observar as normas que regem o seu exercício e especialmente:

II – guardar segredo sobre assunto de caráter sigiloso que conheça em razão do cargo ou função;

Tomando como exemplo a Magistratura, há norma expressa vedando a revelação de assunto de caráter sigiloso, que o juiz venha a conhecer em virtude de seu mister. Também no que tange ao Ministério Público, nota-se claramente que este órgão desempenha importante papel constitucional em prol da sociedade, de forma que a própria Lei Orgânica que o rege estabelece princípios rígidos de disciplina de seus membros.

Não se trata, portanto, de mitigar poderes desses profissionais, mas, adequar o uso de tais poderes aos limites do que impõe o dever funcional de cada um, evitando o exercício de poderes e arbitrariedades.

### 3. Acréscimo da alínea “m” ao artigo 4º da Lei n.º 3.398/65.

A inserção deste dispositivo tem a pretensão de punir como abuso de autoridade o tratamento indiano a pessoa sob custódia de autoridade



policial ou permitir a exposição pública de acusado em processo criminal ou administrativo em detrimento da intimidade, da honra e da dignidade da pessoa humana.

O Relator do PL nº 2.961/97 sustenta que a punição de autoridade que permita ou promova a exposição vexatória de acusado em processo criminal ou administrativo poderia redundar em proibição de exercício profissional e sonegação de informação ao cidadão, o que se revelaria nitidamente inconstitucional, em face do direito a ser informado dos acontecimentos que envolvem interesse público.

Ora, sustentar que a autoridade proibida de expor o acusado sob sua custódia a vexame público estará impedida de exercer a sua profissão é insólita e despropositada. Resta evidente a distinção entre exercício, sob os auspícios da lei, de dever profissional, e abuso de autoridade em virtude das prerrogativas profissionais, com conseqüente exposição de acusado a situação vexatória.

Multiplicam-se os casos em que indiciados são acusados e condenados previa e indevidamente pela imprensa comum com base em opiniões de autoridades públicas que acabam por causar danos irreversíveis ao cidadão sob sua custódia. Para elucidar um exemplo, o do ex-Ministro da Saúde e médico, o Dr. Alcenir Guerra, revela-se típico. Acusado de envolvimento em escandalosos superfaturamentos no Ministério da Saúde, o então Ministro da Saúde viu-se obrigado a rebater acusações sérias e infundadas que lhe eram dirigidas pelos jornais e revistas da época. Provada a inocência do médico e a improcedência das acusações, jamais o homem público conseguiu livrar-se da imagem que lhe foi indevidamente impingida. A gravidade do fato e as conseqüências danosas foram tamanhas que o Dr. Alcenir Guerra, de posse da decisão que o inocentava, dispôs-se a escrever um livro, ainda no prelo, cujo título é *"As relações do homem público com a imprensa"*.

Outro exemplo que merece destaque nesse contexto é o de uma escola de São Paulo. Conforme noticiado pela imprensa, alguns alunos de uma escola paulistana teriam sido vítimas de abuso sexual dentro da própria escola e sob os auspícios de sua Diretoria. As reportagens foram tão veementes, os argumentos e fatos descritos tão convincentes que toda a sociedade ficou escandalizada com o episódio, a ponto de grande parte dos pais de alunos matriculados naquele estabelecimento de ensino terem transferido seus filhos para outras escolas, além de terem ocorrido manifestações da população, inclusive com depredação das dependências físicas do estabelecimento particular de ensino. As reportagens foram produzidas com base em entrevistas e depoimentos das autoridades policiais que investigavam as denúncias de abuso sexual dos menores. Terminada a fase de investigação, constatou-se a improcedência das denúncias e a inocência dos acusados. Entretanto, a instituição de ensino paulistana não resistiu às conseqüências trágicas do engano. Desta forma, mesmo livre de qualquer culpa no âmbito da Justiça, os donos da referida escola de São



Paulo sofreram prejuízos financeiros e morais devido à condenação – prévia e infundada – promovida pela imprensa e chancelada pela sociedade civil em geral.

Tais exemplos reforçam e tornam irrefutável a tese de que não se pode deixar de punir com uma sanção compatível com a gravidade das consequências delas advindas, as ações descritas neste tipo proposto pelo Projeto de Lei nº 2.961/97.

**4. Adequação monetária dos valores de indenização previstos no §2º do art. 6º da Lei nº 4.898/65; adequação da pena de multa à Lei nº 7.209/84; e agravamento da pena de detenção.**

A proposta original do Governo visa a estabelecer valores monetários em reais para a indenização prevista no §2º do art. 6º da Lei nº 4.898/65.

No Substitutivo apresentado pelo Relator, é proposta a adoção da UFIR na redação final da lei. Relativamente à adequação da pena de multa à Lei nº 7.209/84, sustenta o Relator que cabe reparo na redação dada ao §3º, uma vez que foi omitido o termo ‘penal’ relativo à natureza da sanção. No que diz respeito ao agravamento da pena de detenção não faz qualquer censura ao Projeto original.

De nossa parte, concordamos com o e. Relator.

**5. Inclusão de observância ao procedimento sumário para as ações decorrentes da Lei nº 4.898/65 e competência da Justiça Federal para julgamento de ato praticado por autoridade federal.**

A modificação proposta no Projeto de Lei nº 2.961/97 tem o objetivo de, em primeiro lugar, estabelecer procedimento mais ágil para as ações decorrentes da Lei nº 4.898/65 e, em segundo lugar, de explicitar a competência da Justiça Federal para processar e julgar crimes cuja origem sejam atos praticados por autoridade federal.

O Relator apresentou Substitutivo propondo alteração somente no que tange ao segundo ponto, qual seja, a explicitação contida no parágrafo único de que atos praticados por autoridades federais serão processados e julgados por juízes federais.

A fundamentação do Substitutivo é a de que a proposta inserta no parágrafo único padece de vício de inconstitucionalidade, dado Lei Ordinária não pode alterar competência da Justiça Federal, arrolada no art. 109 da Constituição Federal.



Registre-se que a previsão expressa da competência da Justiça Federal para julgamento de atos praticados por autoridades federais não modifica a competência constitucionalmente estabelecida para a Justiça Federal. Trata-se de mera explicitação de situação jurídica consolidada em nosso ordenamento jurídico, tendo em vista que uma leitura mais atenta da Carta Magna de 1988 deixa claro que os atos praticados por autoridades federais são de interesse da União (com exceção das de falência, trabalho, eleitoral e acidente de trabalho, expressamente excluídas), de modo que a competência repousa mesmo sobre a Justiça Federal, conforme atesta o art. 109, I da CF/88.

A jurisprudência dos tribunais pátrios atesta que a competência para processo e julgamento de atos praticados por funcionários e autoridades federais é da Justiça Federal, tendo em vista a patente presença do interesse da União em reprimir condutas abusivas que representem prejuízos aos serviços públicos prestados. Dessa forma, o dispositivo do Projeto de Lei nº 2.961/97 tem por intuito tornar expressa, na lei, situação já consagrada na jurisprudência dos nossos tribunais, conforme demonstra o aresto seguinte:

***“PROCESSUAL PENAL. FUNCIONÁRIO PÚBLICO FEDERAL. ABUSO DE AUTORIDADE. COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL.***

*Compete à Justiça Federal processar e julgar crime praticado por funcionário público federal no exercício de suas atribuições funcionais.*

*Conflito de competência conhecido. Competência da Justiça Federal.”(CC 20.779 RO, Rel. Ministro Vicente Leal, STJ, DJ 22 02 99)*

##### **5. Privilégio de foro em razão do exercício de função pública na ação de que trata a Lei nº 8.429/92.**

O Substitutivo do Relator propõe a supressão também do dispositivo que altera o §5º do art. 17 da referida Lei, que tem o escopo de reconhecer foro privilegiado para autoridades que estejam sendo processadas em virtude do exercício de função pública.

Como justificativa do Substitutivo apresentado, sustenta o Relator que não se pode admitir alteração da competência fixada na Constituição Federal, via legislação ordinária. Argumenta que o intuito processual da Lei nº 8.429/92 é o mesmo da Lei nº 4.717/65 – que regula a Administração Pública e a Lei nº 7.347/85 – que disciplina a ação civil pública, nas quais não há previsão de privilégio de foro.

Não se pode admitir a competência funcional dos juízos de primeira instância para julgar autoridades processadas em virtude do exercício de funções públicas. Tal consistiria em subverter todo o sistema jurídico nacional de



repartição de competências. Deveras, a Lei nº 8.429/92, incrustada no ordenamento jurídico brasileiro, há de ser entendida no contexto das regras constitucionais de competência hierárquica. A não ser assim, também a ação de improbidade prevista na mencionada lei, contra o Presidente da República, que não encontra expressa previsão no texto do art. 102 da Constituição Federal, poderia ser aforada perante o juiz de primeiro grau de jurisdição que, por sua vez, seria competente para impor-lhe a sanção de perda do cargo. O absurdo é tão palmar que nem mereceria outras considerações.

Convém anotar que tal prerrogativa de foro é assegurada não em razão de qualquer suspeição contra o juiz de primeiro grau, mas, fundamentalmente, em decorrência do significado da decisão no quadro político institucional. Pretende-se não só evitar a utilização política do processo, como também assegurar a absoluta isenção no julgamento de questões que possam afetar o pleno exercício das funções públicas.

A simples possibilidade de suspensão de direitos políticos ou de perda da função pública seriam suficientes para demonstrar que a ação de que trata a Lei nº 8.429/92 deve ser aforada perante juízes competentes para o processo e julgamento dessas autoridades em matéria penal. De observar que, enquanto na esfera penal são raras as penas que implicam a perda da função ou a restrição temporária de direitos (Código Penal, art. 47, I, e 92, I), na "ação civil" de que trata a Lei nº 8.429/92, todas as condenações implicam suspensão de direitos políticos por até 10 anos, além da perda da função pública (CF, art. 12).

Essa colocação serve pelo menos para alertar sobre a necessidade de que não se torne pacífica a competência dos juízes de primeira instância para processar e julgar, com base na Lei nº 8.429/92, as autoridades que estão submetidas, em matéria penal, à competência originária de cortes superiores ou até mesmo do Supremo Tribunal Federal.

É evidente, pois, que a sentença condenatória proferida nessa peculiar "ação civil" é dotada de efeitos que, em alguns aspectos, superam aqueles atribuídos à sentença penal condenatória. É certo, pois, que a condenação proferida na ação civil de que trata o art. 37, § 4º, da Constituição, poderá conter, também, efeitos mais gravosos para o equilíbrio jurídico-institucional do que eventual sentença condenatória de caráter penal.

Não é preciso dizer, também, que muitos dos ilícitos descritos na Lei de Improbidade configuram, igualmente, ilícitos penais, que podem dar ensejo à perda do cargo ou da função pública, como efeito da condenação, como fica evidenciado pelo simples confronto entre o elenco de "atos de improbidade", constante do art. 9º da Lei nº 8.429/92, com os delitos contra a Administração praticados por



funcionário público (Código Penal, art. 312 e seguintes, especialmente os crimes de peculato, art. 312, concussão, art. 316, corrupção passiva, art. 317, prevaricação, art. 319, e advocacia administrativa, art. 321).

Tal coincidência ressalta a possibilidade de incongruências entre as decisões na esfera criminal e na "ação civil", com sérias consequências para todo o sistema jurídico. Com efeito será que alguém, em sã consciência, consideraria razoável que, em um sistema constitucional que consagra a prerrogativa de foro, um ministro de Estado, um parlamentar, ou até mesmo o presidente do Supremo Tribunal Federal pudesse ter os seus direitos suspensos e decretada a perda de seu cargo por decisão de um juiz de primeiro grau? Se essa indagação provoca dificuldades, como admitir a proliferação de "ações civis de improbidade" contra autoridades submetidas à competência originária de cortes superiores, perante juizes de primeiro grau?

O Supremo Tribunal Federal já teve o ensejo de examinar esta questão no conflito de Atribuições nº 35, no qual o eminente ministro Francisco Rezek, ao conhecer e prover o conflito, salientou, com o simples exemplo, o absurdo que constituiria a decisão de juiz de primeira instância apreciando a conduta e a idoneidade de determinada pessoa para o exercício do cargo de ministro da Fazenda. Ponderou a este respeito o ilustre magistrado que:

*"Figuro a situação seguinte: amanhã o Curador de Interesses Difusos, no Rio de Janeiro, dirige-se a uma das Varas Cíveis da Capital, com toda a forma exterior de quem pede a prestação jurisdicional, e requer ao juiz que, em nome do bem coletivo, exonere o ministro da Fazenda e designe em seu lugar outro cidadão, cujo luminoso currículo viria anexo." (RT 650 201).*

Assim, conforme lembrado pelo eminente ministro, no acima mencionado Conflito de Atribuições, dentro do quadro normativo constitucional brasileiro, e tendo em vista os graves efeitos da decisão para o equilíbrio político-institucional, afigura-se difícil, senão impossível, sustentar que as autoridades que gozam de prerrogativa de foro, nos crimes comuns e de responsabilidade, possam perder o cargo e ter os seus direitos políticos suspensos em decorrência de sentença condenatória proferida por juiz de primeiro grau, mesmo fora do contexto específico do direito penal.

Também na recente Reclamação nº 1.110-1/99, o Supremo Tribunal Federal, por meio do despacho do Ministro Marco Aurélio, suspendeu a eficácia de Portaria do Ministério Público Federal, entendendo que a competência para apuração, processo e julgamento de autoridade federal que goze de prerrogativa de foro no âmbito penal é do mesmo juízo especial:



*"Ora, no fim buscado - a glosa penal - há de atentar-se para a circunstância de, à data da licitação, o Grupo OK vir sendo dirigido por pessoa natural hoje ocupante de cadeira no Senado da República. O fato é de molde a atrair, conforme precedentes citados na inicial (Habeas Corpus nº 42.108, Relator Ministro Evandro Lins, Revista Trimestral de Jurisprudência 33 791 e Inquérito nº 1.504, Relator Ministro Celso de Mello, Diário da Justiça de 17 de junho de 1999), a competência desta Corte para o Inquérito, pouco importando haja sido rotulado de civil público. Sobrepe-se ao aspecto formal a realidade, o tema de fundo, o objetivo colimado."*

Em verdade, a análise das conseqüências da eventual condenação de um ocupante de funções ministeriais, de funções parlamentares ou de funções judicantes, numa "ação civil de improbidade" somente serve para ressaltar que, como já assinalado, se está diante de uma medida judicial de forte conteúdo penal.

Se os delitos de que trata a Lei nº 8.429/92 são, efetivamente, "crimes de responsabilidade", então é imperioso o reconhecimento da competência do Supremo Tribunal Federal toda vez que se tratar de ação movida contra ministros de Estado ou contra integrantes de tribunais superiores (CF, art. 102, I, "c").

É bem verdade que a qualificação dos delitos previstos na Lei nº 8.429/92 coloca o intérprete aparentemente em face de uma "lacuna oculta", na qual, como se sabe, o texto legal reclama uma restrição que decorre do próprio sistema ou de princípios que lhe são imanentes. Nesse caso, ter-se-ia de reconhecer que as normas da mencionada lei não seriam aplicáveis às autoridades submetidas a procedimento constitucional especial, nas hipóteses de ser-lhes imputada a prática de crime de responsabilidade.

Se, ao contrário, se reconhece que se cuida de uma "ação civil" de fortes características penais, também não existe outra solução dentro do sistema senão aquela que considera que serão competentes, por força de compreensão, para processar e julgar a ação, os tribunais que detêm a competência originária para o processo-crime contra a autoridade situada no pólo passivo da ação de Improbidade.

Descabe argumentar que essa construção poderia não ser aceita, porquanto a regra que baliza o estatuto jurídico-constitucional brasileiro é a da inextensibilidade da competência do Supremo Tribunal Federal.

Cabe observar, entretanto, que a jurisprudência da corte indica que esse entendimento comporta temperamentos, uma vez que é o próprio Supremo Tribunal que admite a possibilidade de extensão ou ampliação de sua competência expressa quando esta resulte implícita no próprio sistema constitucional.



É o que deixou assente o Supremo Tribunal Federal, em precedente da relatoria do eminente e saudoso ministro Luiz Gallotti, *Verbis*:

*"Crime contra a honra em que é querelante um desembargador. Exceção da verdade. Se o Supremo Tribunal é o competente para julgar os crimes de um desembargador, e, se, num processo por este provocado, é oposta exceptio veritatis em que se lhe imputa a prática de um crime, só aquele tribunal, competente para julgar o crime, poderá julgar a exceção, pois acolher esta é dar pela existência daquele. No caso, a lei originária (art. 85 do Código de Processo Penal) só tornou explícita uma competência que na própria Constituição se compreende constitucional e, em regra inampliável por lei ordinária, ressalvados apenas os casos em que aquela competência resulta implícita no próprio sistema da Constituição. Por isso, somente quando na exceção de verdade se impute crime ao querelante, será competente o Supremo Tribunal Federal (DEN nº 103, julgada em 5.9.51).*

Impõe-se, assim, reconhecer a incompetência absoluta dos juízes de primeiro grau para julgar ação de improbidade em relação a ministros de Estado e membros de tribunais superiores e do Tribunal de Contas da União, bem como dos Parlamentares federais sendo o Supremo Tribunal Federal detentor de competência para processar e julgar as referidas ações.

Em conclusão, as alterações propostas no Substitutivo do e. Relator do PL nº 2.961/97 devem ser rejeitadas no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça e Redação, tendo em vista a constitucionalidade dos dispositivos da proposta original contida no PL nº 2.961/97 e a improcedência das objeções feitas, conforme exhaustivamente demonstrado no voto proferido. No meu entender, os dispositivos do Projeto de Lei nº 2.961/97 devem ser aprovados por esta Comissão tal qual constam da proposta original. É o meu voto.

Sala da Comissão, em 30 de agosto de 1999.

  
Deputado Osmar Serraglio





PRESIDÊNCIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS  
SECRETARIA-GERAL DA MESA

**RESULTADO DA ORDEM DO DIA DA SESSÃO ORDINÁRIA DE**  
**Terça-feira, 14 de dezembro de 1999. (14:00)**

Seção de Autógrafos

Página: 001

**1 - Requerimento de Urgência (art. 155, RICD):**

- Requerimento de Srs. Líderes solicitando, nos termos do art. 155 do RICD, urgência para a apreciação do Projeto de Lei nº 2.961/97, do Poder Executivo, o qual "Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 09 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nºs 6.657, de 05 de junho de 1979, 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992."

Obs.: trata-se da representação contra o abuso de autoridade.

VOTAÇÃO NOMINAL: SIM=302 NÃO=96 ABSTENÇÃO=1 TOTAL=399

**APROVADO.**

**ORDEM DO DIA:**

**Item 1**  
**PL. 3066-F/97**

**Autor:** MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

**Ementa:** Dispõe sobre a Carreira de Apoio Técnico-Administrativo do Ministério Público da União, fixa os valores de sua remuneração e dá outras providências.

\*Apreciação da Emenda oferecida pelo Senado Federal.

Obs.: matéria posicionada como segundo item da Ordem do Dia, em face da aprovação do Requerimento de Urgência para a apreciação do item 2.

**APROVADO:**

- a Emenda do Senado Federal.

**Resultado: A MATÉRIA VAI À SANÇÃO.**

**Item 2**  
**PL. 2961-A/97**

**Autor:** PODER EXECUTIVO

**Ementa:** Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 09 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nºs 6.657, de 05 de junho de 1979, 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.

\*trata-se da representação contra o abuso de autoridade.

Obs.: matéria apreciada como item 1 da Ordem do Dia, em face da aprovação do Requerimento de Urgência a ela referente.





**APROVADO:**

- o Requerimento de Srs. Líderes solicitando o encerramento da discussão;
- o Substitutivo adotado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, ressalvados os Destaques;
- a alínea "j" do art. 4º, constante do art. 1º do Substitutivo, objeto de Destaque de Bancada (PT);

VOTAÇÃO NOMINAL: SIM=269 NÃO=127 ABSTENÇÃO=3 TOTAL=399

**Mantido o texto.**

- a expressão "ou meios de comunicação", na alínea "j" do art. 4º, constante do art 1º do Substitutivo, objeto de Destaque de Bancada (PPB);

**Mantido o texto.**

- o art. 2º do Substitutivo, objeto de Destaque de Bancada (PT).

**Mantido o texto.**

**PREJUDICADO:**

- o projeto original.

**Resultado: A MATÉRIA VAI AO SENADO FEDERAL.**

## **Item 3**

### **PEC 0085-B/99**

**Autor:** PODER EXECUTIVO

**Ementa:** Acrescenta o art. 76 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

**Resultado: ADIADA A VOTAÇÃO, EM VIRTUDE DO ENCERRAMENTO DA SESSÃO.**

## **Item 4**

### **PEC 0007-B/99**

**Autor:** SENADO FEDERAL

**Ementa:** Dá nova redação ao inciso XXIX do art. 7º e revoga o art. 233 da Constituição Federal.

Obs.: refere-se ao tratamento dado aos trabalhadores urbanos e rurais quanto ao prazo prescricional das ações trabalhistas.

**Resultado: ADIADA A DISCUSSÃO, EM VIRTUDE DO ENCERRAMENTO DA SESSÃO.**





# CÂMARA DOS DEPUTADOS

## PROJETO DE LEI Nº 2.961-A, DE 1997

( Do Poder Executivo )  
MENSAGEM Nº 397/97

Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nºs 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo, com votos em separado dos Deputados André Benassi e Osmar Serraglio (relator: Dep. Antônio Carlos Biscaia).

(À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO)

### S U M Á R I O

I – Projeto inicial

II – Na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação:

- parecer do Relator
- substitutivo oferecido pelo Relator
- parecer reformulado
- 2º substitutivo oferecido pelo Relator
- parecer da Comissão
- substitutivo adotado pela Comissão
- votos em separado



## O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 3º, 4º, 6º, 7º e 11 da Lei nº 4 898, de 9 de dezembro de 1965, passam a vigorar com as seguintes alterações:

## "Art. 3º

- l) à liberdade de manifestação do pensamento;
- m) à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem;
- n) ao direito de não-discriminação;
- o) ao direito de ampla defesa, e ao contraditório;
- p) à proibição da escravidão e da servidão;
- q) aos direitos e garantias constitucionais e legais assegurados aos acusados."

## "Art. 4º

j) instaurar inquérito civil, policial ou administrativo ou propor ação de natureza civil, criminal ou de improbidade, com propósito de perseguição, ou para satisfazer simples sentimento pessoal ou convicção política;

l) manifestar o magistrado, o membro do Ministério Público, o membro do Tribunal de Contas, a autoridade policial ou a autoridade administrativa, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre investigação, inquérito ou processo, ou revelar ou permitir que cheguem ao conhecimento de terceiros fatos ou informações de que tenha ciência em razão do cargo e que violem o interesse público e o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas;

m) conferir tratamento indigno a pessoa sob a custódia de autoridade policial ou permitir a exposição pública de acusado em processo criminal ou administrativo em detrimento da intimidade, da honra e da dignidade da pessoa humana."

## "Art. 6º

§ 2º A sanção civil, caso não seja possível fixar o valor do dano, consistirá no pagamento de indenização pela autoridade ou funcionário no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

§ 3º A sanção será aplicada de acordo com as regras do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940) e consistirá em:

- a) detenção de seis meses a dois anos e multa;
- b) perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública pelo prazo de três anos.

## Art. 7º

§ 2º Não existindo no Município, no Estado ou na legislação militar normas reguladoras do inquérito administrativo, serão aplicadas supletivamente aquelas previstas na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

"Art. 11. À ação civil serão aplicáveis as normas do Código de Processo Civil (Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973), devendo observar-se o procedimento sumaríssimo de que trata o Título VII, Capítulo III, arts. 275 a 281 do referido Código.

Parágrafo único. A ação civil será proposta perante a Justiça Federal, se se tratar de ato praticado por autoridade federal."



Art. 2º O art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 17. ....

§ 5º A ação de improbidade será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou a autoridade, na hipótese de prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública.”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,

“LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS”

# CONSTITUIÇÃO

## REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

### 1988

#### TÍTULO IV

#### DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

#### CAPÍTULO I

#### Do Poder Legislativo

#### SEÇÃO VIII

#### Do Processo Legislativo

#### SUBSEÇÃO III

#### Das Leis

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

- I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
- II - disponham sobre:



a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública.

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

## LEI Nº 4.898 DE 09 DE DEZEMBRO DE 1965

REGULA O DIREITO DE REPRESENTAÇÃO E O PROCESSO DE RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA CIVIL E PENAL, NOS CASOS DE ABUSO DE AUTORIDADE.

Art. 3º - Constitui abuso de autoridade qualquer atentado:

- a) à liberdade de locomoção;
- b) à inviolabilidade do domicílio;
- c) ao sigilo da correspondência;
- d) à liberdade de consciência e de crença;
- e) ao livre exercício de culto religioso;
- f) à liberdade de associação;
- g) aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício do voto;
- h) ao direito de reunião;
- i) à incolumidade física do indivíduo;
- j) aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício profissional.

