

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 602, DE 2015

Apensados: PL nº 1.143/2015 e PL nº 1.328/2015

Altera dispositivo do Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940, e acrescenta dispositivos à Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, e dá outras providências.

Autor: Deputado JEAN WYLLYS

Relator: Deputado CHICO ALENCAR

I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei que intenta modificar o art. 11 da Lei nº 8.429/92 para tornar ato de improbidade administrativa a conduta do agente público que “*invocar sua função ou cargo público para eximir-se de obrigação legal ou obter privilégio indevido*”. Pretende, ainda, extinguir o crime de desacato, previsto no art. 331 do Código Penal.

Em sua justificação, o nobre autor da proposta aduz:

“O abuso de autoridade, em especial, a prática da ‘carteirada’, é uma mazela comum no Brasil e merece atenção especial da lei. Uma das infelizes causas para tal prática é a existência de um tipo penal específico para o crime contra a honra praticado contra autoridade ou funcionário público, o desacato. A figura do desacato é, de certa forma, a legitimação jurídica da pergunta ‘Você sabe com quem está falando?’ que, como diz o antropólogo Roberto DaMatta, ‘engendra um impasse pela introdução de uma relação [hierárquica] num contexto que teoricamente deveria ser resolvido pela aplicação individualizada e automática da lei’”.

Alega, ainda, que a prática da “carteirada” tem natureza de infração administrativa e deve ser desestimulada por meio da inclusão da referida conduta no rol dos atos de improbidade administrativa que atentam

contra os princípios da Administração Pública, puníveis com perda da função pública, suspensão dos direitos políticos e multa.

À proposta foram apensados os seguintes projetos de lei:

1. PL nº 1.143, de 2015, que altera o art. 4º da Lei nº 4.898/65 para tipificar como abuso de autoridade o ato de *“utilizar-se de seu cargo ou função para ter acesso, sem pagamento de ingresso, a locais de diversão pública ou a eventos culturais ou esportivos, sem estar efetivamente em serviço e especificamente designado para executar diligência no local do evento”*; e
2. PL nº 1.328, de 2015, que altera o Código Penal para tornar crime a conduta de *“utilizar o cargo ou função pública para se eximir de cumprir obrigação a todos imposta ou para obter vantagem ou privilégio indevido”*.

As proposições foram distribuídas às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para análise e parecer. A CTASP manifestou-se no sentido da aprovação dos Projetos de Lei nº 602/2015 e nº 1.328/2015, na forma do substitutivo apresentado pelo Relator, e da rejeição do Projeto de Lei nº 1.143/2015.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania analisar as propostas sob os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito, sendo a apreciação final do Plenário da Casa.

O projeto em comento, seus apensados e o substitutivo da CTASP atendem aos pressupostos de constitucionalidade referentes à competência da União para legislar sobre a matéria, bem como à iniciativa parlamentar para apresentação de proposta sobre o tema, nos moldes traçados

pelos arts. 22 e 61 da Constituição Federal.

Da mesma forma, as propostas não contrariam as normas de caráter material constantes da Carta Magna.

No que tange à juridicidade, cabe registrar que a proposição principal, PL 602/2015, e o PL 1143/2015, apensado, não afrontam os princípios e fundamentos que informam nosso ordenamento jurídico. Contudo, as demais proposições violam postulados basilares do Direito Penal, notadamente os princípios da intervenção mínima e da subsidiariedade, segundo os quais a lei penal deve ser vista como a *ultima ratio*, isto é, como a última opção do sistema legislativo para a proteção de bens jurídicos, até mesmo para se evitar a banalização da punição ao infrator. Desse modo, o direito penal somente deve atuar quando fracassarem as outras formas de sanção e de composição de conflitos previstas nos demais ramos do Direito.

Nesse sentido, valiosas são as lições de Guilherme de Souza Nucci:

“(...) o direito penal não deve interferir em demasia na vida do indivíduo, retirando-lhe autonomia e liberdade. Afinal, a lei penal não deve ser vista como a primeira opção (prima ratio) do legislador para compor conflitos existentes em sociedade, os quais, pelo atual estágio de desenvolvimento moral e ético da humanidade, sempre estarão presentes.

*Há outros ramos do Direito preparados a solucionar as desavenças e lides surgidas na comunidade, compondo-as sem maiores traumas. O direito penal é considerado a ultima ratio, isto é, a última cartada do sistema legislativo, quando se entende que outra solução não pode haver senão a criação de lei penal incriminadora, impondo sanção penal ao infrator. (...) Podemos anotar que **a vulgarização do direito penal, como norma solucionadora de qualquer conflito, pode levar ao seu descrédito e, conseqüentemente, à ineficiência de seus dispositivos.**”¹ (grifou-se)*

A criação de novos delitos contribui para a hipertrofia de nosso sistema penal e já se mostrou ineficaz para reduzir a criminalidade. Assim, entendemos que os PL 602/2015 se afigura acertado ao propor a inclusão da

¹ NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal**: Parte Geral: Parte Especial. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

prática da “carteirada” no rol dos atos de improbidade administrativa elencados no art. 11 da Lei nº 8.429/92, tendo em vista que as sanções previstas naquele diploma legal se mostram tão eficientes para coibir a conduta quanto a imposição de pena privativa de liberdade, sem agravar ainda mais o inchaço de nosso caótico sistema penitenciário.

Com efeito, a Lei de Improbidade Administrativa estabelece, em seu art. 12, inciso III, severa punição para o agente que praticar as condutas ali previstas. Vejamos:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

(...)

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. (...)

Destarte, cremos que a inserção da referida conduta no rol do art. 11 da Lei nº 8.429/92 é medida que se reveste de razoabilidade e proporcionalidade e encontra punição suficiente em outros ramos do Direito, não sendo o caso de se invocar a proteção do Direito Penal.

Outrossim, entendemos acertada (e, com isso, já antecipamos nossa avaliação favorável quanto ao mérito da proposição) a ideia proposta no PL 1.143/2015, que visa à inclusão da prática da “carteirada” no rol dos atos de abuso de autoridade elencados no art. 4º da Lei nº 4.898/1965. Tal diploma legal prevê sanções nas esferas administrativa, cível, mas também penal. Quanto a esta última, em que pese nosso entendimento de que a resposta aos problemas sociais não deve ser buscada com o robustecimento do direito penal, a pena em abstrato prevista tão somente de detenção de dez dias a seis meses. Dessa forma, assim como ocorre com a proposição principal, não se corre o risco de se agravar ainda mais o inchaço de nosso caótico sistema penitenciário por conta

da pretendida alteração legislativa.

Quanto à técnica legislativa, saliente-se que o PL 602/2015, o PL 1.143/2015 e o substitutivo da CTASP carecem de artigo inaugural a indicar o objeto da lei, contrariando o disposto no art. 7º da Lei Complementar nº 95/1998. A proposição principal necessita, ainda, de ajustes na ementa e na numeração do inciso a ser acrescentado ao art. 11 da Lei nº 8.429/92, bem como de inserção das letras “NR” entre parênteses ao final do texto a ser acrescentado, identificando a alteração no dispositivo. As mencionadas incorreções serão devidamente sanadas por meio de substitutivo ao