\* Alinea j acrescentada pela Lei número 6.657, de 5 de junho de 1979

Art. 4º - Constitui também abuso de autoridade:

- a) ordenar ou executar medida privativa da liberdade individual, sem as formalidades legais ou com abuso de poder;



b) submeter pessoa sob sua guarda ou custódia a vexame ou a constrangimento não autorizado em lei;

c) deixar de comunicar, imediatamente, ao juiz competente a prisão ou detenção de qualquer pessoa;

d) deixar o juiz de ordenar o relaxamento de prisão ou detenção ilegal que lhe seja comunicada;

e) levar à prisão e nela deter quem quer se proponha a prestar fiança, permitida em lei;

f) cobrar o carcereiro ou agente de autoridade policial carceragem, custas, emolumentos ou qualquer outra despesa, desde que a cobrança não tenha apoio em lei, quer quanto à espécie, quer quanto ao seu valor;

g) recusar o carcereiro ou agente de autoridade policial recibo de importância recebida a título de carceragem, custas, emolumentos ou de qualquer outra despesa;

h) o ato lesivo da honra ou do patrimônio de pessoa natural ou jurídica, quando praticado com abuso ou desvio de poder ou sem competência legal;

i) prolongar a execução de prisão temporária, de pena ou de medida de segurança, deixando de expedir em tempo oportuno ou de cumprir imediatamente ordem de liberdade.

*\* Alínea i acrescentada pela Lei número 7.960, de 21 de dezembro de 1989*

Art. 6º - O abuso de autoridade sujeitará o seu autor à sanção administrativa civil e penal.

§ 1º - A sanção administrativa será aplicada de acordo com a gravidade do abuso cometido e consistirá em;

a) advertência;

b) repreensão;

c) suspensão do cargo, função ou posto por prazo de 5 (cinco) a 180 (cento e oitenta) dias, com perda de vencimentos e vantagens;

d) destituição de função;

e) demissão;

f) demissão, a bem do serviço público.

§ 2º - A sanção civil, caso não seja possível fixar o valor do dano, consistirá no pagamento de uma indenização de quinhentos a dez mil cruzeiros.

§ 3º - A sanção penal será aplicada de acordo com as regras dos artigos 42 a 56 do Código Penal e consistirá em:

a) multa de cem cruzeiros a cinco mil cruzeiros;

b) detenção por 10 (dez) dias a 6 (seis) meses;

c) perda do cargo e a inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública por prazo até 3 (três) anos.

§ 4º - As penas previstas no parágrafo anterior poderão ser aplicadas autônoma ou cumulativamente.

§ 5º - Quando o abuso for cometido por agente de autoridade policial, civil ou militar, de qualquer categoria, poderá ser cominada a



pena autônoma ou acessória, de não poder o acusado exercer funções de natureza policial ou militar no município da culpa, por prazo de 1 (um) a 5 (cinco) anos.

Art. 7º - Recebida a representação em que for solicitada a aplicação de sanção administrativa, a autoridade civil ou militar competente determinará a instauração de inquérito para apurar o fato.

§ 1º - O inquérito administrativo obedecerá às normas estabelecidas nas leis municipais, estaduais ou federais, civis ou militares, que estabeleçam o respectivo processo.

§ 2º - Não existindo no Município, no Estado ou na legislação militar normas reguladoras do inquérito administrativo serão aplicadas, supletivamente, as disposições dos artigos 219 a 225 da Lei número 1.711, de 28 de outubro de 1952 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União).

§ 3º - O processo administrativo não poderá ser sobrestado para o fim de aguardar a decisão da ação penal ou civil.

Art. 9º - Simultaneamente com a representação dirigida à autoridade administrativa ou independentemente dela, poderá ser promovida, pela vítima do abuso, a responsabilidade civil ou penal ou ambas, da autoridade culpada.

Art. 10 - (Vetado).

Art. 11 - À ação civil serão aplicáveis as normas do Código do Processo Civil.

## LEI Nº 8.429 DE 02 DE JUNHO DE 1992

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.

### CAPÍTULO III Das Penas

Art. 12 - Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:



I - na hipótese do Art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do Art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do Art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

*Parágrafo único.* Na fixação das penas previstas nesta Lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

## CAPÍTULO V

### Do Procedimento Administrativo e do Processo Judicial

Art. 17 - A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

§ 1º - É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o "caput".

§ 2º - A Fazenda Pública, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público.

§ 3º - No caso de a ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, aplica-se, no que couber, o disposto no § 3º do Art. 6º da Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965.

\* § 3 com redação dada pela Lei n. 9.366, de 16/12/1996

§ 4º - O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade.



## LEI 6.657 DE 05 DE JUNHO DE 1979

ACRESCE A ALÍNEA J AO ART. 3º DA LEI N. 4.898, DE 9 DE DEZEMBRO DE 1965, QUE "REGULA O DIREITO DE REPRESENTAÇÃO E O PROCESSO DE RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA CIVIL E PENAL NOS CASOS DE ABUSO DE AUTORIDADE".

O Presidente da República faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. - O Art. 3º da Lei n. 4.898, de 9 de dezembro de 1965, fica acrescido da alínea *j* com a seguinte redação:

"Art. 3º. - .....  
 j) aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício profissional."

Art. 2º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário.

## LEI Nº 7.960 DE 21 DE DEZEMBRO DE 1989

### DISPÕE SOBRE PRISÃO TEMPORÁRIA.

.....  
 Art. 4º - O Art. 4º da Lei número 4.898, de 9 de dezembro de 1965, fica acrescido da alínea *i*, com a seguinte redação:

*\* Texto integrado à Lei modificada*

.....  
 .....

## LEI Nº 7.209 DE 11 DE JULHO DE 1984

ALTERA DISPOSITIVOS DE DECRETO-LEI N. 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940 - CÓDIGO PENAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

.....

Art. 2º - São canceladas, na Parte Especial do Código Penal e nas leis especiais alcançadas pelo ART.12 do Código Penal, quaisquer refe-



rências a valores de multas, substituindo-se a expressão multa de por multa.

.....

.....

## DECRETO Nº 678 DE 06 DE NOVEMBRO DE 1992

PROMULGA A CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS (PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA), DE 22 DE NOVEMBRO DE 1969.

Art. 1º - A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), Celebrada em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, apensa por cópia ao presente Decreto, deverá ser cumprida tão inteiramente como nela se contém.

.....

.....

## MENSAGEM Nº 397, DE 07 DE ABRIL DE 1997, DO PODER EXECUTIVO

Senhores Membros do Congresso Nacional.

Nos termos do artigo 61 da Constituição Federal, submeto à elevada deliberação de Vossas Exceências o texto do projeto de lei que "Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nº 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992".

Brasília, 7 de abril de 1997.



## EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS Nº 188, DE 07 DE ABRIL 1997, DO SR. MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA

Exceientíssimo Senhor Presidente da República,

Tenho a honra de submeter a apreciação de Vossa Exceência anteprojeto de lei que objetiva alterar dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

A Lei nº 4.898/65, ao regular o direito de representação e o processo de responsabilidade contra autoridades que cometerem abusos no exercício de suas funções, constitui ferramenta jurídica indispensável para o resguardo de direitos e garantias individuais.

Ocorre, todavia, que tal Lei, sancionada em 1965, encontra-se defasada em vários aspectos, dado o desenvolvimento político, social e jurídico do País. O anteprojeto de lei ora encaminhado a Vossa Excelência visa, pois, conformar referida Lei à atual Constituição



Federal, a tratados internacionais de que o Brasil faz parte, especialmente a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), promulgada pelo Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, e a normas outras do direito positivo brasileiro.

Assim é que a proposta contempla o acréscimo, ao art. 3º da Lei nº 4.898/65, de novos tipos de abuso de autoridade, consistentes em atentado à liberdade de manifestação do pensamento; à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem; ao direito de não-discriminação; ao direito de ampla defesa, e ao contraditório; à proibição da escravidão e da servidão; aos direitos e garantias constitucionais e legais assegurados aos acusados.

Novos tipos de abuso de autoridade, a serem acrescidos aqueles que constam do art. 4º da Lei nº 4.898/65, são igualmente previstos pelo anteprojeto de lei em apreço. São eles: a instauração de inquérito ou a propositura de ação com propósito de perseguição, ou para satisfazer simples sentimento pessoal ou convicção política; a manifestação, por magistrado, membro do Ministério Público, membro do Tribunal de Contas, autoridade policial ou administrativa, de opinião sobre investigação, inquérito ou processo ou a divulgação de fatos ou informações de que tenha conhecimento em razão do cargo, violando o interesse público e o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas; e o tratamento indigno a pessoa sob a custódia de autoridade policial ou a exposição pública de acusado em processo criminal ou administrativo em desrespeito à intimidade, à honra e à dignidade da pessoa humana.

A proposta de alteração do art. 6º da referida Lei tem por objetivo estabelecer a sanção civil em conformidade com a moeda atualmente em curso, bem como, relativamente à sanção penal, aumentar a pena de detenção, considerando a gravidade do abuso de autoridade, e conformar a pena de multa ao disposto no art. 2º da Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984.

Propõe-se também nova redação ao § 2º do art. 7º de tal Lei, com o escopo unicamente de adequá-lo ao direito positivo vigente, o mesmo acontecendo com o art. 11, por meio do qual se recomenda ainda, à ação civil, a observância do procedimento sumário de que trata o Código de Processo Civil, a fim de se obterem decisões judiciais céleres, bem assim a sua propositura na Justiça Federal, se relativa a ato praticado por autoridade federal.

No que concerne à Lei nº 8.429/92, que dispõe sobre as sanções a serem aplicadas aos agentes públicos que cometerem atos de improbidade administrativa, o anteprojeto de lei em consideração lhe acrescenta novo dispositivo, qual seja, § 5º ao art. 17.


Por meio da proposta de acréscimo de parágrafo ao art. 17 da Lei nº 8.429/92, pretende-se resolver polêmica doutrinária e jurisprudencial, ao determinar que a ação de improbidade será ajuizada no tribunal competente para processar e julgar criminalmente o agente público, na hipótese de prerrogativa em razão do exercício de função pública.

Tal medida se justifica, dada a gravidade dos atos de improbidade administrativa, conforme previsão dos arts. 9º, 10 e 11 da referida Lei, quase todos configurando ilícito penal. É que as ações de improbidade administrativa são dotadas de efeitos mais gravosos para o equilíbrio jurídico-institucional do que sentenças penais condenatórias. Com efeito, se, em matéria penal, raras são as penalidades que ensejam a perda da função ou a restrição temporária de direitos, todas as condenações por atos de improbidade administrativa, conforme previsão do art. 12 da Lei nº 8.429/92, implicam a suspensão dos direitos políticos pelo prazo de até dez anos, e a perda da função pública, além de outras penalidades.



Justificável, pois, a proposta em consideração, a fim de evitar que autoridades submetidas, em matéria penal, à competência originária de Tribunais Superiores, ou até do Supremo Tribunal Federal, sejam processadas e julgadas, com base na Lei nº 8.429/92, por juízes de primeira instância, subvertendo todo o sistema jurídico nacional de repartição de competências.

Respeitosamente,

  
NELSON A. JOBIM  
Ministro de Estado da Justiça

Aviso nº 461 - SUPAR/C. Civil.

Brasília, 7 de abril de 1997.

Senhor Primeiro Secretário.

Encaminho a essa Secretaria Mensagem do Excelentíssimo Senhor Presidente da República relativa a projeto de lei que "Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nº 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992".

Atenciosamente,

  
CLOVIS DE BARROS CARVALHO  
Ministro de Estado Chefe da Casa Civil  
da Presidência da República

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado UBIRATAN AGUIAR  
Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados  
BRÁSÍLIA-DF

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

### RELATÓRIO

Trata a presente iniciativa do Poder Executivo de modificar disposições do ordenamento atinentes ao abuso de autoridade (Lei nº 4.898,



de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nº 6.657, de 5 de junho de 1.979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1.989), e à improbidade administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1.992).

Precipuamente, cabe salientar que o presente projeto já foi objeto de apreciação pelo ilustre ex-deputado JARBAS LIMA, que, na oportunidade coletou subsídios junto a associações de magistrados e membros do Ministério Público, tendo recebido estudos formulados pela Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), da Associação dos Magistrados de Mato Grosso do Sul (AMAMSUL), das Associações dos Magistrados do Trabalho da 9ª Região (AMATRA IX) e da 4ª Região (AMATRA IV), da Associação dos Magistrados das Justiças Militares Estaduais (AMAJME), Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul (AJURIS), da Procuradoria da República do Rio Grande do Sul, das Procuradorias Gerais de Justiça dos Estados de São Paulo, o Distrito Federal e Territórios, de Pernambuco, da Bahia, do Rio Grande do Sul, da Promotoria de Justiça de Defesa do Cidadão de Minas Gerais, e da Promotoria de Justiça de Rondônia, ofertando brilhante síntese que nos proporcionou sólido alicerce.

Com efeito, a proposição em apreço pretende compatibilizar com a Carta Política de 1988 e Tratados subscritos pelo Brasil disposições contidas na Lei 4.898/65, bem como inova quanto à competência para julgamento da ação relativa à improbidade quando a autoridade tiver prerrogativa de foro.

É o relatório.



## FUNDAMENTAÇÃO

Cabe a esta Comissão pronunciar-se quanto a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, bem como ao mérito, cabendo ao Plenário da Casa a apreciação final.

O projeto em comento atende ao requisito da competência (artigo 61 da CF) e atribuições do Congresso Nacional quanto à matéria (artigos 22 e 48 da CF) e não merece censura global quanto à técnica legislativa. No entanto, imperiosa a análise detalhada de cada inovação pretendida à luz de sua constitucionalidade e juridicidade.

Assim, dividiremos a análise em seis tópicos:

- 1) acréscimo de alíneas de “l” a “q” ao artigo 3º da Lei nº 4.898/65: contempla novos tipos de abuso de autoridade, consistentes em atentado à liberdade de manifestação de pensamento, à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem, aos direitos de não discriminação, de ampla defesa e do contraditório, à proibição da escravidão e da servidão, os direitos e garantias constitucionais e legais assegurados aos acusados. Não obstante haja o argumento de que as tipificações penais em apreço não se revestem de compreensão unívoca, ou verificação concreta imediata, entendemos que há viabilidade hermenêutica de aplicação da pretensa norma. Se não primam pela *taxatividade*, os acréscimos em comento não chegam a ferir o princípio da legalidade ou reserva legal ao mesmo tempo que configura importante respaldo normativo para que se façam valer, efetivamente, princípios democráticos consagrados



internacionalmente e convalidados pelo ordenamento pátrio. Pelo que entendemos constitucional, jurídica e tecnicamente adequada a proposição nesse particular;

- 2) acréscimo de alíneas de “j” a “m” ao artigo 4º da Lei 4.898/65: a primeira alínea apontada em acréscimo teria, nos termos da respectiva exposição de motivos, o escopo de coibir instauração de inquérito ou propositura de ação com propósito de perseguição ou para “satisfazer simples sentimento pessoal ou convicção política”. No entanto, sob essas pretensas moralização e adequação procedimental, de fato, pretende-se cercear a atuação independente de juizes, promotores, procuradores, autoridades policiais e administrativas, já que denúncias sistemáticas - ainda que embasadas em fortes indícios e provas - poderão ser “compreendidas” enquanto satisfação pessoal dos profissionais encarregados institucionalmente da fiscalização e aplicação da norma no interesse público, o que configuraria absurdo! De outra banda, é despicienda a norma em comento já que o delito de prevaricação - mais adequado ao intuito expressado nos motivos presidenciais - está previsto no artigo 319 do Código Penal, decorrendo daí sua injuridicidade. **Outra alínea (“l”)**, pretende punir a manifestação por magistrado, membro do Ministério Público, do Tribunal de Contas, autoridade policial ou administrativa, de opinião sobre investigação, inquérito ou processo ou a divulgação de fatos ou informações de que tenha conhecimento em razão do cargo que ocupa, quando viole interesse público e o sigilo legal, a



intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas. Para além de despicienda, tal previsão incide em inconstitucionalidade na medida que proíbe o que a Carta Magna consigna direito da cidadania, qual seja, o direito de informação (artigo 5º, inciso XIV da CF), sendo certo que a publicidade dos atos processuais configura a regra, cuja exceção é o sigilo nos casos que lei específica discrimina, amparada no princípio da defesa da intimidade e interesse social. Neste caso, calar profissionais do direito e agentes públicos proporcionaria prejuízo ao cidadão e vilipêndio ao direito de livre manifestação. Mais uma vez padece a iniciativa de injuridicidade e inconstitucionalidade. **A terceira e última alínea** em comento teria a pretensão de assegurar tratamento digno à pessoa sob custódia policial, bem como punir autoridade que permita exposição pública negativa de acusado em processo criminal ou administrativo. Quanto a pretensão consignada na primeira parte, entendemos já devidamente contemplada pela previsão inscrita no artigo 3º da Lei 4.898/65, inclusive pelos acréscimos constantes da presente proposta. Já no que respeita à exposição pública do acusado, é preciso que se destaque uma realidade cultural da previsão legal vigente e conciliá-los ao direito de informação do cidadão e de exercício profissional dos órgãos de imprensa. A realidade cultural em choque com a previsão legal referida é a dificuldade de entendimento pela sociedade em geral do princípio da presunção de inocência. É reiterado, infelizmente, o comportamento dos meios de comunicação social que passam imagem negativa dos



acusados, como se já tivessem sido julgados culpados. No entanto, a idéia de punir autoridade que “permitiu” a exposição do acusado poderá redundar em proibição de exercício profissional e sonegação de informação ao cidadão, o que é claramente inconstitucional;

- 3) adequação monetária dos valores de indenização previstos no § 2º, e agravamento da pena de detenção, bem como adequação à Lei nº 7.209/84 da pena de multa previstas no § 3º, todos do artigo 6º da Lei nº 4.898/65: A proposta visa estabelecer indenização em reais (R\$). Não obstante as motivações de ordem econômica para a desindexação generalizada de valores presentes em contratos e normas, entendemos que, pragmaticamente, a utilização de índice que reflita de alguma maneira eventuais perdas (ou ganhos) do poder aquisitivo da moeda se presta melhor ao ensejo da medida, pelo que sugerimos a adoção da unidade fiscal de referência - UFIR na redação da Lei. No que se refere ao agravamento da pena e à adequação supra referidas, entendemos jurídica e tecnicamente adequados. Cabe aqui outra ressalva: quanto à técnica legislativa, cabe reparo na redação dada ao § 3º, posto que omitido o termo “penal” relativo à natureza da sanção;
- 4) adequação da disposição contida no § 2º do artigo 7º da Lei nº 4.898/65 ao direito positivo vigente: a proposição é conveniente e adequada jurídica e tecnicamente;
- 5) inclusão de observância ao procedimento sumário para as ações decorrentes da Lei 4.898/65 e competência da Justiça Federal para julgamento de ato praticado por autoridade federal: a primeira



inovação é pertinente, ressalvando-se apenas que na redação da proposta consta “procedimento sumaríssimo”, que foi objeto de reforma parcial do Código de Processo Civil que consagrou o termo “sumário”. Já a redação do parágrafo único proposta tem vício de inconstitucionalidade já que Lei Ordinária não pode alterar competência da Justiça Federal, que se encontra arrolada no artigo 109 da Carta Magna;

- 6) privilegio de foro em razão do exercício de função pública na ação de que trata a Lei nº 8.429/92: assim como assentado anteriormente, não se pode admitir alteração de competência fixada na Constituição Federal via legislação ordinária, que é o que pretende a proposta em comento. Outrossim, há que salientar-se que o escopo processual insculpido na lei em referência (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) é idêntico aos das leis 4.717/65 (que regula a ação popular) e 7.347/85 (que disciplina a ação civil pública), nas quais, acertadamente, não há previsão de privilégio de foro, democratizando o acesso à Justiça e compatibilizando a prestação jurisdicional ao interesse público. Do exposto, concluímos pela inconstitucionalidade da proposta também nesse particular.



## VOTO

Pelo exposto, o voto é pela admissibilidade do Projeto de Lei nº 2.961/97 na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, 01 de junho de 1999.

  
**Deputado Antonio Carlos Biscaia**  
**Relator**

### SUBSTITUTIVO OFERECIDO PELO RELATOR

#### PROJETO DE LEI nº 2.961, DE 1997

“Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nº 6.657, de 5 de junho de 1.979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1.989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1.992.”

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os artigos 3º, 6º, 7º e 11 da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º .....



- l) à liberdade de manifestação do pensamento;
- m) à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem;
- n) ao direito de não-discriminação;
- o) ao direito de ampla defesa, e ao contraditório;
- p) à proibição da escravidão e da servidão;
- q) aos direitos e garantias constitucionais e legais assegurados aos acusados.”

“Art. 6º .....

§ 2º A sanção civil, caso não seja possível fixar o valor do dano, consistirá no pagamento de indenização no valor de 5.000 Ufir (cinco mil unidades fiscais de referência) a 200.000 Ufir (duzentas mil unidades fiscais de referência).(NR)

§ 3º A sanção penal será aplicada de acordo com as regras do Código Penal e consistirá em (NR):

- a) “revogado”
- b) detenção de seis meses a dois anos e multa; (NR)
- c) perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública pelo prazo de três anos. (NR)

.....

“Art. 7º .....

§ 2º Não existindo no Município, no Estado ou na legislação militar normas reguladoras do inquérito administrativo, serão aplicadas supletivamente aquelas previstas na Lei nº 8112, de 11 e dezembro de 1990.” (NR)

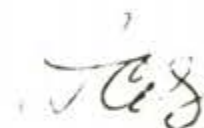
.....



“Art. 11 À ação civil serão aplicáveis as normas do Código de Processo Civil (Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973), devendo observar-se o procedimento sumário de que trata o Título VII, Capítulo III, arts. 275 a 281 do referido Código.”

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,



## PARECER REFORMULADO

Acatando sugestões propostas pelos nobres pares na ocasião da reunião realizada hoje, decidi reformular meu parecer nos termos do substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em 1º de dezembro de 1999



Deputado ANTONIO CARLOS BISCAIA  
Relator

## 2º SUBSTITUTIVO OFERECIDO PELO RELATOR

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 3º, 4º, 6º, 7º e 11 da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, passam a vigorar com as seguintes alterações:



“Art. 3º.....

- l) à liberdade de manifestação do pensamento;
- m) à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem;
- n) ao direito de não-discriminação;
- o) ao direito de ampla defesa, e ao contraditório;
- p) à proibição da escravidão e da servidão;
- q) aos direitos e garantias constitucionais e legais assegurados aos acusados.”

“Art. 4º.....

- j) Revelar o magistrado, o membro do Ministério Público, o membro do Tribunal de Contas, a autoridade policial ou administrativa, ou permitir, indevidamente, que cheguem ao conhecimento de terceiro ou aos meios de comunicação fatos ou informações de que tenha ciência em razão do cargo e que violem o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a imagem e a honra das pessoas;
- l) dispensar tratamento indigno a quem esteja sob custódia de autoridade policial ou permitir a exposição pública de acusado em processo criminal ou administrativo, em detrimento da intimidade, da honra e da dignidade da pessoa humana.

“Art. 6º.....

.....

§ 2º A sanção civil, caso não seja possível fixar o valor do dano, consistirá no pagamento de indenização no valor de 5.000 Ufir (cinco mil unidades fiscais de referência) a 200.000 Ufir (duzentas mil unidades fiscais de referência). (NR)



§ 3º A sanção penal será aplicada de acordo com as regras do Código Penal e consistirá em (NR):

- a) “revogado”
- b) detenção de seis meses a dois anos e multa; (NR)
- c) perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública pelo prazo de três anos. (NR)

.....  
“Art. 7º.....  
.....

§ 2º Não existindo no Município, no Estado ou na legislação militar normas reguladoras do inquérito administrativo, serão aplicadas supletivamente aquelas previstas na Lei nº 8.112, de 11 e dezembro de 1990”. (NR)  
.....

“Art. 11 À ação civil serão aplicáveis as normas do Código de Processo Civil (Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973), devendo observar-se o procedimento sumário de que trata o Título VII, Capítulo III, arts. 275 a 281 do referido Código”.

Art. 2º O art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 17.....  
.....

§ 5º A ação de improbidade será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou a autoridade, na hipótese de prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública”.



Art. 3º - Ficam acrescentados os parágrafos 3º, 4º e 5º ao artigo 8º da Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985, e artigo, onde convier, com a seguinte redação:

§ 3º Da instauração do inquérito civil ou do procedimento preparatório caberá recurso, com efeito suspensivo, no prazo de dez dias, contados da data da ciência do ato pelo interessado, ao Conselho Superior do Ministério Público, que poderá adequar o âmbito da apuração ou determinar o seu arquivamento;

§ 4º Em caso de possibilidade de ocorrer dano irreversível ao interesse público, poderá o relator determinar o processamento do recurso apenas no efeito devolutivo.

§ 5º O inquérito civil ou o procedimento preparatório deverá ser concluído no prazo de 6 (seis) meses de sua instauração, somente admitida a prorrogação pelo tempo indispensável à realização das diligências imprescindíveis, por deliberação motivada do Conselho Superior do Ministério Público.

“Art. ... – A ação civil pública prescreve em 5 (cinco) anos.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 25 de novembro de 1999



Deputado ANTÔNIO CARLOS BISCAIA

Relator



### III – PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo, do Projeto de Lei nº 2.961/97, nos termos do parecer reformulado do Relator, Deputado Antônio Carlos Biscaia. Os Deputados André Benassi e Osmar Serraglio apresentaram votos em separado.

Foi apresentado 1 (um) destaque visando a votação em separado da expressão “aos meios de comunicação”, constante do art. 4º, alínea “j”, do substitutivo. Em votação, foi rejeitado, por 23 votos a 18, prevalecendo integralmente o substitutivo do Relator.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

José Carlos Aleluia – Presidente, Geovan Freitas, José Roberto Batochio e Inaldo Leitão – Vice-Presidentes, Antônio Carlos Konder Reis, Ciro Nogueira, Darci Coelho, Jaime Martins, Moreira Ferreira, Ney Lopes, Ricardo Fiúza, Vilmar Rocha, Iédio Rosa, Júlio Delgado, José Índio, Mendes Ribeiro Filho, Nair Xavier Lobo, Osmar Serraglio, Renato Vianna, André Benassi, Jutahy Júnior, Léo Alcântara, Nelson Otoch, Vicente Arruda, Zenaldo Coutinho, Zulaiê Cobra, Antônio Carlos Biscaia, Geraldo Magela, José Dirceu, Marcelo Déda, Waldir Pires, Ary Kara, Augusto Farias, Edmar Moreira, Gerson Peres, Caio Riela, Mussa Demes, Fernando Coruja, Roland Lavigne, José Antônio, Sérgio Miranda, Bispo Rodrigues, José Ronaldo, Luis Barbosa, Gustavo Fruet, Max Rosenmann, Nelson Pellegrino, Luiz Fernando, Nelson Marquezelli e Bispo Wanderval.

Sala da Comissão, em 1º de dezembro de 1999

  
Deputado JOSÉ CARLOS ALELUIA  
Presidente



## PROJETO DE LEI Nº 2.961, DE 1997

## SUBSTITUTIVO ADOTADO - CCJR

Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nºs 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 3º, 4º, 6º, 7º e 11 da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 3º

- l) à liberdade de manifestação do pensamento;
- m) à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem;
- n) ao direito de não-discriminação;
- c) ao direito de ampla defesa, e ao contraditório;
- p) à proibição da escravidão e da servidão;
- c) aos direitos e garantias constitucionais e legais assegurados aos acusados."

"Art. 4º

- j) Revelar o magistrado, o membro do Ministério Público, o membro do Tribunal de Contas, a autoridade policial ou administrativa, ou permitir, indevidamente, que cheguem ao conhecimento de terceiro ou aos meios de comunicação fatos ou informações de que tenha ciência em razão do cargo e que violem o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a imagem e a honra das pessoas;



l) dispensar tratamento indigno a quem esteja sob custódia de autoridade policial ou permitir a exposição pública de acusado em processo criminal ou administrativo, em detrimento da intimidade, da honra e da dignidade da pessoa humana.

"Art. 6º.....

§ 2º A sanção civil, caso não seja possível fixar o valor do dano, consistirá no pagamento de indenização no valor de 5.000 Ufir (cinco mil unidades fiscais de referência) a 200.000 Ufir (duzentas mil unidades fiscais de referência). (NR)

§ 3º A sanção penal será aplicada de acordo com as regras do Código Penal e consistirá em (NR):

- a) "revogado"
- b) detenção de seis meses a dois anos e multa: (NR)
- c) perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública pelo prazo de três anos. (NR)

"Art. 7º.....

§ 2º Não existindo no Município, no Estado ou na legislação militar normas reguladoras do inquérito administrativo, serão aplicadas supletivamente aquelas previstas na Lei nº 8.112, de 11 e dezembro de 1990". (NR)



"Art. 11 À ação civil serão aplicáveis as normas do Código de Processo Civil (Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973), devendo observar-se o procedimento sumário de que trata o Título VII, Capítulo III, arts. 275 a 281 do referido Código".

Art. 2º O art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 17.....

.....

§ 5º A ação de improbidade será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou a autoridade, na hipótese de prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública".

Art. 3º - Ficam acrescentados os parágrafos 3º, 4º e 5º ao artigo 8º da Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985, e artigo, onde convier, com a seguinte redação:

§ 3º Da instauração do inquérito civil ou do procedimento preparatório caberá recurso, com efeito suspensivo, no prazo de dez dias, contados da data da ciência do ato pelo interessado, ao Conselho Superior do Ministério Público, que poderá adequar o âmbito da apuração ou determinar o seu arquivamento:

§ 4º Em caso de possibilidade de ocorrer dano irreversível ao



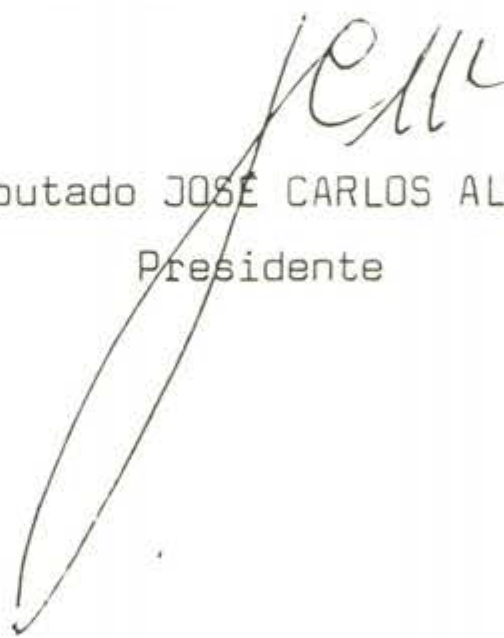
interesse público, poderá o relator determinar o processamento do recurso apenas no efeito devolutivo.

§ 5º O inquérito civil ou o procedimento preparatório deverá ser concluído no prazo de 6 (seis) meses de sua instauração, somente admitida a prorrogação pelo tempo indispensável à realização das diligências imprescindíveis, por deliberação motivada do Conselho Superior do Ministério Público.

“Art. ... – A ação civil pública prescreve em 5 (cinco) anos.”

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 1º de dezembro de 1999

  
Deputado JOSÉ CARLOS ALELUIA  
Presidente



## VOTO EM SEPARADO

### DEPUTADO ANDRÉ BENASSI

Nesta oportunidade, peço vistas do Projeto nº 2.961/97, de autoria do Poder Executivo, para analisar mais detidamente o Substitutivo apresentado pelo ilustre Relator, Deputado Antônio Carlos Biscaia.

O Projeto original propõe alterações à Lei 4.898/65 que regula o direito de representação e o processo de responsabilidade administrativa civil e penal, nos casos de abuso de autoridade.

As alterações consistem, basicamente, no acréscimo de novos tipos de conduta caracterizadas como abuso de autoridade e outras que atualizam a lei, de acordo com as mudanças econômicas e constitucionais.

Submetido à Comissão de Constituição e Justiça, o projeto recebeu do nobre Relator, manifestação considerando possíveis inconstitucionalidades de alguns dispositivos, o que motivou a apresentação do Substitutivo que, SMJ, acabam por comprometer os objetivos da proposição.

Apreciando o voto pela inconstitucionalidade parcial do PL nº 2.961/97 venho ponderar que os argumentos apresentados pelo ilustre Relator não são suficientes para caracterizar a injuridicidade ou inconstitucionalidade necessárias para rejeitar as alíneas “j”, “l” e “m” acrescidas ao art. 4º da lei 4.898/65, as quais considero de suma importância para a realização dos princípios constitucionais, a transparência e o correto desempenho da atividade pública.

Registro que as demais emendas apresentadas pelo Substitutivo são inteiramente pertinentes e aprimoram o projeto original.

O direito de representação permite ao povo pleitear e proceder contra abusos de autoridade, que a própria Constituição previu poderiam ocorrer, ao dispor no art. 5º, inciso XXXIV que *“são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; (...)”*.



A Lei 4.898/65 tem a finalidade de prevenir os abusos de autoridade, dando a quem se sentir prejudicado, a oportunidade de fazer valer os seus direitos e garantias previstos na Constituição, sendo um instrumento de grande importância na defesa dos direitos do cidadão.

O Relator apresentou dois argumentos básicos para afastar as alíneas que se deseja acrescentar ao art. 4º: as normas seriam despiciendas (as condutas estariam contidas no art. 319 do Código Penal) e inconstitucionais (por afetar o direito fundamental da informação).

### Do acréscimo das alíneas “j” a “m” ao art. 4º da Lei 4.898/65

- 1) a alínea “j” teria por objeto coibir instauração de inquérito ou propositura de ação com propósito de perseguição ou para “satisfazer simples sentimento pessoal ou convicção política.” **A alínea foi rejeitada sob o argumento de despicienda e injurídica uma vez que a prevaricação já estaria prevista no art. 319 do Código Penal.**

O art. 319 do Código Penal define o crime de prevaricação como *“Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal: pena – detenção, de três meses a um ano, e multa”*.

*Ato de ofício* é aquele que se compreende nas atribuições do funcionário, ou em sua competência, pode ser ato administrativo ou judicial. Algumas condutas, por serem mais graves foram consideradas pelo legislador como abuso de poder sujeitas a penas maiores, devendo, portanto, fazer parte da legislação especial. Assim, quando o ato de ofício significar, no caso em exame, instauração de inquérito civil, policial ou administrativo ou propositura de ação de natureza criminal ou de improbidade, com propósito de perseguição, ou para satisfazer simples sentimento pessoal ou convicção política (alínea “j”), **essa conduta não será considerada prevaricação e sim abuso de autoridade.** É o que ocorre com o elenco de tipos descritos no art. 4º da Lei 4.898/65 que se não tivessem sido excepcionalizados pelo legislador

er. re ... considerados crimes de prevaricação.



Não há, portanto, injuridicidade. O legislador simplesmente entendeu que as condutas descritas especificamente nas alíneas “j” “l” e “m” deveriam deixar de figurar como crime de prevaricação, para transformar-se em crime por abuso de autoridade, com aplicação de sanção mais elevada.

Tomando como exemplo o Ministério Público, titular da maioria dos atos descritos na alínea “j”, temos plena consciência de que aquele órgão desempenha importante e indispensável papel constitucional em prol da sociedade e tem na própria Lei Orgânica que regulamenta a Instituição, princípios rígidos de disciplina de seus membros, os quais estão sujeitos à pena de demissão nos casos de improbidade administrativa, condenação por crime praticado por abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública, ou mesmo por revelação de assunto de caráter sigiloso, que conheça em razão do cargo ou função, entre outros (LC nº 75, de 20.5.93, art. 239, V).

Também a Magistratura e demais autoridades desempenham papéis importantes para a manutenção do estado de direito. O seu trabalho deve ser exercido com respeito à dignidade de suas funções e à da Justiça. É certo que tanto o Ministério Público como a Magistratura e outras autoridades administrativas já estão sujeitos a normas disciplinares. **O legislador entendeu, porém, que quando algum membro do “parquet” comprovadamente usar de seu poder e de suas prerrogativas para agir com propósito de perseguição, satisfação de sentimentos pessoais ou convicção política, ele certamente estará agindo com abuso de autoridade e deve ser investigado e punido, em benefício da própria instituição.**

Entendendo que tal iniciativa poderia resultar num cerceamento da atividade do Ministério Público, o Relator levanta a hipótese de um promotor que ao oferecer denúncias sistemáticas, mesmo fundamentado em provas, pudesse vir a ser “compreendido” praticando uma conduta de perseguição.

O direito de representação está sujeito a indícios e provas. É possível que, eventualmente, a hipótese alentada pelo Relator ocorra. Da mesma forma que, temos certeza disso, será muito difícil que um membro do Ministério Público venha a instaurar um inquérito movido por sentimentos de perseguição. Mas poupar o Ministério Público por temer qualquer restrição ao desempenho do seu mister não é decisão democrática e coloca a instituição acima da lei.



Várias autoridades, juízes, militares, carcereiros, policiais, estão sujeitos à Lei 4.898/65. O art. 4º, alínea *d*, dispõe que constitui abuso de autoridade o fato de “*deixar o juiz de ordenar o relaxamento de prisão ou detenção ilegal que lhe seja comunicada.*” Trata-se de crime personalíssimo, que só poderá ser praticado por juiz de direito ou juiz federal, porque somente o juiz pode tomar essa decisão ou praticar o ato. Note-se que na qualidade de titular da ação penal, é o próprio Ministério Público que denuncia por abuso de autoridade. Nada mais transparente, portanto, do que a submissão do Ministério Público, além de outras autoridades, às penalidades por abuso de poder.

- 2) **a alínea “l”** pretende punir a manifestação por magistrado, membro do Ministério Público, do Tribunal de Contas, autoridade policial ou administrativa, de opinião sobre investigação, inquérito ou processo ou a divulgação de fatos ou informações de que tenha conhecimento em razão do cargo que ocupa, quando viole interesse público e o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas. **A alínea foi rejeitada por ser considerada despicienda e por incidir em inconstitucionalidade na “medida que proíbe o que a Carta Magna consigna direito da cidadania, qual seja, o direito de informação.”**

Realmente, os argumentos apresentados para rejeitar as alíneas “l” a “m” por vício de inconstitucionalidade não podem prosperar. A questão passa pela problemática da colisão dos direitos fundamentais. Dá-se a colisão de direitos fundamentais quando o exercício de um direito fundamental por parte de seu titular conflita com o exercício do mesmo ou de outro direito fundamental por parte de outro titular. **A alínea “l” foi rejeitada porque o Relator valorizou o direito fundamental de informação do cidadão em detrimento de outros direitos fundamentais tais como o da presunção de inocência; da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.** Para demonstrar que o direito de ser informado não é absoluto, citamos como exemplo a Lei Federal nº 8.159/91 que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.

Dizem os arts. 4º, 5º 22 e 23 da referida lei:



*“Art. 4º “Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.*

*Art. 5º A Administração Pública franqueará a consulta aos documentos públicos na forma da lei.*

*Art. 22. É assegurado o direito de acesso pleno aos documentos públicos.*

*Art. 23. Decreto fixará as categorias de sigilo que deverão ser obedecidas pelos órgãos públicos na classificação dos documentos por eles produzidos.*

*§ 1º Os documentos sigilosos referentes à segurança da sociedade e do Estado, bem como aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas são originariamente sigilosos.”*

Como se vê, um Juiz não pode, em nome do direito de informação da população, emitir opinião sobre um processo que está sob o seu julgamento, sob pena de atentar contra a segurança da sociedade.

A possibilidade de limitação legal de um direito fundamental está implícita na Constituição. Compete ao intérprete e ao legislador, adotando os princípios da unidade da Constituição e da concordância prática, buscar a solução para a colisão dos direitos fundamentais.

É o que ocorre com a alínea “l”. O legislador pretende punir a autoridade que se manifestar sobre fatos de que tenha conhecimento em razão do cargo, cuja postura possa violar o interesse público, o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, justamente porque o direito de informar e o de ser informado não é absoluto.

3) a alínea “m” assegura tratamento digno à pessoa sob custódia policial, bem como a punição de autoridade que permita exposição



pública negativa de acusado em processo criminal ou administrativo. A alínea foi rejeitada tendo em vista que a primeira parte já estaria contemplada pela previsão inscrita no art. 3º da Lei 4.898/65. Quanto à exposição pública do acusado, o Relator constata que a sociedade tem dificuldade para compreender o princípio da presunção da inocência e que os meios de comunicação realmente passam a imagem negativa dos acusados como se já fossem culpados, mas que a idéia de punir a autoridade que permitiu a exposição do acusado poderá redundar em proibição de exercício profissional e sonegação de informação ao cidadão o que é inconstitucional.

No que diz respeito à alínea “m” concordamos que a mesma encontra-se parcialmente amparada no art. 3º da lei em questão. Mesmo assim, a segunda parte, não deve ser considerada inconstitucional porque a liberdade de informar da Imprensa, da mesma forma que o direito de ser informado do cidadão, não são absolutos como já foi dito.

Aqui, o conflito se dá entre o direito à imagem dos presos e a liberdade de expressão e informação da imprensa. Ao preservar o direito de informação, como condição do livre exercício de trabalho relacionado aos profissionais de comunicação dos presos, deixou o Relator de atentar para a inviolabilidade da imagem daquelas pessoas.

Voltamos a enfatizar que determinados direitos fundamentais não são absolutos e estão sujeitos a algum tipo de restrição desde que para salvaguardar outros direitos fundamentais. Assim é que a própria Constituição Brasileira prevê expressamente que

*“a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.” (art. 220, caput, CF).*

Em seguida, o texto constitucional traz a previsão expressa de reserva de lei restritiva, segundo a qual

*“nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII, XIV.” (art. 220, § 1º, CF)*



Como se vê, é possível limitar o exercício da liberdade de expressão e de informação para salvaguardar outros direitos fundamentais, dentre os quais o direito à imagem.

No meu entender, a alínea “m” é, apenas, carente de melhor técnica legislativa.

O dispositivo deveria tipificar melhor o que consiste uma exposição pública negativa para que se pudesse punir a autoridade que permitiu a exposição de algum modo.

O que o legislador deseja ao incluir a alínea “m” na lei do abuso de autoridade, é garantir que o direito do preso à preservação de sua imagem não sofra qualquer restrição enquanto estiver sob a guarda do Estado, conforme manda a Constituição (art. 220, § 1º). Para tanto, estabelece punição para a autoridade que permitir que o fato ocorra. A dificuldade reside no controle do que será considerado positivo ou negativo ou como se deu a permissão da autoridade. O ideal seria que o dispositivo pudesse estabelecer que os acusados em processo criminal ou administrativo não pudessem ser **constrangidos** a participar, ativa ou passivamente, de atos, entrevistas, fotografias, imagens ou qualquer outra programação reproduzida por televisão, rádio ou jornal. Salva-se a liberdade do trabalho da Imprensa, e define-se a conduta inadequada da autoridade.

Em conclusão, ratifico que os acréscimos das alíneas “j”, “l” e “m” ao art. 4º da Lei 4.898/65 são importantes para uma efetiva repressão ao abuso de autoridade o que permitirá maior garantia dos direitos do cidadão. Como ficou aqui demonstrado, não há qualquer vício de constitucionalidade ou juridicidade no tocante às alíneas “j”, “l” e “m” acrescidas ao art. 4º da Lei 4.898/65 e que, no meu entender, deveriam ter sido mantidas pelo Relator em seu Substitutivo ao Projeto de Lei nº 2.961/97. É o meu voto.

Sala da Comissão, 31 de agosto de 1999.



DEPUTADO ANDRÉ BENASSI



**VOTO EM SEPARADO**Deputado **OSMAR SERRAGLIO**

O eminente **Deputado Antonio Carlos Biscaia**, Relator do Projeto de Lei n.2.961/97 na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados, analisou-o, concordando, em parte, com o mesmo e destacando tópicos, aos quais sugeriu emendas, na forma do Substitutivo que apresentou.

Tal Substitutivo desnatura parte da proposta, subscrita pelo atual Ministro do Supremo Tribunal Federal, Doutor Nelson Jobim, quando Ministro de Estado da Justiça.

Tendo em conta que o e. Relator concorda com a inclusão dos novos tipos de abusos de autoridade elencados no art. 3º da Lei n.4.898/65, não há porque mais se os examinar.

Contudo, quanto ao mais, não nos alinhamos com o e. Relator.

Com efeito, parece incidir em ilogicidade evidente, por exemplo, no que tange à previsão da *alínea "j"* do art. 4º, que tem por objetivo coibir a instauração de inquérito ou propositura de ação com propósito de perseguição ou satisfação de sentimento pessoal. Afirma configurar um absurdo aquela tipificação - ao tempo em que a qualifica de despicienda, em face de já estar prevista no art. 319 do Código Penal. Ora, se já está a conduta prevista, não se a há de inquinar de absurda. Ou é despicienda, porque já regrada - e, portanto, não é absurda, ou é absurda e, por isso, não pode ser despicienda.

De igual sorte, reprocha o e. Relator a possível "*compreensão*" do significado da conduta prevista, olvidando-se de que, no caso, a competência para assim "*compreender*" é do Poder Judiciário e não de qualquer outra autoridade.

Também quanto à previsão da *alínea "e"*, afirma textualmente que "*além de despicienda, tal previsão incide em inconstitucionalidade*". Ora, há nisso uma contradição, como já remarcado: ou é despicienda, porque já regrada, ou é inconstitucional e, por isso, não pode ser normatizada, não se podendo falar em despicienda.

Dai porque nos alçamos a emitir Voto em Separado, examinando mais detidamente aqueles tópicos que foram hostilizados pelo e. Relator e que se traduzem em alterações que entendemos, ao contrário do Relator, admitidas pelo ordenamento jurídico.



Calha, desde logo, afirmar que subscrevemos o bem lançado Voto em Separado do ilustre Deputado **André Benassi**.

#### 1. Acréscimo da alínea "j" ao artigo 4º da Lei n.4.898/65.

Este dispositivo tem o intuito de tipificar como abuso de autoridade a instauração de inquérito civil, policial e administrativo ou propor a ação de natureza civil, criminal ou de improbidade, com propósito de perseguição, ou para satisfazer simples sentimento pessoal ou convicção política.

A justificativa do e. Relator para retirar da proposta referido dispositivo é a de que se intenta cercear a independência de juizes, promotores, procuradores e autoridades policiais e administrativas.

A argumentação não procede, uma vez que tais autoridades já estão obrigadas a agir com zelo em tal sentido, pois que em suas leis orgânicas já há previsão de punição disciplinar caso não seja respeitado tal preceito.

Afirma, ainda, o e. Relator, que a tipificação que se pretende introduzir revela-se despicienda, devido a existência do delito de prevaricação - art. 319 do Código Penal - que incrimina a mesma conduta.

Não é assim contudo. De uma previsão geral, aplicável a todo e qualquer funcionário público, destacam-se condutas **específicas** - *a instauração de inquérito ou propositura de ação* - portanto ligadas a determinadas autoridades, das quais, bem de se ver, é de se exigir maior reflexão quando decidem sobre atos de repercussão inegável na vida dos cidadãos.

Ademais, não há injuridicidade sustentável, tendo em vista que o legislador simplesmente entendeu que as condutas especificadas na *alínea "j"* - no que é acompanhada pelas condutas das *alíneas "l" e "m"* - deveriam ser destacadas do crime geral de prevaricação para transformarem-se em abuso de autoridade, com uma sanção maior inclusive.

A **tipificação da conduta** descrita neste dispositivo como crime de abuso de autoridade, mais do que **repreender** odiosa conduta, servirá para coibir a utilização da própria máquina estatal para fins que não são de interesse geral da sociedade. Dessa forma, a especificação da conduta supraindicada como crime, no contexto dessa legislação que se propõe, revela o firme propósito do Estado brasileiro, por meio de seus órgãos que detêm a iniciativa legislativa, de erradicar práticas abusivas e proceder a necessária distanciação entre o interesse público - que visa ao benefício de toda a comunidade - e o interesse pessoal dos agentes públicos.



## 2. Acréscimo da alínea "I" ao artigo 4º da Lei n.4.898/65.

Este dispositivo tem por objetivo punir o Magistrado, o Membro do Ministério Público, o Membro do Tribunal de Contas, a autoridade policial ou a autoridade administrativa, que manifestar, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre investigação inquérito ou processo, ou revelar ou permitir que cheguem ao conhecimento de terceiros fatos ou informações de que tenha ciência em razão do cargo e que violem o interesse público e o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas.

Argumenta o e. Relator que, para além de despiciendo, tal dispositivo está viciado de inconstitucionalidade na medida que proíbe o que a Carta Magna consigna como direito da cidadania, qual seja, o direito de informação (artigo 5º, inciso XIV da CF). Defende que a publicidade dos atos processuais configura a regra, cuja exceção é o sigilo nos casos em que a lei especifica, amparada no princípio da defesa da intimidade e interesse social, enfatizando que calar profissionais do direito e agentes públicos proporcionaria prejuízo ao cidadão e vilipêndio ao direito de livre manifestação.

Os que sustentam vício de inconstitucionalidade na proposta apresentada pelo Governo, fundam-se em que a redação dada ao texto no particular é generalizante, proibindo, inclusive, o que não se pode proibir. Segundo argumentam, os órgãos de comunicação de massa, bem como todos os cidadãos, têm o direito de informação sobre os processos públicos, os inquéritos e os demais procedimentos que não se revestem do caráter legal reservado. Lembram que a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou interesse social o exigirem, defendendo que, se aprovada a lei na forma da proposta apresentada pelo Governo, o segredo de justiça que atualmente constituiu uma exceção, passará a ser a regra em virtude das medidas preventivas que as autoridades terão que tomar para não se verem acusadas do cometimento do abuso de autoridade. Afirmam ainda que o dispositivo também revela-se despiciendo no âmbito do nosso ordenamento jurídico, tendo em vista que o artigo 325 do Código Penal já tipifica conduta semelhante.

Não procede a argumentação. Vale anotar que a questão que se coloca passa pela problemática da colisão de direitos fundamentais. De um lado esta o direito de informação do cidadão e de outro o direito de inviolabilidade da intimidade, o da presunção de inocência, o da preservação da vida privada, da honra e da imagem de cada indivíduo. A alínea "I" foi rejeitada e alterada no Substitutivo apresentado pelo Relator porque ele privilegiou aquele quando confrontados com estes.

Em primeiro lugar, deve-se assinalar que o direito à informação não é um direito absoluto, tendo em vista que há muitas hipóteses em que a



própria lei estabelece o dever de sigilo. Em segundo lugar, na hipótese em questão já existem restrições a tal direito em favor da preservação da intimidade, honra e imagem dos acusados em processo administrativo ou judicial.

Ora, o objetivo principal do dispositivo é estender expressamente para as autoridades policiais e administrativas a tipificação de uma conduta que já é vedada para juizes e membros do Ministério Público, consoante regulam as respectivas Leis Orgânicas. Veja-se:

Lei Complementar nº 35/79 (LOMAN):

Art. 36 – É vedado ao magistrado:

.....  
III – manifestar, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre processo pendente de julgamento, seu ou de outrem, ou juízo depreciativo sobre despachos, votos ou sentenças, de órgãos judiciais, ressalvada a crítica nos autos e em obras técnicas ou no exercício do magistério.

Lei Complementar nº 75/93 (LOMPU):

Art. 236 – O membro do Ministério Público da União, em respeito à dignidade de suas funções e à da Justiça, deve observar as normas que regem o seu exercício e especialmente:

.....  
II – guardar segredo sobre assunto de caráter sigiloso que conheça em razão do cargo ou função;

Tomando como exemplo a Magistratura, há norma expressa vedando a revelação de assunto de caráter sigiloso, que o juiz venha a conhecer em virtude de seu mister. Também no que tange ao Ministério Público, nota-se claramente que este órgão desempenha importante papel constitucional em prol da sociedade, de forma que a própria Lei Orgânica que o rege estabelece princípios rígidos de disciplina de seus membros.

Não se trata, portanto, de mitigar poderes desses profissionais, mas, adequar o uso de tais poderes aos limites do que impõe o dever funcional de cada um, evitando e coibindo desmandos e arbitrariedades.

### 3. Acréscimo da alínea “m” ao artigo 4º da Lei n.4.898/65.

A inserção deste dispositivo tem a pretensão de punir como abuso de autoridade o tratamento indigno a pessoa sob custódia de autoridade



policial ou permitir a exposição pública de acusado em processo criminal ou administrativo em detrimento da intimidade, da honra e da dignidade da pessoa humana.

O Relator do PL nº 2.961/97 sustenta que a punição de autoridade que permita ou promova a exposição vexatória de acusado em processo criminal ou administrativo poderia redundar em proibição de exercício profissional e sonegação de informação ao cidadão, o que se revelaria nitidamente inconstitucional, em face do direito a ser informado dos acontecimentos que envolvem interesse público.

Ora, sustentar que a autoridade proibida de expor o acusado sob sua custódia a vexame público estará impedida do exercer a sua profissão é insólita e despropositada. Resta evidente a distinção entre exercício, sob os auspícios da lei, de dever profissional, e abuso de autoridade em virtude das prerrogativas profissionais, com conseqüente exposição de acusado a situação vexatória.

Multiplicam-se os casos em que indiciados são acusados e condenados previa e indevidamente pela imprensa comum com base em opiniões de autoridades públicas que acabam por causar danos irreversíveis ao cidadão sob sua custódia. Para elucidar um exemplo, o do ex-Ministro da Saúde e médico, o Dr. Alcenir Guerra, revela-se típico. Acusado de envolvimento em escandalosos superfaturamentos no Ministério da Saúde, o então Ministro da Saúde viu-se obrigado a rebater acusações sérias e infundadas que lhe eram dirigidas pelos jornais e revistas da época. Provada a inocência do médico e a improcedência das acusações, jamais o homem público conseguiu livrar-se da imagem que lhe foi indevidamente impingida. A gravidade do fato e as conseqüências danosas foram tamanhas que o Dr. Alcenir Guerra, de posse da decisão que o inocentava, dispôs-se a escrever um livro, ainda no prelo, cujo título é *"As relações do homem público com a imprensa"*.

Outro exemplo que merece destaque nesse contexto é o de uma escola de São Paulo. Conforme noticiado pela imprensa, alguns alunos de uma escola paulistana teriam sido vítimas de abuso sexual dentro da própria escola e sob os auspícios de sua Diretoria. As reportagens foram tão veementes, os argumentos e fatos descritos tão convincentes que toda a sociedade ficou escandalizada com o episódio, a ponto de grande parte dos pais de alunos matriculados naquele estabelecimento de ensino terem transferido seus filhos para outras escolas, além de terem ocorrido manifestações da população, inclusive com depredação das dependências físicas do estabelecimento particular de ensino. As reportagens foram produzidas com base em entrevistas e depoimentos das autoridades policiais que investigavam as denúncias de abuso sexual dos menores. Terminada a fase de investigação, constatou-se a improcedência das denúncias e a inocência dos acusados. Entretanto, a instituição de ensino paulistana não resistiu às conseqüências trágicas do engano. Desta forma, mesmo livre de qualquer culpa no âmbito da Justiça, os donos da referida escola de São



Paulo sofreram prejuízos financeiros e morais devido à condenação – prévia e infundada – promovida pela imprensa e chancelada pela sociedade civil em geral.

Tais exemplos reforçam e tornam irrefutável a tese de que não se pode deixar de punir com uma sanção compatível com a gravidade das consequências delas advindas, as ações descritas neste tipo proposto pelo Projeto de Lei nº 2.961/97.

**4. Adequação monetária dos valores de indenização previstos no §2º do art. 6º da Lei nº 4.898/65; adequação da pena de multa à Lei nº 7.209/84; e agravamento da pena de detenção.**

A proposta original do Governo visa a estabelecer valores monetários em reais para a indenização prevista no §2º do art. 6º da Lei nº 4.898/65.

No Substitutivo apresentado pelo Relator, é proposta a adoção da UFIR na redação final da lei. Relativamente à adequação da pena de multa à Lei nº 7.209/84, sustenta o Relator que cabe reparo na redação dada ao §3º, uma vez que foi omitido o termo ‘penal’ relativo à natureza da sanção. No que diz respeito ao agravamento da pena de detenção não faz qualquer censura ao Projeto original.

De nossa parte, concordamos com o e. Relator.

**5. Inclusão de observância ao procedimento sumário para as ações decorrentes da Lei nº 4.898/65 e competência da Justiça Federal para julgamento de ato praticado por autoridade federal.**

A modificação proposta no Projeto de Lei nº 2.961/97 tem o objetivo de, em primeiro lugar, estabelecer procedimento mais ágil para as ações decorrentes da Lei nº 4.898/65 e, em segundo lugar, de explicitar a competência da Justiça Federal para processar e julgar crimes cuja origem sejam atos praticados por autoridade federal.

O Relator apresentou Substitutivo propondo alteração somente no que tange ao segundo ponto, qual seja, a explicitação contida no parágrafo único de que atos praticados por autoridades federais serão processados e julgados por juízes federais.

A fundamentação do Substitutivo é a de que a proposta inserta no parágrafo único padece de vício de inconstitucionalidade, dado Lei Ordinária não pode alterar competência da Justiça Federal, arrolada no art. 109 da Constituição Federal.



Registre-se que a previsão expressa da competência da Justiça Federal para julgamento de atos praticados por autoridades federais não modifica a competência constitucionalmente estabelecida para a Justiça Federal. Trata-se de mera explicitação de situação jurídica consolidada em nosso ordenamento jurídico, tendo em vista que uma leitura mais atenta da Carta Magna de 1988 deixa claro que os atos praticados por autoridades federais são de interesse da União (com exceção das de falência, trabalho, eleitoral e acidente de trabalho, expressamente excluídas), de modo que a competência repousa mesmo sobre a Justiça Federal, conforme atesta o art. 109, I da CF/88.

A jurisprudência dos tribunais pátrios atesta que a competência para processo e julgamento de atos praticados por funcionários e autoridades federais é da Justiça Federal, tendo em vista a patente presença do interesse da União em reprimir condutas abusivas que representem prejuízos aos serviços públicos prestados. Dessa forma, o dispositivo do Projeto de Lei nº 2.961/97 tem por intuito tornar expressa, na lei, situação já consagrada na jurisprudência dos nossos tribunais, conforme demonstra o aresto seguinte:

***“PROCESSUAL PENAL. FUNCIONÁRIO PÚBLICO FEDERAL. ABUSO DE AUTORIDADE. COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL.***

*Compete à Justiça Federal processar e julgar crime praticado por funcionário público federal no exercício de suas atribuições funcionais.*

*Conflito de competência conhecido. Competência da Justiça Federal.”(CC 20.779 RO, Rel. Ministro Vicente Leal, STJ, DJ 22 02 99)*

##### **5. Privilégio de foro em razão do exercício de função pública na ação de que trata a Lei nº 8.429/92.**

O Substitutivo do Relator propõe a supressão também do dispositivo que altera o §5º do art. 17 da referida Lei, que tem o escopo de reconhecer foro privilegiado para autoridades que estejam sendo processadas em virtude do exercício de função pública.

Como justificativa do Substitutivo apresentado, sustenta o Relator que não se pode admitir alteração da competência fixada na Constituição Federal, via legislação ordinária. Argumenta que o intuito processual da Lei nº 8.429/92 é o mesmo da Lei nº 4.717/65 – que regula a Administração Pública e a Lei nº 7.347/85 – que disciplina a ação civil pública, nas quais não há previsão de privilégio de foro.

Não se pode admitir a competência funcional dos juízos de primeira instância para julgar autoridades processadas em virtude do exercício de funções públicas. Tal consistiria em subverter todo o sistema jurídico nacional de



repartição de competências. Deveras, a Lei nº 8.429/92, incrustada no ordenamento jurídico brasileiro, há de ser entendida no contexto das regras constitucionais de competência hierárquica. A não ser assim, também a ação de improbidade prevista na mencionada lei, contra o Presidente da República, que não encontra expressa previsão no texto do art. 102 da Constituição Federal, poderia ser aforada perante o juiz de primeiro grau de jurisdição que, por sua vez, seria competente para impor-lhe a sanção de perda do cargo. O absurdo é tão palmar que nem mereceria outras considerações.

Convém anotar que tal prerrogativa de foro é assegurada não em razão de qualquer suspeição contra o juiz de primeiro grau, mas, fundamentalmente, em decorrência do significado da decisão no quadro político institucional. Pretende-se não só evitar a utilização política do processo, como também assegurar a absoluta isenção no julgamento de questões que possam afetar o pleno exercício das funções públicas.

A simples possibilidade de suspensão de direitos políticos ou de perda da função pública seriam suficientes para demonstrar que a ação de que trata a Lei nº 8.429/92 deve ser aforada perante juízes competentes para o processo e julgamento dessas autoridades em matéria penal. De observar que, enquanto na esfera penal são raras as penas que implicam a perda da função ou a restrição temporária de direitos (Código Penal, art. 47, I, e 92, I), na "ação civil" de que trata a Lei nº 8.429/92, todas as condenações implicam suspensão de direitos políticos por até 10 anos, além da perda da função pública (CF, art. 12).

Essa colocação serve pelo menos para alertar sobre a necessidade de que não se torne pacífica a competência dos juízes de primeira instância para processar e julgar, com base na Lei nº 8.429/92, as autoridades que estão submetidas, em matéria penal, à competência originária de cortes superiores ou até mesmo do Supremo Tribunal Federal.

É evidente, pois, que a sentença condenatória proferida nessa peculiar "ação civil" é dotada de efeitos que, em alguns aspectos, superam aqueles atribuídos à sentença penal condenatória. É certo, pois, que a condenação proferida na ação civil de que trata o art. 37, § 4º, da Constituição, poderá conter, também, efeitos mais gravosos para o equilíbrio jurídico-institucional do que eventual sentença condenatória de caráter penal.

Não é preciso dizer, também, que muitos dos ilícitos descritos na Lei de Improbidade configuram, igualmente, ilícitos penais, que podem dar ensejo à perda do cargo ou da função pública, como efeito da condenação, como fica evidenciado pelo simples confronto entre o elenco de "atos de improbidade", constante do art. 9º da Lei nº 8.429/92, com os delitos contra a Administração praticados por



funcionário público (Código Penal, art. 312 e seguintes, especialmente os crimes de peculato, art. 312, concussão, art. 316, corrupção passiva, art. 317, prevaricação, art. 319, e advocacia administrativa, art. 321).

Tal coincidência ressalta a possibilidade de incongruências entre as decisões na esfera criminal e na "ação civil", com sérias conseqüências para todo o sistema jurídico. Com efeito será que alguém, em sã consciência, consideraria razoável que, em um sistema constitucional que consagra a prerrogativa de foro, um ministro de Estado, um parlamentar, ou até mesmo o presidente do Supremo Tribunal Federal pudesse ter os seus direitos suspensos e decretada a perda de seu cargo por decisão de um juiz de primeiro grau? Se essa indagação provoca dificuldades, como admitir a proliferação de "ações civis de improbidade" contra autoridades submetidas à competência originária de cortes superiores, perante juizes de primeiro grau?

O Supremo Tribunal Federal já teve o ensejo de examinar esta questão no conflito de Atribuições nº 35, no qual o eminente ministro Francisco Rezek, ao conhecer e prover o conflito, salientou, com o simples exemplo, o absurdo que constituiria a decisão de juiz de primeira instância apreciando a conduta e a idoneidade de determinada pessoa para o exercício do cargo de ministro da Fazenda. Ponderou a este respeito o ilustre magistrado que:

*"Figuro a situação seguinte: amanhã o Curador de Interesses Difusos, no Rio de Janeiro, dirige-se a uma das Varas Cíveis da Capital, com toda a forma exterior de quem pede a prestação jurisdicional, e requer ao juiz que, em nome do bem coletivo, exonere o ministro da Fazenda e designe em seu lugar outro cidadão, cujo luminoso currículo viria anexo." (RT 650 201).*

Assim, conforme lembrado pelo eminente ministro, no acima mencionado Conflito de Atribuições, dentro do quadro normativo constitucional brasileiro, e tendo em vista os graves efeitos da decisão para o equilíbrio político-institucional, afigura-se difícil, senão impossível, sustentar que as autoridades que gozam de prerrogativa de foro, nos crimes comuns e de responsabilidade, possam perder o cargo e ter os seus direitos políticos suspensos em decorrência de sentença condenatória proferida por juiz de primeiro grau, mesmo fora do contexto específico do direito penal.

Também na recente Reclamação nº 1.110-1/99, o Supremo Tribunal Federal, por meio do despacho do Ministro Marco Aurélio, suspendeu a eficácia de Portaria do Ministério Público Federal, entendendo que a competência para apuração, processo e julgamento de autoridade federal que goze de prerrogativa de foro no âmbito penal é do mesmo juízo especial:



*"Ora, no fim buscado - a glosa penal - há de atentar-se para a circunstância de, à data da licitação, o Grupo OK vir sendo dirigido por pessoa natural hoje ocupante de cadeira no Senado da República. O fato é de molde a atrair, conforme precedentes citados na inicial (Habeas Corpus nº 42.108, Relator Ministro Evandro Lins, Revista Trimestral de Jurisprudência 33 791 e Inquérito nº 1.504, Relator Ministro Celso de Mello, Diário da Justiça de 17 de junho de 1999), a competência desta Corte para o Inquérito, pouco importando haja sido rotulado de civil público. Sobrepuja-se ao aspecto formal a realidade, o tema de fundo, o objetivo colimado."*

Em verdade, a análise das consequências da eventual condenação de um ocupante de funções ministeriais, de funções parlamentares ou de funções judicantes, numa "ação civil de improbidade" somente serve para ressaltar que, como já assinalado, se está diante de uma medida judicial de forte conteúdo penal.

Se os delitos de que trata a Lei nº 8.429/92 são, efetivamente, "crimes de responsabilidade", então é imperioso o reconhecimento da competência do Supremo Tribunal Federal toda vez que se tratar de ação movida contra ministros de Estado ou contra integrantes de tribunais superiores (CF, art. 102, I, "c").

É bem verdade que a qualificação dos delitos previstos na Lei nº 8.429/92 coloca o intérprete aparentemente em face de uma "lacuna oculta", na qual, como se sabe, o texto legal reclama uma restrição que decorre do próprio sistema ou de princípios que lhe são imanentes. Nesse caso, ter-se-ia de reconhecer que as normas da mencionada lei não seriam aplicáveis às autoridades submetidas a procedimento constitucional especial, nas hipóteses de ser-lhes imputada a prática de crime de responsabilidade.

Se, ao contrário, se reconhece que se cuida de uma "ação civil" de fortes características penais, também não existe outra solução dentro do sistema senão aquela que considera que serão competentes, por força de compreensão, para processar e julgar a ação, os tribunais que detêm a competência originária para o processo-crime contra a autoridade situada no pólo passivo da ação de Improbidade.

Descabe argumentar que essa construção poderia não ser aceita, porquanto a regra que baliza o estatuto jurídico-constitucional brasileiro é a da inextensibilidade da competência do Supremo Tribunal Federal.

Cabe observar, entretanto, que a jurisprudência da corte indica que esse entendimento comporta temperamentos, uma vez que é o próprio Supremo Tribunal que admite a possibilidade de extensão ou ampliação de sua competência expressa quando esta resulte implícita no próprio sistema constitucional.



É o que deixou assente o Supremo Tribunal Federal, em precedente da relatoria do eminente e saudoso ministro Luiz Gallotti, *Verbis*:

*"Crime contra a honra em que é querelante um desembargador. Exceção da verdade. Se o Supremo Tribunal é o competente para julgar os crimes de um desembargador, e, se, num processo por este provocado, é oposta exceptio veritatis em que se lhe imputa a prática de um crime, só aquele tribunal, competente para julgar o crime, poderá julgar a exceção, pois acolher esta é dar pela existência daquele. No caso, a lei originária (art. 85 do Código de Processo Penal) só tornou explícita uma competência que na própria Constituição se compreende constitucional e, em regra inampliável por lei ordinária, ressalvados apenas os casos em que aquela competência resulta implícita no próprio sistema da Constituição. Por isso, somente quando na exceção de verdade se impute crime ao querelante, será competente o Supremo Tribunal Federal (DEN nº 103, julgada em 5.9.51).*

Impõe-se, assim, reconhecer a incompetência absoluta dos juízes de primeiro grau para julgar ação de improbidade em relação a ministros de Estado e membros de tribunais superiores e do Tribunal de Contas da União, bem como dos Parlamentares federais sendo o Supremo Tribunal Federal detentor de competência para processar e julgar as referidas ações.

Em conclusão, as alterações propostas no Substitutivo do e. Relator do PL nº 2.961/97 devem ser rejeitadas no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça e Redação, tendo em vista a constitucionalidade dos dispositivos da proposta original contida no PL nº 2.961/97 e a improcedência das objeções feitas, conforme exhaustivamente demonstrado no voto proferido. No meu entender, os dispositivos do Projeto de Lei nº 2.961/97 devem ser aprovados por esta Comissão tal qual constam da proposta original. É o meu voto.

Sala da Comissão, em 30 de agosto de 1999.

  
Deputado **Osmar Serraglio**





CÂMARA DOS DEPUTADOS

## REQUERIMENTO

*Mud*  
*14/12/99*

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados:

Requeremos, nos termos do Art. 155 do Regimento Interno, urgência para apreciação do Projeto de Lei nº 2.961-A/97, do Poder Executivo.

Sala das Sessões, em      de dezembro de 1999.

*Alcides - GOVERNO*  
*Alcides - PPB*  
*Alcides - PTB*  
*João de Deus - PTB*  
*Alcides - PPB*  
*N. Faria - PMDB*



PL 2961/97

## RESULTADO DE VOTAÇÃO:

	PAINEL	RETIFICAÇÕES	RESULTADO FINAL
SIM			302
NÃO			76
ABST.			1
TOTAL			399



Item 2

**PROJETO DE LEI Nº 2.961-A, DE 1997  
(DO PODER EXECUTIVO)**

DISCUSSÃO, EM TURNO ÚNICO, DO PROJETO DE LEI Nº 2.961, DE 1997, QUE ALTERA DISPOSITIVOS DA LEI Nº 4.898, DE 9 DE DEZEMBRO DE 1965, COM A REDAÇÃO DADA PELAS LEIS NºS 6.657, DE 5 DE JUNHO DE 1979, E 7.960, DE 21 DE DEZEMBRO DE 1989, E DA LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992. TENDO PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO PELA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA E, NO MÉRITO PELA APROVAÇÃO, COM SUBSTITUTIVO, COM VOTOS EM SEPARADO DOS DEPUTADOS ANDRÉ BENASSI E OSMAR SERRAGLIO (RELATOR: ANTÔNIO CARLOS BISCAIA).

NÃO HAVENDO ORADORES INSCRITOS

DECLARO ENCERRADA A DISCUSSÃO





FOLHA DE INSCRIÇÃO PARA DISCUSSÃO, EM TURNO ÚNICO, DO  
PROJETO DE LEI Nº 2.961-A, DE 1997  
(LIBERDADE DE MANIFESTAÇÃO)

RELAÇÃO DE INSCRIÇÃO DOS ORADORES A FAVOR DA MATÉRIA

- 1 José Roberto Batchio
- 2 Jerson Lhs
- 3 ~~Jose~~
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10
- 11
- 12
- 13
- 14
- 15
- 16
- 17
- 18

450



**PROJETO DE LEI Nº 2.961-A, DE 1997**

### RELAÇÃO DE INSCRIÇÃO DOS ORADORES CONTRÁRIOS A MATÉRIA

1. ~~Prof. <sup>Dr.</sup> ~~Luiz~~ <sup>Marcelo</sup> ~~Teodoro~~~~

2. ~~Antonio Carlos Bussia (Gualdo Mar)~~

3. ~~Alaiza Mercadante, ~~Jose D. Mercadante~~~~

4. Wilson SANTOS

5. ~~Gerardo Mafela~~

6. ~~Enrique Sosa~~

7.

8.

9.

10.

11.

12.

13.

14.

15.

16.

17.

18.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

*And*  
*14/12/95*  
REQUERIMENTO

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados:

Requeremos, nos termos regimentais, o encerramento da discussão do Projeto de Lei nº *2.961-A/97*.

Sala das Sessões, em *14* de dezembro de 1999.

*João de Deus - PSC*  
*Anderson - GOV.*  
*Reynold - PSDB*  
*Alto - PSD*  
*N. Rome - PMDB*



FOLHA DE INSCRIÇÃO PARA ENCAMINHAMENTO DO  
PROJETO DE LEI Nº 2.961-A, DE 1997  
(LIBERDADE DE MANIFESTAÇÃO)

RELAÇÃO DE INSCRIÇÃO DOS ORADORES **CONTRÁRIOS** À MATÉRIA

1. ~~Roberto Luiz Z. Arav~~
2. Antonio Carlos Bissoia
3. Juscelino
- 4.
- 5.
- 6.
- 7.
- 8.
- 9.


RELAÇÃO DE INSCRIÇÃO DOS ORADORES **A FAVOR** DA MATÉRIA

1. José Roberto Batistão
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.
- 7.
- 8.
- 9.



EM VOTAÇÃO O SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO DE  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO, RESSALVADOS OS  
DESTAQUES

(ver fichas do sistema eletrônico de votação)

  
14/12/99

**(SE APROVADO)** – FICA PREJUDICADO O PROJETO PRINCIPAL.



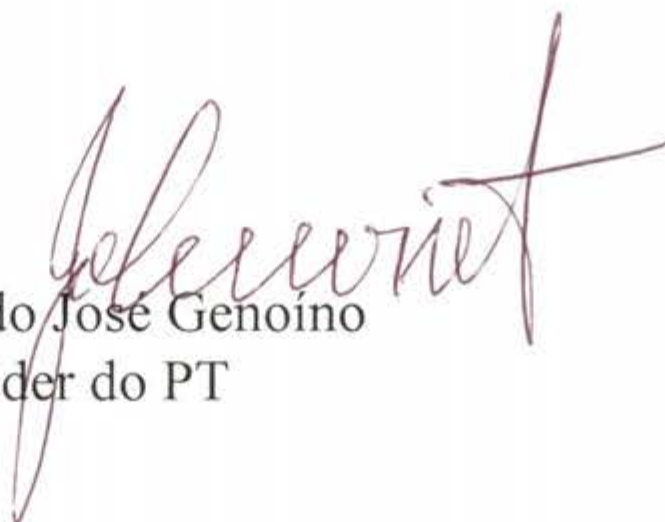
**REQUERIMENTO DE DESTAQUE  
(BANCADA DO PT)**

Senhor Presidente,

Requeremos, nos termos do artigo 161, I e § 2º, do Regimento Interno, destaque para a votação da **alínea “j”, do artigo 4º, constante do artigo 1º do Substitutivo** apresentado ao Projeto de Lei nº 2.961, de 1997.

Sala das Sessões, em 14 de dezembro de 1999

Deputado José Genoíno  
Líder do PT



*manhã  
6h x 10  
14/12*





CÂMARA DOS DEPUTADOS

MANCADA

DVS

mantido  
até 14/12

Suprima-se a expressão  
no art. 4º alínea J (art. 1º  
do Substit.)  
" Ou meios de comunicação"

Sala de Plenário 14/12/99  
Assinatura do Sr.  
Zenaldo Pontual





CÂMARA DOS DEPUTADOS

*mantido  
LXII  
14/12*

**REQUERIMENTO DE DESTAQUE  
(BANCADA DO PT)**

Senhor Presidente,

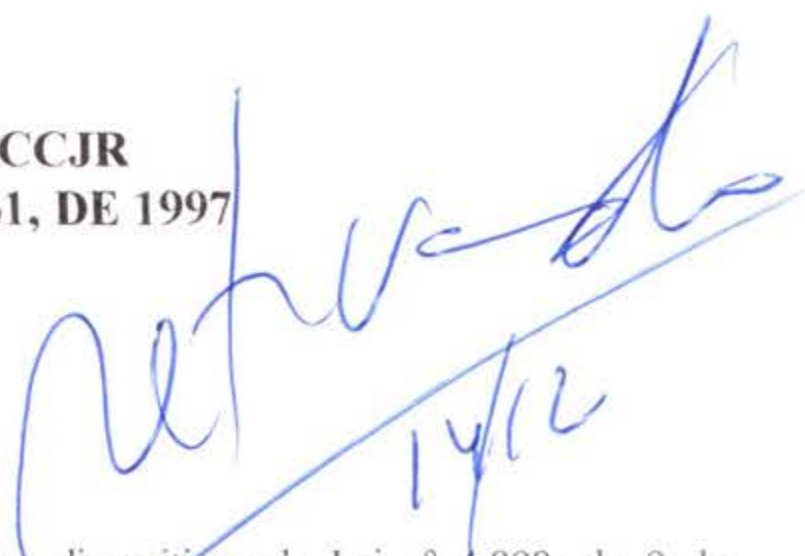
Requeremos, nos termos do artigo 161, I e § 2º, do Regimento Interno, destaque para a votação do **artigo 2º**, do Substitutivo apresentado ao Projeto de Lei nº 2.961, de 1997.

Sala das Sessões, em 14 de dezembro de 1999

*Deputado José Genoíno*  
Deputado José Genoíno  
Líder do PT



**SUBSTITUTIVO DA CCJR**  
**PROJETO DE LEI Nº 2.961, DE 1997**

  
14/12

Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nºs 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

**EMENDA SUPRESSIVA**

Sr. Presidente:

Suprima-se o artigo 3º do Substitutivo.

Sala das Sessões, 07 de dezembro de 1999.



17/12/99



**SUBSTITUTIVO DA CCJR**  
**PROJETO DE LEI Nº 2.961, DE 1997**

Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nºs. 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

**EMENDA**

Sr. Presidente:

Dê-se a seguinte redação ao § 3º do artigo 8º da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, previsto no artigo 3º do Substitutivo:

“§ 3º Da instauração do inquérito civil ou do procedimento preparatório, bem como de sua negativa, caberá recurso, com efeito suspensivo, no prazo de dez dias, contados da data da ciência do ato pelo interessado, ao Conselho Superior do Ministério Público, que poderá adequar o âmbito da apuração ou determinar o seu arquivamento.”

Sala das Sessões, 07 de dezembro de 1999.



Walter Cirqueira



**SUBSTITUTIVO DA CCJR**  
**PROJETO DE LEI Nº 2.961, DE 1997**



14/12

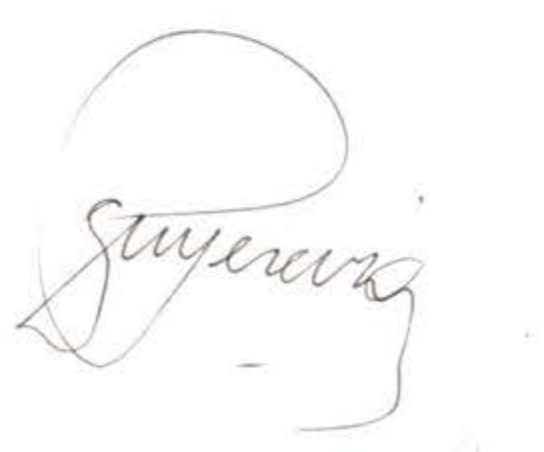
Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nºs. 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

**EMENDA SUPRESSIVA**

Sr. Presidente:

Suprima-se a redação dada à alínea “j” do artigo 4º da Lei 4.898, de 9 de dezembro de 1965, conforme consta do artigo 1º do Substitutivo.

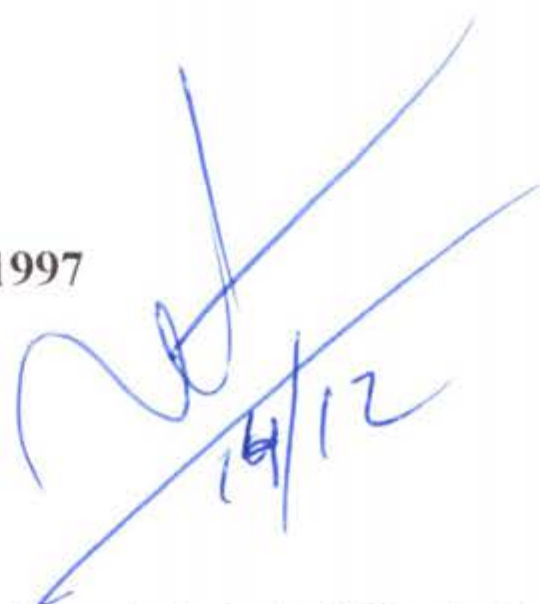
Sala das Sessões, 07 de dezembro de 1999.



CECILIO ANTUNES (PT-SP)



**SUBSTITUTIVO DA CCJR**  
**PROJETO DE LEI Nº 2.961, DE 1997**



Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nºs. 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

**EMENDA SUPRESSIVA**

Sr. Presidente:

Suprima-se o artigo 2º do Substitutivo.

Sala das Sessões, 07 de dezembro de 1999.



BRASIL, 14 de dezembro de 1999.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

**REQUERIMENTO DE DESTAQUE  
(BANCADA DO PT)**

*[Assinatura manuscrita]*  
14/12

Senhor Presidente,

Requeremos, nos termos do artigo 161, I e § 2º, do Regimento Interno, destaque para a votação do **artigo 3º**, do Substitutivo apresentado ao Projeto de Lei nº 2.961, de 1997.

Sala das Sessões, em 14 de dezembro de 1999

*[Assinatura manuscrita]*

Deputado José Genoíno  
Líder do PT





CÂMARA DOS DEPUTADOS

REQUERIMENTO

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados:

Requeremos, nos termos regimentais, preferência para a  
votação do PL 2.961-A/97 antes do  
PL 3.066-F/97.

Sala das Sessões, em 14 de dezembro de 1999.

- ~~Inden~~ - GOVERNO  
Nº 12009 Pm 013  
H/m 14/12/99 ASOS  
Juscelino Kubitschek - PFL



## Declaração de voto

Encaminho à mesa esta declaração expondo para os devidos registros minhas posições individuais contrária àquela defendida por meu partido quanto ao Projeto 2961/97.

Entendo que o projeto tutela o direito de imagem e ~~privacidade~~ oferece garantias imprescindíveis às cidadãs face aos abusos que violam a honra e a dignidade através das investigações

Dep. Marcos Rolim  
PT/RS

Edmundo / 2/7  
Edmundo Jorge PT



**EMENTA** Altera dispositivo da Lei nº 4.898, de 09 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nº 6.657, de 05 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.

(Incluindo novos tipos de abuso de autoridade; estabelecendo que a sanção civil para tais abusos, consistirá no pagamento de indenização, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), e aumentando a pena de detenção de seis meses a dois anos; e determinando que a ação de improbidade será ajuizada no tribunal competente para processar e julgar criminalmente o agente público, na hipótese de preterição em razão do exercício de função pública).

PODER EXECUTIVO  
(MSC Nº 397/97)

**ANDAMENTO**

Sancionado ou promulgado

MESA

Despacho: À Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

Publicado no Diário Oficial de

PLENÁRIO06.05.97 É lido e vai a imprimir. DCD     /    /    , pág.     , col.     

Vetado

COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES

06.05.97 Encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

Razões do veto-publicadas no

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

25.06.97 Distribuído ao relator, Dep. JARBAS LIMA.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

11.12.97 Parecer do relator, Dep. JARBAS LIMA, pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, e no mérito, pela aprovação, com substitutivo.

PLENÁRIO25.06.98 Apresentação do requerimento dos Deps. Aécio Neves, Líder do PSDB; Elton Rohnelt, na qualidade de Líder do Governo; Inocêncio Oliveira, Líder do PFL; Marcelo Déda, Líder do PT; Duílio Pisaneschi, na qualidade de Líder do PTB e Sérgio Carneiro, na qualidade de Líder do PDT, solicitando, nos termos do art. 155 do RI, Urgência para este projeto.DCD 26/06/98; pag. 1760 col. 02



MESA

07.12.98 Deferido Ofício 192/98 da C.C.T.C.I.; revendo o despacho apostado a este Projeto, para incluir esta Comissão, nos termos do art. 141 do RI.

MESA

Despacho: Às Comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; e de Constituição e Justiça e de Redação. (NOVO DESPACHO).

PLENÁRIO

09.12.98 É lido e vai a imprimir. DCD 15/12/98, pág. 29225 col. 01.

MESA

05.04.99 Deferido Ofício nº 32/99 da CCJR; revendo o despacho dado a este Projeto, para excluir a CCTCI, nos termos do art. 141 do RI.

MESA

Despacho: À Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. (NOVO DESPACHO)

PLENÁRIO

07.04.99 É lido e vai a imprimir. DCD 18/03/99, pág. 10151 col. 01.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

08.04.99 Distribuído ao relator, Dep. ANTONIO CARLOS BISCAIA.



ANDAMENTO

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

30.06.99 Parecer do relator, Dep. ANTONIO CARLOS BISCAIA, pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

01.12.99 Aprovado unanimemente o parecer do relator, Dep. ANTÔNIO CARLOS BISCAIA, pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo, ressalvados os destaque que foram rejeitados.

PRONTO PARA A ORDEM DO DIA

02.12.99 É lido e vai a imprimir, tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo, com votos em separado dos Deps. André Benassi e Osmar Serraglio.  
(PL 2.961-A/97).

PLENÁRIO (19.05 horas)

07.12.99 Discussão em Turno Único.  
Retirado de pauta, de ofício.



EM VOTAÇÃO O PROJETO DE LEI.

AQUELES QUE FOREM PELA APROVAÇÃO PERMANEÇAM COMO SE ACHAM.



(SE HOVER)

O PROJETO FOI EMENDADO

PARA OFERECER PARECER ÀS EMENDAS, EM SUBSTITUIÇÃO À  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO,  
CONCEDO A PALAVRA AO DEPUTADO **ANTÔNIO CARLOS  
BISCAIA** .....

PASSA-SE À VOTAÇÃO



EM VOTAÇÃO AS EMENDAS DE PLENÁRIO NºS.....  
.....  
....., COM PARECER FAVORÁVEL.

AQUELES QUE FOREM PELA APROVAÇÃO PERMANEÇAM COMO SE ACHAM.

EM VOTAÇÃO AS EMENDAS DE PLENÁRIO NºS.....  
.....  
....., COM PARECER CONTRÁRIO.

AQUELES QUE FOREM PELA APROVAÇÃO PERMANEÇAM COMO SE ACHAM





REDAÇÃO FINAL  
PROJETO DE LEI Nº 2.961-B, DE 1997

Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nºs 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 3º, 4º, 6º, 7º e 11 da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 3º .....

.....

l) à liberdade de manifestação do pensamento;

m) à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem;

n) ao direito de não-discriminação;

o) ao direito de ampla defesa, e ao contraditório;

p) à proibição da escravidão e da servidão;

q) aos direitos e garantias constitucionais e legais assegurados aos acusados."

"Art. 4º .....

.....





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

j) revelar o magistrado, o membro do Ministério Público, o membro do Tribunal de Contas, a autoridade policial ou administrativa, ou permitir, indevidamente, que cheguem ao conhecimento de terceiro ou aos meios de comunicação fatos ou informações de que tenha ciência em razão do cargo e que violem o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a imagem e a honra das pessoas;

l) dispensar tratamento indigno a quem esteja sob custódia de autoridade policial ou permitir a exposição pública de acusado em processo criminal ou administrativo, em detrimento da intimidade, da honra e da dignidade da pessoa humana."

"Art. 6º .....

§ 2º A sanção civil, caso não seja possível fixar o valor do dano, consistirá no pagamento de indenização no valor de cinco mil unidades fiscais de referência - UFIR a duzentas mil unidades fiscais de referência - UFIR. (NR)

§ 3º A sanção penal será aplicada de acordo com as regras do Código Penal e consistirá em: (NR)

a) revogado

b) detenção de seis meses a dois anos e multa; (NR)

c) perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública pelo prazo de três anos. (NR)

....."





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

"Art. 7º .....

§ 2º Não existindo no Município, no Estado ou na legislação militar normas reguladoras do inquérito administrativo, serão aplicadas supletivamente aquelas previstas na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. (NR)

....."

"Art. 11. À ação civil serão aplicáveis as normas da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, devendo observar-se o procedimento sumário de que tratam os arts. 275 a 281 do Capítulo III do Título VII do referido Código."

Art. 2º o Art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 junho de 1992, passa a vigorar acrescido do seguinte § 5º:

"Art. 17. ....

§ 5º A ação de improbidade será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou a autoridade, na hipótese de prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública."

Art. 3º O art. 8º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 3º, 4º e 5º:

"Art. 8º .....

§ 3º Da instauração do inquérito civil ou do procedimento preparatório caberá recurso, com efeito suspensivo, no prazo de dez dias, contados da data da ciência do ato pelo interessado, ao Conselho





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Superior do Ministério Público, que poderá adequar o âmbito da apuração ou determinar o seu arquivamento.

§ 4º Em caso de possibilidade de ocorrer dano irreversível ao interesse público, poderá o relator determinar o processamento do recurso apenas no efeito devolutivo.

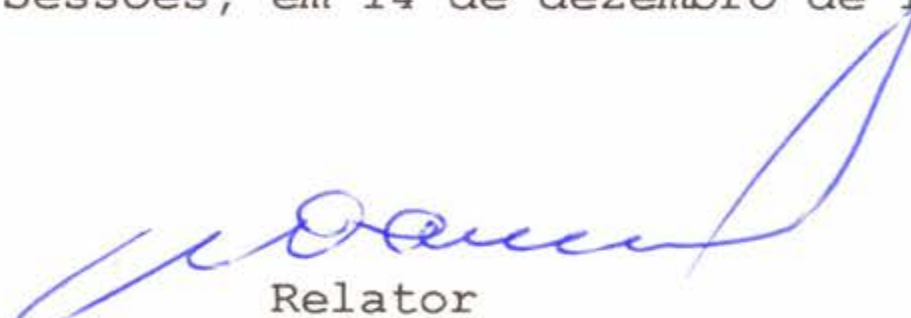
§ 5º O inquérito civil ou o procedimento preparatório deverá ser concluído no prazo de seis meses de sua instauração, somente admitida a prorrogação pelo tempo indispensável à realização das diligências imprescindíveis, por deliberação motivada do Conselho Superior do Ministério Público."

Art. 4º A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 19A:

"Art. 19A. A ação civil pública prescreve em cinco anos."

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 14 de dezembro de 1999.

  
Relator  
DEP. CORAUCI SOBRINHO



PS-GSE/427/99

Brasília, 15 de dezembro de 1999.

Senhor Secretário,

Encaminho a Vossa Excelência, a fim de ser submetido à apreciação do Senado Federal, nos termos do art. 134 do Regimento Comum, o incluso Projeto de Lei nº 2.961, de 1997, da Câmara dos Deputados, que "Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nºs 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985", de acordo com o caput do art. 65 da Constituição Federal.

Atenciosamente,

Deputado UBIRATAN AGUIAR  
Primeiro-Secretário

A Sua Excelência o Senhor  
Senador RONALDO CUNHA LIMA  
Primeiro-Secretário do Senado Federal  
N E S T A



PL 2961/84  
projeto

Altera dispositivos da Lei n° 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis n°s 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, da Lei n° 8.429, de 2 de junho de 1992, e da Lei n° 7.347, de 24 de julho de 1985.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1° Os arts. 3°, 4°, 6°, 7° e 11 da Lei n° 4.898, de 9 de dezembro de 1965, passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 3° .....

1) à liberdade de manifestação do pensamento;

m) à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem;

n) ao direito de não-discriminação;

o) ao direito de ampla defesa, e ao contraditório;

p) à proibição da escravidão e da servidão;

q) aos direitos e garantias constitucionais e legais assegurados aos acusados."

"Art. 4° .....

j) revelar o magistrado, o membro do Ministério Público, o membro do Tribunal de Contas,

27 1



a autoridade policial ou administrativa, ou permitir, indevidamente, que cheguem ao conhecimento de terceiro ou aos meios de comunicação fatos ou informações de que tenha ciência em razão do cargo e que violem o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a imagem e a honra das pessoas;

1) dispensar tratamento indigno a quem esteja sob custódia de autoridade policial ou permitir a exposição pública de acusado em processo criminal ou administrativo, em detrimento da intimidade, da honra e da dignidade da pessoa humana."

"Art. 6º .....

.....

§ 2º A sanção civil, caso não seja possível fixar o valor do dano, consistirá no pagamento de indenização no valor de cinco mil unidades fiscais de referência - UFIR a duzentas mil unidades fiscais de referência - UFIR. (NR)

§ 3º A sanção penal será aplicada de acordo com as regras do Código Penal e consistirá em: (NR)

a) revogado

b) detenção de seis meses a dois anos e multa; (NR)

c) perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública pelo prazo de três anos. (NR)

....."

"Art. 7º .....

.....

24,7



§ 2º Não existindo no Município, no Estado ou na legislação militar normas reguladoras do inquérito administrativo, serão aplicadas supletivamente aquelas previstas na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. (NR)

....."

"Art. 11. À ação civil serão aplicáveis as normas da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, devendo observar-se o procedimento sumário de que tratam os arts. 275 a 281 do Capítulo III do Título VII do referido Código."

Art. 2º o Art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 junho de 1992, passa a vigorar acrescido do seguinte § 5º:

"Art. 17. ....

.....

§ 5º A ação de improbidade será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou a autoridade, na hipótese de prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública."

Art. 3º O art. 8º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 3º, 4º e 5º:

"Art. 8º ....

.....

§ 3º Da instauração do inquérito civil ou do procedimento preparatório caberá recurso, com efeito suspensivo, no prazo de dez dias, contados da data da ciência do ato pelo interessado, ao Conselho Superior do Ministério Público, que poderá adequar o âmbito da apuração ou determinar o seu arquivamento.

24



§ 4º Em caso de possibilidade de ocorrer dano irreversível ao interesse público, poderá o relator determinar o processamento do recurso apenas no efeito devolutivo.

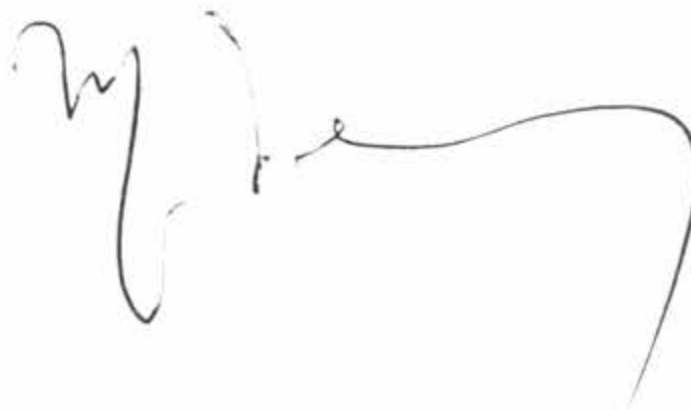
§ 5º O inquérito civil ou o procedimento preparatório deverá ser concluído no prazo de seis meses de sua instauração, somente admitida a prorrogação pelo tempo indispensável à realização das diligências imprescindíveis, por deliberação motivada do Conselho Superior do Ministério Público."

Art. 4º A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 19A:

"Art. 19A. A ação civil pública prescreve em cinco anos."

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, 15 de dezembro de 1999.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'M' followed by a long horizontal stroke that curves upwards at the end.



**EMENTA** Altera dispositivo da Lei nº 4.898, de 09 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nº 6.657, de 05 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.  
(Incluindo novos tipos de abuso de autoridade; estabelecendo que a sanção civil para tais abusos, consistirá no pagamento de indenização, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), e aumentando a pena de detenção de seis meses a dois anos; e determinando que a ação de improbidade será ajuizada no tribunal competente para processar e julgar criminalmente o agente público, na hipótese de preterição em razão do exercício de função pública).

PODER EXECUTIVO  
(MSC Nº 397/97)

## A N D A M E N T O

Sancionado ou promulgado

MESA

Despacho: A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

Publicado no Diário Oficial de

PLENÁRIO

06.05.97 É lido e vai a imprimir. DCD \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_, pág.\_\_\_\_, col.\_\_\_\_

Vetado

COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES

06.05.97 Encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

Razões do veto-publicadas no

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

25.06.97 Distribuído ao relator, Dep. JARBAS LIMA.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

11.12.97 Parecer do relator, Dep. JARBAS LIMA, pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, e no mérito, pela aprovação, com substitutivo.

PLENÁRIO25.06.98 Apresentação do requerimento dos Dps. Aécio Neves, Líder do PSDB; Elton Rohneit, na qualidade de Líder do Governo; Inocêncio Oliveira, Líder do PFL; Marcelo Déda, Líder do PT; Duílio Pisaneschi, na qualidade de Líder do PTB e Sérgio Carneiro, na qualidade de Líder do PDT, solicitando, nos termos do art. 155 do RI, Urgência para este projeto.

DCD 26/06/98: pág. 1760, col. 02



PL. 2.961/97

MESA

07.12.98 Deferido Ofício 192/98 da C.C.T.C.I.; revendo o despacho apostado a este Projeto, para incluir esta Comissão, nos termos do art. 141 do RI.

MESA

Despacho: As Comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; e de Constituição e Justiça e de Redação. (NOVO DESPACHO).

PLENÁRIO

09.12.98 É lido e vai a imprimir. DCD 15/12/98, pág. 29225 col. 01.

MESA

05.04.99 Deferido Ofício nº 32/99 da CCJR; revendo o despacho dado a este Projeto, para excluir a CCTCI, nos termos do art. 141 do RI.

MESA

Despacho: À Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. (NOVO DESPACHO)

PLENÁRIO

07.04.99 É lido e vai a imprimir. DCD 18/03/99, pág. 10151 col. 01.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

08.04.99 Distribuído ao relator, Dep. ANTONIO CARLOS BISCAIA.



## ANDAMENTO

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

30.06.99 Parecer do relator, Dep. ANTONIO CARLOS BISCAIA, pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

01.12.99 Aprovado unanimemente o parecer do relator, Dep. ANTÔNIO CARLOS BISCAIA, pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo, ressalvados os destaque que foram rejeitados.

PRONTO PARA A ORDEM DO DIA

02.12.99 É lido e vai a imprimir, tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo, com votos em separado dos Deps. André Benassi e Osmar Serraglio.  
(PL 2.961-A/97).

PLENÁRIO (19.05 horas)

07.12.99 Discussão em Turno Único.  
Retirado de pauta, de ofício.

Continua.....



ANDAMENTO

14.12.99 PLENÁRIO  
Aprovado o Requerimento dos Dep. Arnaldo Madeira, Líder do Governo; Odelmo Leão, Líder do PPB; Roberto Jefferson, Líder do PTB; Inocêncio Oliveira, Líder do PFL; Aécio Neves, Líder do PSDB e Nelson Proença, na qualidade de Líder do PMDB, solicitando, nos termos do art. 155 do RI, URGÊNCIA para este projeto: SIM-302; NÃO-96; ABST-1; TOTAL-399.  
Discussão em Turno Único.  
Discussão do projeto pelos Dep. Marcelo Déda, José Roberto Batochio, Geraldo Magela, Gerson Peres, Professor Luizinho e Wilson Santos.  
Aprovado o requerimento do Dep. Inocêncio Oliveira, Líder do PFL e outros, solicitando o encerramento da discussão.  
Encerrada a discussão.  
Encaminhamento da votação pelos Dep. José Dirceu, José Roberto Batochio e Antonio Carlos Biscaia.  
Em votação o Substitutivo do Relator da CCJR, ressalvados os destaques: APROVADO.  
Em votação a alínea "J", do artigo 4º, constante do artigo 1º do Substitutivo do Relator da CCJR, objeto de DVS do Dep. José Genoíno, Líder do PT: MANTIDO O TEXTO.  
Verificação da votação, solicitada pelo Dep. Miro Teixeira, Líder do PDT: SIM- 269; NÃO-127; ABST-3 ; TOTAL-399: MANTIDO O TEXTO.  
Em votação a expressão " ou meios de comunicação", na alínea "J" do art. 4º, constante do art. 1º do Substitutivo do Relator da CCJR, objeto de DVS do Dep. Gerson Peres, na qualidade de Líder do PPB : MANTIDO O TEXTO.  
Em votação o Artigo 2º, do Substitutivo do Relator da CCJR, objeto de DVS do Dep. José Genoíno, Líder do PT: MANTIDO O TEXTO.  
Prejudicado o projeto inicial.  
Em votação a Redação Final, oferecida pelo Relator, Dep. : APROVADA.  
Vai ao Senado Federal.  
(PL. nº 2.961-B/97)

MESA  
AO SENADO FEDERAL, ATRAVÉS DO OF.





# CÂMARA DOS DEPUTADOS

## PROJETO DE LEI Nº 2.961-A, DE 1997

( Do Poder Executivo )  
MENSAGEM Nº 397/97

Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nºs 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo, com votos em separado dos Deputados André Benassi e Osmar Serraglio (relator: Dep. Antônio Carlos Biscaia).

(À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO)

## S U M Á R I O

I – Projeto inicial

II – Na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação:

- parecer do Relator
- substitutivo oferecido pelo Relator
- parecer reformulado
- 2º substitutivo oferecido pelo Relator
- parecer da Comissão
- substitutivo adotado pela Comissão
- votos em separado



## O CONGRESSO NACIONAL decreta

Art. 1º Os arts. 3º, 4º, 6º, 7º e 11 da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, passam a vigorar com as seguintes alterações

## "Art. 3º

- l) à liberdade de manifestação do pensamento;
- m) à intimidade, a vida privada, a honra e a imagem;
- n) ao direito de não-discriminação;
- o) ao direito de ampla defesa e ao contraditório;
- p) à proibição da escravidão e da servidão;
- q) aos direitos e garantias constitucionais e legais assegurados aos acusados."

## "Art. 4º

j) instaurar inquerito civil, policial ou administrativo ou propor ação de natureza civil, criminal ou de improbidade, com propósito de perseguição, ou para satisfazer simples sentimento pessoal ou convicção política;

l) manifestar o magistrado, o membro do Ministério Público, o membro do Tribunal de Contas, a autoridade policial ou a autoridade administrativa, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre investigação, inquerito ou processo, ou revelar ou permitir que cheguem ao conhecimento de terceiros fatos ou informações de que tenha ciência em razão do cargo e que violem o interesse público e o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas;

m) conferir tratamento indigno a pessoa sob a custódia de autoridade policial ou permitir a exposição pública de acusado em processo criminal ou administrativo em detrimento da intimidade, da honra e da dignidade da pessoa humana."

## "Art. 6º

§ 2º A sanção civil, caso não seja possível fixar o valor do dano, consistirá no pagamento de indenização pela autoridade ou funcionário no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais)

§ 3º A sanção será aplicada de acordo com as regras do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940) e consistirá em:

- a) detenção de seis meses a dois anos e multa;
- b) perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública pelo prazo de três anos;

## Art. 7º

§ 2º Não existindo no Município, no Estado ou na legislação militar normas reguladoras do inquerito administrativo, serão aplicadas supletivamente aquelas previstas na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

"Art. 11. A ação civil serão aplicáveis as normas do Código de Processo Civil (Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973), devendo observar-se o procedimento sumaríssimo de que trata o Título VII, Capítulo III, arts. 275 a 281 do referido Código

Parágrafo único. A ação civil será proposta perante a Justiça Federal, se se tratar de ato praticado por autoridade federal."



Art. 2º O art. 17 da Lei nº 4.29, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 17. ....

§ 5º A ação de improbidade será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou a autoridade, na hipótese de prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública.”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,

“LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS”

# CONSTITUIÇÃO

## REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

### 1988

#### TÍTULO IV

#### DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

#### CAPÍTULO I

#### Do Poder Legislativo

#### SEÇÃO VIII

#### Do Processo Legislativo

#### SUBSEÇÃO III

#### Das Leis

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

- I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
- II - disponham sobre:



a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública.

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

## LEI Nº 4.898 DE 09 DE DEZEMBRO DE 1965

REGULA O DIREITO DE REPRESENTAÇÃO E O PROCESSO DE RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA CIVIL E PENAL, NOS CASOS DE ABUSO DE AUTORIDADE.

Art. 3º - Constitui abuso de autoridade qualquer atentado:

- a) à liberdade de locomoção;
- b) à inviolabilidade do domicílio;
- c) ao sigilo da correspondência;
- d) à liberdade de consciência e de crença;
- e) ao livre exercício de culto religioso;
- f) à liberdade de associação;
- g) aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício do voto;
- h) ao direito de reunião;
- i) à incolumidade física do indivíduo;
- j) aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício profissional.

\* Alínea j acrescentada pela Lei número 6.657, de 5 de junho de 1979.

Art. 4º - Constitui também abuso de autoridade:

- a) ordenar ou executar medida privativa da liberdade individual, sem as formalidades legais ou com abuso de poder;



b) submeter pessoa sob sua guarda ou custódia a vexame ou a constrangimento não autorizado em lei;

c) deixar de comunicar, imediatamente, ao juiz competente a prisão ou detenção de qualquer pessoa;

d) deixar o juiz de ordenar o relaxamento de prisão ou detenção ilegal que lhe seja comunicada;

e) levar à prisão e nela deter quem quer se proponha a prestar fiança, permitida em lei;

f) cobrar o carcereiro ou agente de autoridade policial carceragem, custas, emolumentos ou qualquer outra despesa, desde que a cobrança não tenha apoio em lei, quer quanto à espécie, quer quanto ao seu valor;

g) recusar o carcereiro ou agente de autoridade policial recibo de importância recebida a título de carceragem, custas, emolumentos ou de qualquer outra despesa;

h) o ato lesivo da honra ou do patrimônio de pessoa natural ou jurídica, quando praticado com abuso ou desvio de poder ou sem competência legal;

i) prolongar a execução de prisão temporária, de pena ou de medida de segurança, deixando de expedir em tempo oportuno ou de cumprir imediatamente ordem de liberdade.

*\* Alínea i acrescentada pela Lei número 7.960, de 21 de dezembro de 1989.*

Art. 6º - O abuso de autoridade sujeitará o seu autor à sanção administrativa civil e penal.

§ 1º - A sanção administrativa será aplicada de acordo com a gravidade do abuso cometido e consistirá em:

a) advertência;

b) repreensão;

c) suspensão do cargo, função ou posto por prazo de 5 (cinco) a 180 (cento e oitenta) dias, com perda de vencimentos e vantagens;

d) destituição de função;

e) demissão;

f) demissão, a bem do serviço público.

§ 2º - A sanção civil, caso não seja possível fixar o valor do dano, consistirá no pagamento de uma indenização de quinhentos a dez mil cruzeiros.

§ 3º - A sanção penal será aplicada de acordo com as regras dos artigos 42 a 56 do Código Penal e consistirá em:

a) multa de cem cruzeiros a cinco mil cruzeiros;

b) detenção por 10 (dez) dias a 6 (seis) meses;

c) perda do cargo e a inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública por prazo até 3 (três) anos.

§ 4º - As penas previstas no parágrafo anterior poderão ser aplicadas autônoma ou cumulativamente.

§ 5º - Quando o abuso for cometido por agente de autoridade policial, civil ou militar, de qualquer categoria, poderá ser cominada a



pena autônoma ou acessória, de não poder o acusado exercer funções de natureza policial ou militar no município da culpa, por prazo de 1 (um) a 5 (cinco) anos.

Art. 7º - Recebida a representação em que for solicitada a aplicação de sanção administrativa, a autoridade civil ou militar competente determinará a instauração de inquérito para apurar o fato.

§ 1º - O inquérito administrativo obedecerá às normas estabelecidas nas leis municipais, estaduais ou federais, civis ou militares, que estabeleçam o respectivo processo.

§ 2º - Não existindo no Município, no Estado ou na legislação militar normas reguladoras do inquérito administrativo serão aplicadas, supletivamente, as disposições dos artigos 219 a 225 da Lei número 1.711, de 28 de outubro de 1952 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União).

§ 3º - O processo administrativo não poderá ser sobrestado para o fim de aguardar a decisão da ação penal ou civil.

Art. 9º - Simultaneamente com a representação dirigida à autoridade administrativa ou independentemente dela, poderá ser promovida, pela vítima do abuso, a responsabilidade civil ou penal ou ambas, da autoridade culpada.

Art. 10 - (Vetado).

Art. 11 - À ação civil serão aplicáveis as normas do Código do Processo Civil.

## LEI Nº 8.429 DE 02 DE JUNHO DE 1992

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.

### CAPÍTULO III Das Penas

Art. 12 - Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:



I - na hipótese do Art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do Art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do Art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

*Parágrafo único.* Na fixação das penas previstas nesta Lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

## CAPÍTULO V

### Do Procedimento Administrativo e do Processo Judicial

Art. 17 - A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

§ 1º - É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o "caput".

§ 2º - A Fazenda Pública, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público.

§ 3º - No caso de a ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, aplica-se, no que couber, o disposto no § 3º do Art. 6º da Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965.

\* § 3 com redação dada pela Lei n. 9.366, de 16-12-1996

§ 4º - O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade.



## LEI 6.657 DE 05 DE JUNHO DE 1979

ACRESCE A ALÍNEA J AO ART. 3º DA LEI N. 4.898, DE 9 DE DEZEMBRO DE 1965, QUE "REGULA O DIREITO DE REPRESENTAÇÃO E O PROCESSO DE RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA CIVIL E PENAL NOS CASOS DE ABUSO DE AUTORIDADE".

O Presidente da República faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. - O Art. 3º da Lei n. 4.898, de 9 de dezembro de 1965, fica acrescido da alínea *j* com a seguinte redação:

"Art. 3º. - .....  
j) aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício profissional."

Art. 2º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário.

## LEI Nº 7.960 DE 21 DE DEZEMBRO DE 1989

### DISPÕE SOBRE PRISÃO TEMPORÁRIA.

Art. 4º - O Art. 4º da Lei número 4.898, de 9 de dezembro de 1965, fica acrescido da alínea *i*, com a seguinte redação:

*\* Texto integrado à Lei modificada*

## LEI Nº 7.209 DE 11 DE JULHO DE 1984

ALTERA DISPOSITIVOS DE DECRETO-LEI N. 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940 - CÓDIGO PENAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Art. 2º - São canceladas, na Parte Especial do Código Penal e nas leis especiais alcançadas pelo ART.12 do Código Penal, quaisquer refe-



rências a valores de multas, substituindo-se a expressão multa de por multa.

.....

.....

## DECRETO Nº 678 DE 06 DE NOVEMBRO DE 1992

PROMULGA A CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS (PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA), DE 22 DE NOVEMBRO DE 1969.

Art. 1º - A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), Celebrada em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, apensa por cópia ao presente Decreto, deverá ser cumprida tão inteiramente como nela se contém.

.....

.....

## MENSAGEM Nº 397, DE 07 DE ABRIL DE 1997, DO PODER EXECUTIVO

Senhores Membros do Congresso Nacional.

Nos termos do artigo 61 da Constituição Federal, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto do projeto de lei que "Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nº 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992".

Brasília, 7 de abril de 1997.



## EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS Nº 188, DE 07 DE ABRIL 1997, DO SR. MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Tenho a honra de submeter à apreciação de Vossa Excelência anteprojeto de lei que objetiva alterar dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

A Lei nº 4.898/65, ao regular o direito de representação e o processo de responsabilidade contra autoridades que cometerem abusos no exercício de suas funções, constitui ferramenta jurídica indispensável para o resguardo de direitos e garantias individuais.

Ocorre, todavia, que tal Lei, sancionada em 1965, encontra-se defasada em vários aspectos, dado o desenvolvimento político, social e jurídico do País. O anteprojeto de lei ora encaminhado a Vossa Excelência visa, pois, conformar referida Lei à atual Constituição



Federal, a tratados internacionais de que o Brasil faz parte, especialmente a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), promulgada pelo Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, e a normas outras do direito positivo brasileiro.

Assim é que a proposta contempla o acréscimo, ao art. 5º da Lei nº 4.898/65, de novos tipos de abuso de autoridade, consistentes em atentado à liberdade de manifestação do pensamento, à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem; ao direito de não-discriminação; ao direito de ampla defesa, e ao contraditório; à proibição da escravidão e da servidão; aos direitos e garantias constitucionais e legais assegurados aos acusados.

Novos tipos de abuso de autoridade, a serem acrescentados aqueles que constam do art. 4º da Lei nº 4.898/65, são igualmente previstos pelo anteprojeto de lei em apreço. São eles: a instauração de inquérito ou a propositura de ação com propósito de perseguição, ou para satisfazer simples sentimento pessoal ou convicção política; a manifestação, por magistrado, membro do Ministério Público, membro do Tribunal de Contas, autoridade policial ou administrativa, de opinião sobre investigação, inquérito ou processo ou a divulgação de fatos ou informações de que tenha conhecimento em razão do cargo, violando o interesse público e o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, e o tratamento indigno a pessoa sob a custódia de autoridade policial ou a exposição pública de acusado em processo criminal ou administrativo em desrespeito à intimidade, à honra e à dignidade da pessoa humana.

A proposta de alteração do art. 6º da referida Lei tem por objetivo estabelecer a sanção civil em conformidade com a moeda atualmente em curso, bem como, relativamente à sanção penal, aumentar a pena de detenção, considerando a gravidade do abuso de autoridade, e conformar a pena de multa ao disposto no art. 2º da Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984.

Propõe-se também nova redação ao § 2º do art. 7º de tal Lei, com o escopo unicamente de adequá-lo ao direito positivo vigente, o mesmo acontecendo com o art. 11, por meio do qual se recomenda ainda, a ação civil, a observância do procedimento sumário de que trata o Código de Processo Civil, a fim de se obterem decisões judiciais céleres, bem assim a sua propositura na Justiça Federal, se relativa a ato praticado por autoridade federal.

No que concerne à Lei nº 8.429/92, que dispõe sobre as sanções a serem aplicadas aos agentes públicos que cometerem atos de improbidade administrativa, o anteprojeto de lei em consideração lhe acrescenta novo dispositivo, qual seja, § 5º ao art. 17.

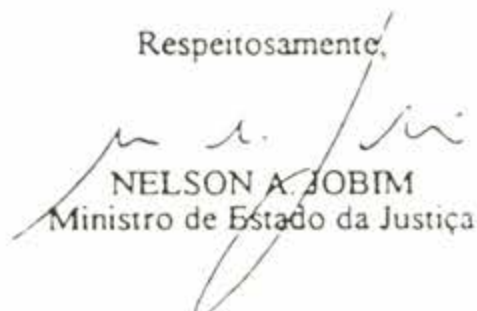
Por meio da proposta de acréscimo de parágrafo ao art. 17 da Lei nº 8.429/92, pretende-se resolver polêmica doutrinária e jurisprudencial, ao determinar que a ação de improbidade será ajuizada no tribunal competente para processar e julgar criminalmente o agente público, na hipótese de prerrogativa em razão do exercício de função pública.

Tal medida se justifica, dada a gravidade dos atos de improbidade administrativa, conforme previsão dos arts. 9º, 10 e 11 da referida Lei, quase todos configurando ilícito penal. É que as ações de improbidade administrativa são dotadas de efeitos mais gravosos para o equilíbrio jurídico-institucional do que sentenças penais condenatórias. Com efeito, se, em matéria penal, raras são as penalidades que ensejam a perda da função ou a restrição temporária de direitos, todas as condenações por atos de improbidade administrativa, conforme previsão do art. 12 da Lei nº 8.429/92, implicam a suspensão dos direitos políticos pelo prazo de até dez anos, e a perda da função pública, além de outras penalidades.



Justificável, pois, a proposta em consideração, a fim de evitar que autoridades submetidas, em matéria penal, à competência originária de Tribunais Superiores, ou até do Supremo Tribunal Federal, sejam processadas e julgadas, com base na Lei nº 8.429/92, por juizes de primeira instância, subvertendo todo o sistema jurídico nacional de repartição de competências.

Respeitosamente,

  
NELSON A. JOBIM  
Ministro de Estado da Justiça

Aviso nº 461 - SUPAR/C. Civil.

Brasília, 7 de abril de 1997.

Senhor Primeiro Secretário.

Encaminho a essa Secretaria Mensagem do Excelentíssimo Senhor Presidente da República relativa a projeto de lei que " Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nº 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 ".

Atenciosamente,

  
CLOVIS DE BARROS CARVALHO  
Ministro de Estado Chefe da Casa Civil  
da Presidência da República

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado UBIRATAN AGUIAR  
Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados  
BRASÍLIA-DF.

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

### RELATÓRIO

Trata a presente iniciativa do Poder Executivo de modificar disposições do ordenamento atinentes ao abuso de autoridade (Lei nº 4.898,



de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nº 6.657, de 5 de junho de 1.979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1.989), e à improbidade administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1.992).

Precipuamente, cabe salientar que o presente projeto já foi objeto de apreciação pelo ilustre ex-deputado JARBAS LIMA, que, na oportunidade coletou subsídios junto a associações de magistrados e membros do Ministério Público, tendo recebido estudos formulados pela Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), da Associação dos Magistrados de Mato Grosso do Sul (AMAMSUL), das Associações dos Magistrados do Trabalho da 9ª Região (AMATRA IX) e da 4ª Região (AMATRA IV), da Associação dos Magistrados das Justiças Militares Estaduais (AMAJME), Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul (AJURIS), da Procuradoria da República do Rio Grande do Sul, das Procuradorias Gerais de Justiça dos Estados de São Paulo, o Distrito Federal e Territórios, de Pernambuco, da Bahia, do Rio Grande do Sul, da Promotoria de Justiça de Defesa do Cidadão de Minas Gerais, e da Promotoria de Justiça de Rondônia, ofertando brilhante síntese que nos proporcionou sólido alicerce.

Com efeito, a proposição em apreço pretende compatibilizar com a Carta Política de 1988 e Tratados subscritos pelo Brasil disposições contidas na Lei 4.898/65, bem como inova quanto à competência para julgamento da ação relativa à improbidade quando a autoridade tiver prerrogativa de foro.

É o relatório.



## FUNDAMENTAÇÃO

Cabe a esta Comissão pronunciar-se quanto a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, bem como ao mérito, cabendo ao Plenário da Casa a apreciação final.

O projeto em comento atende ao requisito da competência (artigo 61 da CF) e atribuições do Congresso Nacional quanto à matéria (artigos 22 e 48 da CF) e não merece censura global quanto à técnica legislativa. No entanto, imperiosa a análise detalhada de cada inovação pretendida à luz de sua constitucionalidade e juridicidade.

Assim, dividiremos a análise em seis tópicos:

- 1) acréscimo de alíneas de “l” a “q” ao artigo 3º da Lei nº 4.898/65: contempla novos tipos de abuso de autoridade, consistentes em atentado à liberdade de manifestação de pensamento, à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem, aos direitos de não discriminação, de ampla defesa e do contraditório, à proibição da escravidão e da servidão, os direitos e garantias constitucionais e legais assegurados aos acusados. Não obstante haja o argumento de que as tipificações penais em apreço não se revestem de compreensão unívoca, ou verificação concreta imediata, entendemos que há viabilidade hermenêutica de aplicação da pretensa norma. Se não primam pela *taxatividade*, os acréscimos em comento não chegam a ferir o princípio da legalidade ou reserva legal ao mesmo tempo que configura importante respaldo normativo para que se façam valer, efetivamente, princípios democráticos consagrados



internacionalmente e convalidados pelo ordenamento pátrio. Pelo que entendemos constitucional, jurídica e tecnicamente adequada a proposição nesse particular;

- 2) acréscimo de alíneas de “j” a “m” ao artigo 4º da Lei 4.898/65: a **primeira alínea** apontada em acréscimo teria, nos termos da respectiva exposição de motivos, o escopo de coibir instauração de inquérito ou propositura de ação com propósito de perseguição ou para “satisfazer simples sentimento pessoal ou convicção política”. No entanto, sob essas pretensas moralização e adequação procedimental, de fato, pretende-se cercear a atuação independente de juizes, promotores, procuradores, autoridades policiais e administrativas, já que denúncias sistemáticas - ainda que embasadas em fortes indícios e provas - poderão ser “compreendidas” enquanto satisfação pessoal dos profissionais encarregados institucionalmente da fiscalização e aplicação da norma no interesse público, o que configuraria absurdo! De outra banda, é despicienda a norma em comento já que o delito de prevaricação - mais adequado ao intuito expressado nos motivos presidenciais - está previsto no artigo 319 do Código Penal, decorrendo daí sua injuridicidade. **Outra alínea (“l”)**, pretende punir a manifestação por magistrado, membro do Ministério Público, do Tribunal de Contas, autoridade policial ou administrativa, de opinião sobre investigação, inquérito ou processo ou a divulgação de fatos ou informações de que tenha conhecimento em razão do cargo que ocupa, quando viole interesse público e o sigilo legal, a



intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas. Para além de despicienda, tal previsão incide em inconstitucionalidade na medida que proíbe o que a Carta Magna consigna direito da cidadania, qual seja, o direito de informação (artigo 5º, inciso XIV da CF), sendo certo que a publicidade dos atos processuais configura a regra, cuja exceção é o sigilo nos casos que lei específica discrimina, amparada no princípio da defesa da intimidade e interesse social. Neste caso, calar profissionais do direito e agentes públicos proporcionaria prejuízo ao cidadão e vilipêndio ao direito de livre manifestação. Mais uma vez padece a iniciativa de injuridicidade e inconstitucionalidade. **A terceira e última alínea** em comento teria a pretensão de assegurar tratamento digno à pessoa sob custódia policial, bem como punir autoridade que permita exposição pública negativa de acusado em processo criminal ou administrativo. Quanto a pretensão consignada na primeira parte, entendemos já devidamente contemplada pela previsão inscrita no artigo 3º da Lei 4.898/65, inclusive pelos acréscimos constantes da presente proposta. Já no que respeita à exposição pública do acusado, é preciso que se destaque uma realidade cultural da previsão legal vigente e conciliá-los ao direito de informação do cidadão e de exercício profissional dos órgãos de imprensa. A realidade cultural em choque com a previsão legal referida é a dificuldade de entendimento pela sociedade em geral do princípio da presunção de inocência. É reiterado, infelizmente, o comportamento dos meios de comunicação social que passam imagem negativa dos



acusados, como se já tivessem sido julgados culpados. No entanto, a idéia de punir autoridade que “permitiu” a exposição do acusado poderá redundar em proibição de exercício profissional e sonegação de informação ao cidadão, o que é claramente inconstitucional;

- 3) adequação monetária dos valores de indenização previstos no § 2º, e agravamento da pena de detenção, bem como adequação à Lei nº 7.209/84 da pena de multa previstas no § 3º, todos do artigo 6º da Lei nº 4.898/65: A proposta visa estabelecer indenização em reais (R\$). Não obstante as motivações de ordem econômica para a desindexação generalizada de valores presentes em contratos e normas, entendemos que, pragmaticamente, a utilização de índice que reflita de alguma maneira eventuais perdas (ou ganhos) do poder aquisitivo da moeda se presta melhor ao ensejo da medida, pelo que sugerimos a adoção da unidade fiscal de referência - UFIR na redação da Lei. No que se refere ao agravamento da pena e à adequação supra referidas, entendemos jurídica e tecnicamente adequados. Cabe aqui outra ressalva: quanto à técnica legislativa, cabe reparo na redação dada ao § 3º, posto que omitido o termo “penal” relativo à natureza da sanção;
- 4) adequação da disposição contida no § 2º do artigo 7º da Lei nº 4.898/65 ao direito positivo vigente: a proposição é conveniente e adequada jurídica e tecnicamente;
- 5) inclusão de observância ao procedimento sumário para as ações decorrentes da Lei 4.898/65 e competência da Justiça Federal para julgamento de ato praticado por autoridade federal: a primeira



inovação é pertinente, ressaltando-se apenas que na redação da proposta consta “procedimento sumaríssimo”, que foi objeto de reforma parcial do Código de Processo Civil que consagrou o termo “sumário”. Já a redação do parágrafo único proposta tem vício de inconstitucionalidade já que Lei Ordinária não pode alterar competência da Justiça Federal, que se encontra arrolada no artigo 109 da Carta Magna;

- 6) privilégio de foro em razão do exercício de função pública na ação de que trata a Lei nº 8.429/92: assim como assentado anteriormente, não se pode admitir alteração de competência fixada na Constituição Federal via legislação ordinária, que é o que pretende a proposta em comento. Outrossim, há que salientar-se que o escopo processual insculpido na lei em referência (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) é idêntico aos das leis 4.717/65 (que regula a ação popular) e 7.347/85 (que disciplina a ação civil pública), nas quais, acertadamente, não há previsão de privilégio de foro, democratizando o acesso à Justiça e compatibilizando a prestação jurisdicional ao interesse público. Do exposto, concluímos pela inconstitucionalidade da proposta também nesse particular.



**VOTO**

Pelo exposto, o voto é pela admissibilidade do Projeto de Lei nº 2.961/97 na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, 01 de junho de 1999.

  
**Deputado Antonio Carlos Biscaia**  
**Relator**

**SUBSTITUTIVO OFERECIDO PELO RELATOR****PROJETO DE LEI nº 2.961, DE 1997**

“Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nº 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.”

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os artigos 3º, 6º, 7º e 11 da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º .....



- l) à liberdade de manifestação do pensamento;
- m) à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem;
- n) ao direito de não-discriminação;
- o) ao direito de ampla defesa, e ao contraditório;
- p) à proibição da escravidão e da servidão;
- q) aos direitos e garantias constitucionais e legais assegurados aos acusados.”

“Art. 6º .....

§ 2º A sanção civil, caso não seja possível fixar o valor do dano, consistirá no pagamento de indenização no valor de 5.000 Ufir (cinco mil unidades fiscais de referência) a 200.000 Ufir (duzentas mil unidades fiscais de referência).(NR)

§ 3º A sanção penal será aplicada de acordo com as regras do Código Penal e consistirá em (NR):

- a) “revogado”
- b) detenção de seis meses a dois anos e multa; (NR)
- c) perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública pelo prazo de três anos. (NR)

.....

“Art. 7º .....

§ 2º Não existindo no Município, no Estado ou na legislação militar normas reguladoras do inquérito administrativo, serão aplicadas supletivamente aquelas previstas na Lei nº 8112, de 11 e dezembro de 1990.” (NR)

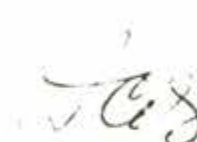
.....



“Art. 11 À ação civil serão aplicáveis as normas do Código de Processo Civil (Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973), devendo observar-se o procedimento sumário de que trata o Título VII, Capítulo III, arts. 275 a 281 do referido Código.”

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,



## PARECER REFORMULADO

Acatando sugestões propostas pelos nobres pares na ocasião da reunião realizada hoje, decidi reformular meu parecer nos termos do substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em 1º de dezembro de 1999

  
Deputado ANTONIO CARLOS BISCAIA  
Relator

## 2º SUBSTITUTIVO OFERECIDO PELO RELATOR

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 3º, 4º, 6º, 7º e 11 da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, passam a vigorar com as seguintes alterações:



“Art. 3º.....

- l) à liberdade de manifestação do pensamento;
- m) à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem;
- n) ao direito de não-discriminação;
- o) ao direito de ampla defesa, e ao contraditório;
- p) à proibição da escravidão e da servidão;
- q) aos direitos e garantias constitucionais e legais assegurados aos acusados.”

“Art. 4º.....

- j) Revelar o magistrado, o membro do Ministério Público, o membro do Tribunal de Contas, a autoridade policial ou administrativa, ou permitir, indevidamente, que cheguem ao conhecimento de terceiro ou aos meios de comunicação fatos ou informações de que tenha ciência em razão do cargo e que violem o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a imagem e a honra das pessoas;
- l) dispensar tratamento indigno a quem esteja sob custódia de autoridade policial ou permitir a exposição pública de acusado em processo criminal ou administrativo, em detrimento da intimidade, da honra e da dignidade da pessoa humana.

“Art. 6º.....

.....

§ 2º A sanção civil, caso não seja possível fixar o valor do dano, consistirá no pagamento de indenização no valor de 5.000 Ufir (cinco mil unidades fiscais de referência) a 200.000 Ufir (duzentas mil unidades fiscais de referência). (NR)



§ 3º A sanção penal será aplicada de acordo com as regras do Código Penal e consistirá em (NR):

- a) “revogado”
- b) detenção de seis meses a dois anos e multa; (NR)
- c) perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública pelo prazo de três anos. (NR)

.....

“Art. 7º .....

.....

§ 2º Não existindo no Município, no Estado ou na legislação militar normas reguladoras do inquérito administrativo, serão aplicadas supletivamente aquelas previstas na Lei nº 8.112, de 11 e dezembro de 1990”. (NR)

.....

“Art. 11 À ação civil serão aplicáveis as normas do Código de Processo Civil (Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973), devendo observar-se o procedimento sumário de que trata o Título VII, Capítulo III, arts. 275 a 281 do referido Código”.

Art. 2º O art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 17.....

.....

§ 5º A ação de improbidade será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou a autoridade, na hipótese de prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública”.



Art. 3º - Ficam acrescentados os parágrafos 3º, 4º e 5º ao artigo 8º da Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985, e artigo, onde convier, com a seguinte redação:

§ 3º Da instauração do inquérito civil ou do procedimento preparatório caberá recurso, com efeito suspensivo, no prazo de dez dias, contados da data da ciência do ato pelo interessado, ao Conselho Superior do Ministério Público, que poderá adequar o âmbito da apuração ou determinar o seu arquivamento;

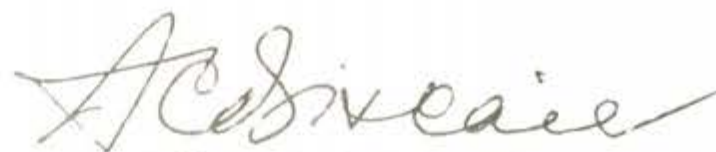
§ 4º Em caso de possibilidade de ocorrer dano irreversível ao interesse público, poderá o relator determinar o processamento do recurso apenas no efeito devolutivo.

§ 5º O inquérito civil ou o procedimento preparatório deverá ser concluído no prazo de 6 (seis) meses de sua instauração, somente admitida a prorrogação pelo tempo indispensável à realização das diligências imprescindíveis, por deliberação motivada do Conselho Superior do Ministério Público.

“Art. ... – A ação civil pública prescreve em 5 (cinco) anos.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 25 de novembro de 1999



Deputado ANTÔNIO CARLOS BISCAIA

Relator



### III – PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo, do Projeto de Lei nº 2.961/97, nos termos do parecer reformulado do Relator, Deputado Antônio Carlos Biscaia. Os Deputados André Benassi e Osmar Serraglio apresentaram votos em separado.

Foi apresentado 1 (um) destaque visando a votação em separado da expressão “aos meios de comunicação”, constante do art. 4º, alínea “j”, do substitutivo. Em votação, foi rejeitado, por 23 votos a 18, prevalecendo integralmente o substitutivo do Relator.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

José Carlos Aleluia – Presidente, Geovan Freitas, José Roberto Batochio e Inaldo Leitão – Vice-Presidentes, Antônio Carlos Konder Reis, Ciro Nogueira, Darci Coelho, Jaime Martins, Moreira Ferreira, Ney Lopes, Ricardo Fiúza, Vilmar Rocha, Iédio Rosa, Júlio Delgado, José Índio, Mendes Ribeiro Filho, Nair Xavier Lobo, Osmar Serraglio, Renato Vianna, André Benassi, Jutahy Júnior, Léo Alcântara, Nelson Otoch, Vicente Arruda, Zenaldo Coutinho, Zulaiê Cobra, Antônio Carlos Biscaia, Geraldo Magela, José Dirceu, Marcelo Déda, Waldir Pires, Ary Kara, Augusto Farias, Edmar Moreira, Gerson Peres, Caio Riela, Mussa Demes, Fernando Coruja, Roland Lavigne, José Antônio, Sérgio Miranda, Bispo Rodrigues, José Ronaldo, Luis Barbosa, Gustavo Fruet, Max Rosenmann, Nelson Pellegrino, Luiz Fernando, Nelson Marquezelli e Bispo Wanderval.

Sala da Comissão, em 1º de dezembro de 1999

  
Deputado JOSÉ CARLOS ALELUIA  
Presidente



## PROJETO DE LEI Nº 2.961, DE 1997

## SUBSTITUTIVO ADOTADO - CCJR

Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nºs 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 3º, 4º, 6º, 7º e 11 da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 3º .....

- l) à liberdade de manifestação do pensamento;
- m) à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem;
- n) ao direito de não-discriminação;
- c) ao direito de ampla defesa, e ao contraditório;
- p) à proibição da escravidão e da servidão;
- e) aos direitos e garantias constitucionais e legais assegurados aos acusados."

"Art. 4º .....

j) Revelar o magistrado, o membro do Ministério Público o membro do Tribunal de Contas, a autoridade policial ou administrativa, ou permitir, indevidamente, que orequem ao conhecimento de terceiro ou aos meios de comunicação fatos ou informações de que tenha ciência em razão do cargo e que violem o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a imagem e a honra das pessoas;



l) dispensar tratamento indigno a quem esteja sob custódia de autoridade policial ou permitir a exposição pública de acusado em processo criminal ou administrativo, em detrimento da intimidade, da honra e da dignidade da pessoa humana.

“Art. 6º.....

§ 2º A sanção civil, caso não seja possível fixar o valor do dano, consistirá no pagamento de indenização no valor de 5.000 Ufir (cinco mil unidades fiscais de referência) a 200.000 Ufir (duzentas mil unidades fiscais de referência). (NR)

§ 3º A sanção penal será aplicada de acordo com as regras do Código Penal e consistirá em (NR):

a) “revogado”

b) detenção de seis meses a dois anos e multa: (NR)

c) perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública pelo prazo de três anos. (NR)

“Art. 7º.....

§ 2º Não existindo no Município, no Estado ou na legislação militar normas reguladoras do inquérito administrativo serão aplicadas supletivamente aquelas previstas na Lei nº 8.112, de 11 e dezembro de 1990”. (NR)



“Art. 11 À ação civil serão aplicáveis as normas do Código de Processo Civil (Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973), devendo observar-se o procedimento sumário de que trata o Título VII, Capítulo III, arts. 275 a 281 do referido Código”.

Art. 2º O art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 17.....

.....

§ 5º A ação de improbidade será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou a autoridade, na hipótese de prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública”.

Art. 3º - Ficam acrescentados os parágrafos 3º, 4º e 5º ao artigo 8º da Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985, e artigo, onde convier, com a seguinte redação:

§ 3º Da instauração do inquérito civil ou do procedimento preparatório caberá recurso, com efeito suspensivo, no prazo de dez dias, contados da data da ciência do ato pelo interessado, ao Conselho Superior do Ministério Público, que poderá adequar o âmbito da apuração ou determinar o seu arquivamento:

§ 4º Em caso de possibilidade de ocorrer dano irreversível ao



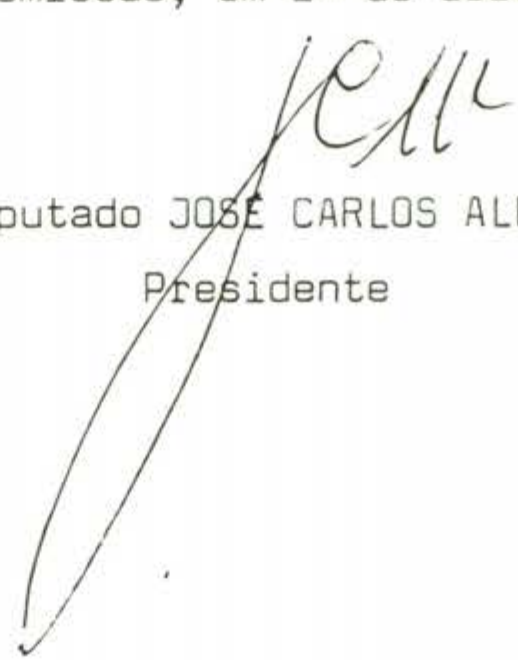
interesse público, poderá o relator determinar o processamento do recurso apenas no efeito devolutivo.

§ 5º O inquérito civil ou o procedimento preparatório deverá ser concluído no prazo de 6 (seis) meses de sua instauração, somente admitida a prorrogação pelo tempo indispensável à realização das diligências imprescindíveis, por deliberação motivada do Conselho Superior do Ministério Público.

“Art. ... – A ação civil pública prescreve em 5 (cinco) anos.”

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 1º de dezembro de 1999

  
Deputado JOSÉ CARLOS ALELUIA  
Presidente



## VOTO EM SEPARADO

### DEPUTADO ANDRÉ BENASSI

Nesta oportunidade, peço vistas do Projeto nº 2.961/97, de autoria do Poder Executivo, para analisar mais detidamente o Substitutivo apresentado pelo ilustre Relator, Deputado Antônio Carlos Biscaia.

O Projeto original propõe alterações à Lei 4.898/65 que regula o direito de representação e o processo de responsabilidade administrativa civil e penal, nos casos de abuso de autoridade.

As alterações consistem, basicamente, no acréscimo de novos tipos de conduta caracterizadas como abuso de autoridade e outras que atualizam a lei, de acordo com as mudanças econômicas e constitucionais.

Submetido à Comissão de Constituição e Justiça, o projeto recebeu do nobre Relator, manifestação considerando possíveis inconstitucionalidades de alguns dispositivos, o que motivou a apresentação do Substitutivo que, SMJ, acabam por comprometer os objetivos da proposição.

Apreciando o voto pela inconstitucionalidade parcial do PL nº 2.961/97, venho ponderar que os argumentos apresentados pelo ilustre Relator não são suficientes para caracterizar a injuridicidade ou inconstitucionalidade necessárias para rejeitar as alíneas “j”, “l” e “m” acrescidas ao art. 4º da lei 4.898/65, as quais considero de suma importância para a realização dos princípios constitucionais, a transparência e o correto desempenho da atividade pública.

Registro que as demais emendas apresentadas pelo Substitutivo são inteiramente pertinentes e aprimoram o projeto original.

O direito de representação permite ao povo pleitear e proceder contra abusos de autoridade, que a própria Constituição previu poderiam ocorrer, ao dispor no art. 5º, inciso XXXIV que *“são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; (...)”*.



A Lei 4.898/65 tem a finalidade de prevenir os abusos de autoridade, dando a quem se sentir prejudicado, a oportunidade de fazer valer os seus direitos e garantias previstos na Constituição, sendo um instrumento de grande importância na defesa dos direitos do cidadão.

O Relator apresentou dois argumentos básicos para afastar as alíneas que se deseja acrescentar ao art. 4º: as normas seriam despiciendas (as condutas estariam contidas no art. 319 do Código Penal) e inconstitucionais (por afetar o direito fundamental da informação).

### **Do acréscimo das alíneas “j” a “m” ao art. 4º da Lei 4.898/65**

- 1) **a alínea “j”** teria por objeto coibir instauração de inquérito ou propositura de ação com propósito de perseguição ou para “satisfazer simples sentimento pessoal ou convicção política.” **A alínea foi rejeitada sob o argumento de despicienda e injurídica uma vez que a prevaricação já estaria prevista no art. 319 do Código Penal.**

O art. 319 do Código Penal define o crime de prevaricação como *“Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal: pena – detenção, de três meses a um ano, e multa”*.

*Ato de ofício* é aquele que se compreende nas atribuições do funcionário, ou em sua competência, pode ser ato administrativo ou judicial. Algumas condutas, por serem mais graves foram consideradas pelo legislador como abuso de poder sujeitas a penas maiores, devendo, portanto, fazer parte da legislação especial. Assim, quando o ato de ofício significar, no caso em exame, instauração de inquérito civil, policial ou administrativo ou propositura de ação de natureza criminal ou de improbidade, com propósito de perseguição, ou para satisfazer simples sentimento pessoal ou convicção política (alínea “j”), **essa conduta não será considerada prevaricação e sim abuso de autoridade.** É o que ocorre com o elenco de tipos descritos no art. 4º da Lei 4.898/65 que se não tivessem sido excepcionalizados pelo legislador poderiam ser, realmente, considerados crimes de prevaricação.



ção há, portanto, injuridicidade. O legislador simplesmente entendeu que as condutas descritas especificamente nas alíneas “j” “l” e “m” deveriam deixar de figurar como crime de prevaricação, para transformar-se em crime de abuso de autoridade, com aplicação de sanção mais elevada.

Tomando como exemplo o Ministério Público, titular da maioria dos casos de crime na alínea “j”, temos plena consciência de que aquele órgão desempenha importante e indispensável papel constitucional em prol da sociedade e tem na própria Lei Orgânica que regulamenta a Instituição, preceitos rígidos de disciplina de seus membros, os quais estão sujeitos à perda de mandato nos casos de improbidade administrativa, condenação por crime praticado por abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública, ou mesmo por revelação de assunto de caráter reservado que conheça em razão do cargo ou função, entre outros (LC nº 75, de 1993, art. 3º, III e IV, V).

Também a Magistratura e demais autoridades desempenham papéis importantes para a manutenção do estado de direito. O seu trabalho deve ser desenvolvido com respeito à dignidade de suas funções e à da Justiça. É certo que tanto o Ministério Público como a Magistratura e outras autoridades administrativas já estão sujeitos a normas disciplinares. **O legislador concordou, porém, que quando algum membro do “parquet” não puder e/ou não quiser usar de seu poder e de suas prerrogativas para agir com propósito de perseguição, satisfação de sentimentos pessoais ou conexão política, ele certamente estará agindo com abuso de autoridade e deve ser investigado e punido, em benefício da própria instituição.**

Entendendo que tal iniciativa poderia resultar num cerceamento da atuação do Ministério Público, o Relator levanta a hipótese de um promotor que não receba denúncias sistemáticas, mesmo fundamentado em provas, não se sentir “compreendido” praticando uma conduta de perseguição.

Se o assunto de representação está sujeito a indícios e provas. É possível que, eventualmente, a hipótese alentada pelo Relator ocorra. Da mesma forma que, tanto a certeza disso, será muito difícil que um membro do Ministério Público venha a instaurar um inquérito movido por sentimentos de perseguição, ou culpoupar o Ministério Público por temer qualquer restrição ao exercício do seu mister não é decisão democrática e coloca a instituição em risco.



Várias autoridades, juizes, militares, carcereiros, policiais, estão sujeitos à Lei 4.898/65. O art. 4º, alínea *d*, dispõe que constitui abuso de autoridade o fato de “*deixar o juiz de ordenar o relaxamento de prisão ou detenção ilegal que lhe seja comunicada.*” Trata-se de crime personalíssimo, que só poderá ser praticado por juiz de direito ou juiz federal, porque somente o juiz pode tomar essa decisão ou praticar o ato. Note-se que na qualidade de titular da ação penal, é o próprio Ministério Público que denuncia por abuso de autoridade. Nada mais transparente, portanto, do que a submissão do Ministério Público, além de outras autoridades, às penalidades por abuso de poder.

- 2) **a alínea “l”** pretende punir a manifestação por magistrado, membro do Ministério Público, do Tribunal de Contas, autoridade policial ou administrativa, de opinião sobre investigação, inquérito ou processo ou a divulgação de fatos ou informações de que tenha conhecimento em razão do cargo que ocupa, quando viole interesse público e o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas. **A alínea foi rejeitada por ser considerada despicienda e por incidir em inconstitucionalidade na “medida que proíbe o que a Carta Magna consigna direito da cidadania, qual seja, o direito de informação.”**

Realmente, os argumentos apresentados para rejeitar as alíneas “l” a “m” por vício de inconstitucionalidade não podem prosperar. A questão passa pela problemática da colisão dos direitos fundamentais. Dá-se a colisão de direitos fundamentais quando o exercício de um direito fundamental por parte de seu titular conflita com o exercício do mesmo ou de outro direito fundamental por parte de outro titular. **A alínea “l” foi rejeitada porque o Relator valorizou o direito fundamental de informação do cidadão em detrimento de outros direitos fundamentais tais como o da presunção de inocência; da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.** Para demonstrar que o direito de ser informado não é absoluto, citamos como exemplo a Lei Federal nº 8.159/91 que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.

Dizem os arts. 4º, 5º 22 e 23 da referida lei:



*“Art. 4º “Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.*

*Art. 5º A Administração Pública franqueará a consulta aos documentos públicos na forma da lei.*

*Art. 22. É assegurado o direito de acesso pleno aos documentos públicos.*

*Art. 23. Decreto fixará as categorias de sigilo que deverão ser obedecidas pelos órgãos públicos na classificação dos documentos por eles produzidos.*

*§ 1º Os documentos sigilosos referentes à segurança da sociedade e do Estado, bem como aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas são originariamente sigilosos.”*

Como se vê, um Juiz não pode, em nome do direito de informação da população, emitir opinião sobre um processo que está sob o seu julgamento, sob pena de atentar contra a segurança da sociedade.

A possibilidade de limitação legal de um direito fundamental está implícita na Constituição. Compete ao intérprete e ao legislador, adotando os princípios da unidade da Constituição e da concordância prática, buscar a solução para a colisão dos direitos fundamentais.

É o que ocorre com a alínea “l”. O legislador pretende punir a autoridade que se manifestar sobre fatos de que tenha conhecimento em razão do cargo, cuja postura possa violar o interesse público, o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, justamente porque o direito de informar e o de ser informado não é absoluto.

3) a alínea “m” assegura tratamento digno à pessoa sob custódia policial, bem como a punição de autoridade que permita exposição



pública negativa de acusado em processo criminal ou administrativo. A alínea foi rejeitada tendo em vista que a primeira parte da mesma contemplada pela previsão inscrita no art. 3º da Lei 4.894/65. Quanto à exposição pública do acusado, o Relator constata que a sociedade tem dificuldade para compreender o princípio da presunção da inocência e que os meios de comunicação realmente passam a imagem negativa dos acusados como se já fossem culpados, mas que a idéia de punir a autoridade que permite a exposição do acusado poderá redundar em proibição de exercício profissional e sonegação de informação ao cidadão o que é inconstitucional.

No que diz respeito à alínea "m" concordamos que a mesma não é se parcialmente amparada no art. 3º da lei em questão. Mesmo assim a segunda parte, não deve ser considerada inconstitucional porque a liberdade de informar da Imprensa, da mesma forma que o direito de ser informado do cidadão, não são absolutos como já foi dito.

Aqui, o conflito se dá entre o direito à imagem dos presos e a liberdade de expressão e informação da imprensa. Ao preservar o direito de informação como condição do livre exercício de trabalho relacionado aos profissionais de comunicação dos presos, deixou o Relator de atentar para a inviolabilidade da imagem daquelas pessoas.

Voltamos a enfatizar que determinados direitos fundamentais não são absolutos e estão sujeitos a algum tipo de restrição desde que para salvaguardar outros direitos fundamentais. Assim é que a própria Constituição Brasileira prevê expressamente que

*"a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição" (art. 220, caput, CF).*

Em seguida, o texto constitucional traz a previsão expressa de reserva de lei restritiva, segundo a qual

*"nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII, XIV." (art. 220, § 1º, CF)*



Como se vê, é possível limitar o exercício da liberdade de expressão e de informação para salvaguardar outros direitos fundamentais, dentre os quais o direito à imagem.

No meu entender, a alínea “m” é, apenas, carente de melhor técnica legislativa.

O dispositivo deveria tipificar melhor o que consiste uma exposição pública negativa para que se pudesse punir a autoridade que permitiu a exposição de algum modo.

O que o legislador deseja ao incluir a alínea “m” na lei do abuso de autoridade, é garantir que o direito do preso à preservação de sua imagem não sofra qualquer restrição enquanto estiver sob a guarda do Estado, conforme manda a Constituição (art. 220, § 1º). Para tanto, estabelece punição para a autoridade que permitir que o fato ocorra. A dificuldade reside no controle do que será considerado positivo ou negativo ou como se deu a permissão da autoridade. O ideal seria que o dispositivo pudesse estabelecer que os acusados em processo criminal ou administrativo não pudessem ser **constrangidos** a participar, ativa ou passivamente, de atos, entrevistas, fotografias, imagens ou qualquer outra programação reproduzida por televisão, rádio ou jornal. Salva-se a liberdade do trabalho da Imprensa, e define-se a conduta inadequada da autoridade.

Em conclusão, ratifico que os acréscimos das alíneas “j”, “l” e “m” ao art. 4º da Lei 4.898/65 são importantes para uma efetiva repressão ao abuso de autoridade o que permitirá maior garantia dos direitos do cidadão. Como ficou aqui demonstrado, não há qualquer vício de constitucionalidade ou juridicidade no tocante às alíneas “j”, “l” e “m” acrescidas ao art. 4º da Lei 4.898/65 e que, no meu entender, deveriam ter sido mantidas pelo Relator em seu Substitutivo ao Projeto de Lei nº 2.961/97. É o meu voto.

Sala da Comissão, 31 de agosto de 1999.

  
DEPUTADO ANDRÉ BENASSI



**VOTO EM SEPARADO**Deputado **OSMAR SERRAGLIO**

O eminente **Deputado Antonio Carlos Biscaia**, Relator do Projeto de Lei n.2.961/97 na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados, analisou-o, concordando, em parte, com o mesmo e destacando tópicos, aos quais sugeriu emendas, na forma do Substitutivo que apresentou.

Tal Substitutivo desnatura parte da proposta, subscrita pelo atual Ministro do Supremo Tribunal Federal, Doutor Nelson Jobim, quando Ministro de Estado da Justiça.

Tendo em conta que o e. Relator concorda com a inclusão dos novos tipos de abusos de autoridade elencados no art. 3º da Lei n.4.898/65, não há porque mais se os examinar.

Contudo, quanto ao mais, não nos alinhamos com o e. Relator.

Com efeito, parece incidir em ilogicidade evidente, por exemplo, no que tange à previsão da *alínea "j"* do art. 4º, que tem por objetivo coibir a instauração de inquérito ou propositura de ação com propósito de perseguição ou satisfação de sentimento pessoal. Afirma configurar um absurdo aquela tipificação - ao tempo em que a qualifica de despicienda, em face de já estar prevista no art. 319 do Código Penal. Ora, se já está a conduta prevista, não se a há de inquirir de absurda. Ou é despicienda, porque já regrada - e, portanto, não é absurda, ou é absurda e, por isso, não pode ser despicienda.

De igual sorte, reprocha o e. Relator a possível "*compreensão*" do significado da conduta prevista, olvidando-se de que, no caso, a competência para assim "*compreender*" é do Poder Judiciário e não de qualquer outra autoridade.

Também quanto à previsão da *alínea "e"*, afirma textualmente que "*além de despicienda, tal previsão incide em inconstitucionalidade*". Ora, há nisso uma contradição, como já remarcado: ou é despicienda, porque já regrada, ou é inconstitucional e, por isso, não pode ser normatizada, não se podendo falar em despicienda.

Dai porque nos alçamos a emitir Voto em Separado, examinando mais detidamente aqueles tópicos que foram hostilizados pelo e. Relator e que se traduzem em alterações que entendemos, ao contrário do Relator, admitidas pelo ordenamento jurídico.



Calha, desde logo, afirmar que subscrevemos o bem lançado Voto em Separado do ilustre Deputado **André Benassi**.

**1. Acréscimo da alínea “j” ao artigo 4º da Lei n.4.898/65.**

Este dispositivo tem o intuito de tipificar como abuso de autoridade a instauração de inquérito civil, policial e administrativo ou propor a ação de natureza civil, criminal ou de improbidade, com propósito de perseguição, ou para satisfazer simples sentimento pessoal ou convicção política.

A justificativa do e. Relator para retirar da proposta referido dispositivo é a de que se intenta cercear a independência de juizes, promotores, procuradores e autoridades policiais e administrativas.

A argumentação não procede, uma vez que tais autoridades já estão obrigadas a agir com zelo em tal sentido, pois que em suas leis orgânicas já há previsão de punição disciplinar caso não seja respeitado tal preceito.

Afirma, ainda, o e. Relator, que a tipificação que se pretende introduzir revela-se despicienda, devido a existência do delito de prevaricação - art. 319 do Código Penal - que incrimina a mesma conduta.

Não é assim contudo. De uma previsão geral, aplicável a todo e qualquer funcionário público, destacam-se condutas **específicas** - *a instauração de inquérito ou propositura de ação* - portanto ligadas a determinadas autoridades, das quais, bem de se ver, é de se exigir maior reflexão quando **decidem** sobre atos de repercussão inegável na vida dos cidadãos.

Ademais, não há injuridicidade sustentável, tendo em vista que o legislador simplesmente entendeu que as condutas especificadas na *alínea “j”* – no que é acompanhada pelas condutas das *alíneas “l” e “m”* - deveriam ser destacadas do crime geral de prevaricação para transformarem-se em abuso de autoridade, com uma sanção maior inclusive.

A **tipificação** da conduta descrita neste dispositivo como crime de abuso de autoridade, **mais do que repreender** odiosa conduta, servirá para coibir a utilização da própria **máquina estatal** para fins que não são de interesse geral da sociedade. Dessa forma, a especificação da conduta supraindicada como crime, no contexto dessa legislação que se propõe, revela o firme propósito do Estado brasileiro, por meio de seus órgãos que detêm a iniciativa legislativa, de erradicar práticas abusivas e proceder a necessária **distanciação** entre o interesse público – que visa ao benefício de toda a comunidade – e o interesse pessoal dos agentes públicos.



## 2. Acréscimo da alínea "I" ao artigo 4º da Lei n.4.898/65.

Este dispositivo tem por objetivo punir o Magistrado, o Membro do Ministério Público, o Membro do Tribunal de Contas, a autoridade policial ou a autoridade administrativa, que manifestar, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre investigação inquérito ou processo, ou revelar ou permitir que cheguem ao conhecimento de terceiros fatos ou informações de que tenha ciência em razão do cargo e que violem o interesse público e o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas.

Argumenta o e. Relator que, para além de despiciendo, tal dispositivo está viciado de inconstitucionalidade na medida que proíbe o que a Carta Magna consigna como direito da cidadania, qual seja, o direito de informação (artigo 5º, inciso XIV da CF). Defende que a publicidade dos atos processuais configura a regra, cuja exceção é o sigilo nos casos em que a lei especifica, amparada no princípio da defesa da intimidade e interesse social, enfatizando que calar profissionais do direito e agentes públicos proporcionaria prejuízo ao cidadão e vilipêndio ao direito de livre manifestação.

Os que sustentam vício de inconstitucionalidade na proposta apresentada pelo Governo, fundam-se em que a redação dada ao texto no particular é generalizante, proibindo, inclusive, o que não se pode proibir. Segundo argumentam, os órgãos de comunicação de massa, bem como todos os cidadãos, têm o direito de informação sobre os processos públicos, os inquéritos e os demais procedimentos que não se revestem do caráter legal reservado. Lembram que a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou interesse social o exigirem, defendendo que, se aprovada a lei na forma da proposta apresentada pelo Governo, o segredo de justiça que atualmente constitui uma exceção, passará a ser a regra em virtude das medidas preventivas que as autoridades terão que tomar para não se verem acusadas do cometimento do abuso de autoridade. Afirmam ainda que o dispositivo também revela-se despiciendo no âmbito do nosso ordenamento jurídico, tendo em vista que o artigo 325 do Código Penal já tipifica conduta semelhante.

Não procede a argumentação. Vale anotar que a questão que se coloca passa pela problemática da colisão de direitos fundamentais. De um lado esta o direito de informação do cidadão e de outro o direito de inviolabilidade da intimidade, o da presunção de inocência, o da preservação da vida privada, da honra e da imagem de cada indivíduo. A alínea "I" foi rejeitada e alterada no Substitutivo apresentado pelo Relator porque ele privilegiou aquele quando confrontados com estes.

Em primeiro lugar, deve-se assinalar que o direito à informação não é um direito absoluto, tendo em vista que há muitas hipóteses em que a



própria lei estabelece o dever de sigilo. Em segundo lugar, na hipótese em questão já existem restrições a tal direito em favor da preservação da intimidade, honra e imagem dos acusados em processo administrativo ou judicial.

Ora, o objetivo principal do dispositivo é estender expressamente para as autoridades policiais e administrativas a tipificação de uma conduta que já é vedada para juizes e membros do Ministério Público, consoante regulam as respectivas Leis Orgânicas. Veja-se:

Lei Complementar nº 35/79 (LOMAN):

Art. 36 – É vedado ao magistrado:

.....  
III – manifestar, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre processo pendente de julgamento, seu ou de outrem, ou juízo depreciativo sobre despachos, votos ou sentenças, de órgãos judiciais, ressalvada a crítica nos autos e em obras técnicas ou no exercício do magistério.

Lei Complementar nº 75/93 (LOMPU):

Art. 236 – O membro do Ministério Público da União, em respeito à dignidade de suas funções e à da Justiça, deve observar as normas que regem o seu exercício e especialmente:

.....  
II – guardar segredo sobre assunto de caráter sigiloso que conheça em razão do cargo ou função;

Tomando como exemplo a Magistratura, há norma expressa vedando a revelação de assunto de caráter sigiloso, que o juiz venha a conhecer em virtude de seu mister. Também no que tange ao Ministério Público, nota-se claramente que este órgão desempenha importante papel constitucional em prol da sociedade, de forma que a própria Lei Orgânica que o rege estabelece princípios rígidos de disciplina de seus membros.

Não se trata, portanto, de mitigar poderes desses profissionais, mas, adequar o uso de tais poderes aos limites do que impõe o dever funcional de cada um, evitando e coibindo desmandos e arbitrariedades.

3. Acrescimo da alínea “m” ao artigo 4º da Lei n.4.898/65.

A inserção deste dispositivo tem a pretensão de punir como abuso de autoridade o tratamento indigno a pessoa sob custódia de autoridade



policial ou permitir a exposição pública de acusado em processo criminal ou administrativo em detrimento da intimidade, da honra e da dignidade da pessoa humana.

O Relator do PL nº 2.961/97 sustenta que a punição de autoridade que permita ou promova a exposição vexatória de acusado em processo criminal ou administrativo poderia redundar em proibição de exercício profissional e sonegação de informação ao cidadão, o que se revelaria nitidamente inconstitucional, em face do direito a ser informado dos acontecimentos que envolvem interesse público.

Ora, sustentar que a autoridade proibida de expor o acusado sob sua custódia a vexame público estará impedida do exercer a sua profissão é insólita e despropositada. Resta evidente a distinção entre exercício, sob os auspícios da lei, de dever profissional, e abuso de autoridade em virtude das prerrogativas profissionais, com conseqüente exposição de acusado a situação vexatória.

Multiplicam-se os casos em que indiciados são acusados e condenados previa e indevidamente pela imprensa comum com base em opiniões de autoridades públicas que acabam por causar danos irreversíveis ao cidadão sob sua custódia. Para elucidar um exemplo, o do ex-Ministro da Saúde e médico, o Dr. Alcenir Guerra, revela-se típico. Acusado de envolvimento em escandalosos superfaturamentos no Ministério da Saúde, o então Ministro da Saúde viu-se obrigado a rebater acusações sérias e infundadas que lhe eram dirigidas pelos jornais e revistas da época. Provada a inocência do médico e a improcedência das acusações, jamais o homem público conseguiu livrar-se da imagem que lhe foi indevidamente impingida. A gravidade do fato e as conseqüências danosas foram tamanhas que o Dr. Alcenir Guerra, de posse da decisão que o inocentava, dispôs-se a escrever um livro, ainda no prelo, cujo título é *"As relações do homem público com a imprensa"*.

Outro exemplo que merece destaque nesse contexto é o de uma escola de São Paulo. Conforme noticiado pela imprensa, alguns alunos de uma escola paulistana teriam sido vítimas de abuso sexual dentro da própria escola e sob os auspícios de sua Diretoria. As reportagens foram tão veementes, os argumentos e fatos descritos tão convincentes que toda a sociedade ficou escandalizada com o episódio, a ponto de grande parte dos pais de alunos matriculados naquele estabelecimento de ensino terem transferido seus filhos para outras escolas, além de terem ocorrido manifestações da população, inclusive com depredação das dependências físicas do estabelecimento particular de ensino. As reportagens foram produzidas com base em entrevistas e depoimentos das autoridades policiais que investigavam as denúncias de abuso sexual dos menores. Terminada a fase de investigação, constatou-se a improcedência das denúncias e a inocência dos acusados. Entretanto, a instituição de ensino paulistana não resistiu às conseqüências trágicas do engano. Desta forma, mesmo livre de qualquer culpa no âmbito da Justiça, os donos da referida escola de São



Paulo sofreram prejuízos financeiros e morais devido à condenação – prévia e infundada – promovida pela imprensa e chancelada pela sociedade civil em geral.

Tais exemplos reforçam e tornam irrefutável a tese de que não se pode deixar de punir com uma sanção compatível com a gravidade das consequências delas advindas, as ações descritas neste tipo proposto pelo Projeto de Lei nº 2.961/97.

**4. Adequação monetária dos valores de indenização previstos no §2º do art. 6º da Lei nº 4.898/65; adequação da pena de multa à Lei nº 7.209/84; e agravamento da pena de detenção**

A proposta original do Governo visa a estabelecer valores monetários em reais para a indenização prevista no §2º do art. 6º da Lei nº 4.898/65.

No Substitutivo apresentado pelo Relator, é proposta a adoção da UFIR na redação final da lei. Relativamente à adequação da pena de multa à Lei nº 7.209/84, sustenta o Relator que cabe reparo na redação dada ao §3º, uma vez que foi omitido o termo ‘penal’ relativo à natureza da sanção. No que diz respeito ao agravamento da pena de detenção não faz qualquer censura ao Projeto original.

De nossa parte, concordamos com o e. Relator.

**5. Inclusão de observância ao procedimento sumário para as ações decorrentes da Lei nº 4.898/65 e competência da Justiça Federal para julgamento de ato praticado por autoridade federal.**

A modificação proposta no Projeto de Lei nº 2.961/97 tem o objetivo de, em primeiro lugar, estabelecer procedimento mais ágil para as ações decorrentes da Lei nº 4.898/65 e, em segundo lugar, de explicitar a competência da Justiça Federal para processar e julgar crimes cuja origem sejam atos praticados por autoridade federal.

O Relator apresentou Substitutivo propondo alteração somente no que tange ao segundo ponto, qual seja, a explicitação contida no parágrafo único de que atos praticados por autoridades federais serão processados e julgados por juízes federais.

A fundamentação do Substitutivo é a de que a proposta inserta no parágrafo único padece de vício de inconstitucionalidade, dado Lei Ordinária não pode alterar competência da Justiça Federal, arrolada no art. 109 da Constituição Federal.



Registre-se que a previsão expressa da competência da Justiça Federal para julgamento de atos praticados por autoridades federais não modifica a competência constitucionalmente estabelecida para a Justiça Federal. Trata-se de mera explicitação de situação jurídica consolidada em nosso ordenamento jurídico, tendo em vista que uma leitura mais atenta da Carta Magna de 1988 deixa claro que os atos praticados por autoridades federais são de interesse da União (com exceção das de falência, trabalho, eleitoral e acidente de trabalho, expressamente excluídas), de modo que a competência repousa mesmo sobre a Justiça Federal, conforme atesta o art. 109, I da CF/88.

A jurisprudência dos tribunais pátrios atesta que a competência para processo e julgamento de atos praticados por funcionários e autoridades federais é da Justiça Federal, tendo em vista a patente presença do interesse da União em reprimir condutas abusivas que representem prejuízos aos serviços públicos prestados. Dessa forma, o dispositivo do Projeto de Lei nº 2.961/97 tem por intuito tornar expressa, na lei, situação já consagrada na jurisprudência dos nossos tribunais, conforme demonstra o aresto seguinte:

***“PROCESSUAL PENAL. FUNCIONÁRIO PÚBLICO FEDERAL. ABUSO DE AUTORIDADE. COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL.***

*Compete à Justiça Federal processar e julgar crime praticado por funcionário público federal no exercício de suas atribuições funcionais.*

*Conflito de competência conhecido. Competência da Justiça Federal.” (CC 20.779 RO, Rel. Ministro Vicente Leal, STJ, DJ 22 02 99)*

##### **5. Privilégio de foro em razão do exercício de função pública na ação de que trata a Lei nº 8.429/92.**

O Substitutivo do Relator propõe a supressão também do dispositivo que altera o §5º do art. 17 da referida Lei, que tem o escopo de reconhecer foro privilegiado para autoridades que estejam sendo processadas em virtude do exercício de função pública.

Como justificativa do Substitutivo apresentado, sustenta o Relator que não se pode admitir alteração da competência fixada na Constituição Federal, via legislação ordinária. Argumenta que o intuito processual da Lei nº 8.429/92 é o mesmo da Lei nº 4.717/65 – que regula a Administração Pública e a Lei nº 7.347/85 – que disciplina a ação civil pública, nas quais não há previsão de privilégio de foro.

Não se pode admitir a competência funcional dos juízos de primeira instância para julgar autoridades processadas em virtude do exercício de funções públicas. Tal consistiria em subverter todo o sistema jurídico nacional de



repartição de competências. Deveras, a Lei nº 8.429/92, incrustada no ordenamento jurídico brasileiro, há de ser entendida no contexto das regras constitucionais de competência hierárquica. A não ser assim, também a ação de improbidade prevista na mencionada lei, contra o Presidente da República, que não encontra expressa previsão no texto do art. 102 da Constituição Federal, poderia ser aforada perante o juiz de primeiro grau de jurisdição que, por sua vez, seria competente para impor-lhe a sanção de perda do cargo. O absurdo é tão palmar que nem mereceria outras considerações.

Convém anotar que tal prerrogativa de foro é assegurada não em razão de qualquer suspeição contra o juiz de primeiro grau, mas, fundamentalmente, em decorrência do significado da decisão no quadro político institucional. Pretende-se não só evitar a utilização política do processo, como também assegurar a absoluta isenção no julgamento de questões que possam afetar o pleno exercício das funções públicas.

A simples possibilidade de suspensão de direitos políticos ou de perda da função pública seriam suficientes para demonstrar que a ação de que trata a Lei nº 8.429/92 deve ser aforada perante juízes competentes para o processo e julgamento dessas autoridades em matéria penal. De observar que, enquanto na esfera penal são raras as penas que implicam a perda da função ou a restrição temporária de direitos (Código Penal, art. 47, I, e 92, I) na "ação civil" de que trata a Lei nº 8.429/92, todas as condenações implicam suspensão de direitos políticos por até 10 anos, além da perda da função pública (CF, art. 12).

Essa colocação serve pelo menos para alertar sobre a necessidade de que não se torne pacífica a competência dos juízes de primeira instância para processar e julgar, com base na Lei nº 8.429/92, as autoridades que estão submetidas, em matéria penal, à competência originária de cortes superiores ou até mesmo do Supremo Tribunal Federal.

É evidente, pois, que a sentença condenatória proferida nessa peculiar "ação civil" é dotada de efeitos que, em alguns aspectos, superam aqueles atribuídos à sentença penal condenatória. É certo, pois, que a condenação proferida na ação civil de que trata o art. 37, § 4º, da Constituição, poderá conter, também, efeitos mais gravosos para o equilíbrio jurídico-institucional do que eventual sentença condenatória de caráter penal.

Não é preciso dizer, também, que muitos dos ilícitos descritos na Lei de Improbidade configuram, igualmente, ilícitos penais, que podem dar ensejo à perda do cargo ou da função pública, como efeito da condenação, como fica evidenciado pelo simples confronto entre o elenco de "atos de improbidade", constante do art. 9º da Lei nº 8.429/92, com os delitos contra a Administração praticados por



funcionário público (Código Penal, art. 312 e seguintes, especialmente os crimes de peculato, art. 312, concussão, art. 316, corrupção passiva, art. 317, prevaricação, art. 319, e advocacia administrativa, art. 321).

Tal coincidência ressalta a possibilidade de incongruências entre as decisões na esfera criminal e na "ação civil", com sérias consequências para todo o sistema jurídico. Com efeito será que alguém, em sã consciência, consideraria razoável que, em um sistema constitucional que consagra a prerrogativa de foro, um ministro de Estado, um parlamentar, ou até mesmo o presidente do Supremo Tribunal Federal pudesse ter os seus direitos suspensos e decretada a perda de seu cargo por decisão de um juiz de primeiro grau? Se essa indagação provoca dificuldades, como admitir a proliferação de "ações civis de improbidade" contra autoridades submetidas à competência originária de cortes superiores, perante juizes de primeiro grau?

O Supremo Tribunal Federal já teve o ensejo de examinar esta questão no conflito de Atribuições nº 35, no qual o eminente ministro Francisco Rezek, ao conhecer e prover o conflito, salientou, com o simples exemplo, o absurdo que constituiria a decisão de juiz de primeira instância apreciando a conduta e a idoneidade de determinada pessoa para o exercício do cargo de ministro da Fazenda. Ponderou a este respeito o ilustre magistrado que:

*"Figuro a situação seguinte: amanhã o Curador de Interesses Difusos, no Rio de Janeiro, dirige-se a uma das Varas Cíveis da Capital, com toda a forma exterior de quem pede a prestação jurisdicional, e requer ao juiz que, em nome do bem coletivo, exonere o ministro da Fazenda e designe em seu lugar outro cidadão, cujo luminoso currículo viria anexo." (RT 650 201).*

Assim, conforme lembrado pelo eminente ministro, no acima mencionado Conflito de Atribuições, dentro do quadro normativo constitucional brasileiro, e tendo em vista os graves efeitos da decisão para o equilíbrio político-institucional, afigura-se difícil, senão impossível, sustentar que as autoridades que gozam de prerrogativa de foro, nos crimes comuns e de responsabilidade, possam perder o cargo e ter os seus direitos políticos suspensos em decorrência de sentença condenatória proferida por juiz de primeiro grau, mesmo fora do contexto específico do direito penal.

Também na recente Reclamação nº 1.110-1/99, o Supremo Tribunal Federal, por meio do despacho do Ministro Marco Aurélio, suspendeu a eficácia de Portaria do Ministério Público Federal, entendendo que a competência para apuração, processo e julgamento de autoridade federal que goze de prerrogativa de foro no âmbito penal é do mesmo juízo especial:



*"Ora, no fim buscado - a glosa penal - há de atentar-se para a circunstância de, à data da licitação, o Grupo OK vir sendo dirigido por pessoa natural hoje ocupante de cadeira no Senado da República. O fato é de molde a atrair, conforme precedentes citados na inicial (Habeas Corpus nº 42.108, Relator Ministro Evandro Lins, Revista Trimestral de Jurisprudência 33 791 e Inquérito nº 1.504, Relator Ministro Celso de Mello, Diário da Justiça de 17 de junho de 1999), a competência desta Corte para o Inquérito, pouco importando haja sido rotulado de civil público. Sobrepondo-se ao aspecto formal a realidade, o tema de fundo, o objetivo colimado."*

Em verdade, a análise das consequências da eventual condenação de um ocupante de funções ministeriais, de funções parlamentares ou de funções judicantes, numa "ação civil de improbidade" somente serve para ressaltar que, como já assinalado, se está diante de uma medida judicial de forte conteúdo penal.

Se os delitos de que trata a Lei nº 8.429/92 são, efetivamente, "crimes de responsabilidade", então é imperioso o reconhecimento da competência do Supremo Tribunal Federal toda vez que se tratar de ação movida contra ministros de Estado ou contra integrantes de tribunais superiores (CF, art. 102, I, "c").

É bem verdade que a qualificação dos delitos previstos na Lei nº 8.429/92 coloca o intérprete aparentemente em face de uma "lacuna oculta", na qual, como se sabe, o texto legal reclama uma restrição que decorre do próprio sistema ou de princípios que lhe são imanentes. Nesse caso, ter-se-ia de reconhecer que as normas da mencionada lei não seriam aplicáveis às autoridades submetidas a procedimento constitucional especial, nas hipóteses de ser-lhes imputada a prática de crime de responsabilidade.

Se, ao contrário, se reconhece que se cuida de uma "ação civil" de fortes características penais, também não existe outra solução dentro do sistema senão aquela que considera que serão competentes, por força de compreensão, para processar e julgar a ação, os tribunais que detêm a competência originária para o processo-crime contra a autoridade situada no polo passivo da ação de Improbidade.

Descabe argumentar que essa construção poderia não ser aceita, porquanto a regra que baliza o estatuto jurídico-constitucional brasileiro é a da inextensibilidade da competência do Supremo Tribunal Federal.

Cabe observar, entretanto, que a jurisprudência da corte indica que esse entendimento comporta temperamentos, uma vez que é o próprio Supremo Tribunal que admite a possibilidade de extensão ou ampliação de sua competência expressa quando esta resulte implícita no próprio sistema constitucional.



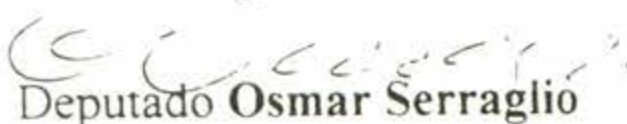
É o que deixou assente o Supremo Tribunal Federal, em precedente da relatoria do eminente e saudoso ministro Luiz Gallotti, *Verbis*:

*"Crime contra a honra em que é querelante um desembargador. Exceção da verdade. Se o Supremo Tribunal é o competente para julgar os crimes de um desembargador, e, se, num processo por este provocado, é oposta exceptio veritatis em que se lhe imputa a prática de um crime, só aquele tribunal, competente para julgar o crime, poderá julgar a exceção, pois acolher esta é dar pela existência daquele. No caso, a lei originária (art. 85 do Código de Processo Penal) só tornou explícita uma competência que na própria Constituição se compreende constitucional e, em regra inampliável por lei ordinária, ressalvados apenas os casos em que aquela competência resulta implícita no próprio sistema da Constituição. Por isso, somente quando na exceção de verdade se impute crime ao querelante, será competente o Supremo Tribunal Federal (DEN nº 103, julgada em 5.9.51).*

Impõe-se, assim, reconhecer a incompetência absoluta dos juízes de primeiro grau para julgar ação de improbidade em relação a ministros de Estado e membros de tribunais superiores e do Tribunal de Contas da União, bem como dos Parlamentares federais sendo o Supremo Tribunal Federal detentor de competência para processar e julgar as referidas ações.

Em conclusão, as alterações propostas no Substitutivo do e. Relator do PL nº 2.961/97 devem ser rejeitadas no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça e Redação, tendo em vista a constitucionalidade dos dispositivos da proposta original contida no PL nº 2.961/97 e a improcedência das objeções feitas, conforme exhaustivamente demonstrado no voto proferido. No meu entender, os dispositivos do Projeto de Lei nº 2.961/97 devem ser aprovados por esta Comissão tal qual constam da proposta original. É o meu voto.

Sala da Comissão, em 30 de agosto de 1999.

  
Deputado Osmar Serraglio





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Em 02/12/99

Presidente

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

OF. Nº 1156-P/99 – CCJR

Brasília, em 1º de dezembro de 1999

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para as providências regimentais cabíveis, o Projeto de Lei nº 2.961/97, apreciado por este Órgão Técnico nesta data.

Aproveito o ensejo para reiterar a Vossa Excelência protestos de elevada estima e distinta consideração.

  
Deputado JOSÉ CARLOS ALELUIA  
Presidente

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado MICHEL TEMER  
DD. Presidente da Câmara dos Deputados  
N E S T A



SECRETARIA - GERAL DA MEIA	
Recab: <i>Alexandra</i>	
Orgão: <i>ccp</i>	n.º <i>298/09</i>
Data: <i>02/12/99</i>	Hora: <i>10:20h</i>
Ass: <i>JB</i>	Ponto: <i>5560</i>





CÂMARA DOS DEPUTADOS

PRESIDÊNCIA/SGM

Ofício nº 234/07 Senado Federal

Comunica o arquivamento do PL n. 2.961/97.

Em: 27/03/07

Publique-se. Arquive-se

  
**ARLINDO CHINAGLIA**  
Presidente



Documento : 34462 - 11



082

Ofício nº *234* (SF)

Brasília, em *07* de fevereiro de 2007.

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado Osmar Serraglio  
Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados

Assunto: Comunicação de arquivamento de Projeto de Lei.

Senhor Primeiro-Secretário,

Comunico a Vossa Excelência que o Projeto de Lei da Câmara nº 65, de 1999 (PL nº 2.961, de 1997, nessa Casa), que “Altera dispositivos da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis nºs 6.657, de 5 de junho de 1979, e 7.960, de 21 de dezembro de 1989, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985”, foi arquivado nos termos do disposto no art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal, e conforme instruções contidas no Ato do Presidente do Senado Federal nº 97, de 2002.

Atenciosamente,



Senador Papaléo Paes  
no exercício da Primeira Secretaria



PRIMEIRA SECRETARIA

Em, *08/02*/2007.

De ordem, ao Senhor Secretário-Geral da Mesa, para as devidas providências.



**LUIZ CÉSAR LIMA COSTA**  
Chefe de Gabinete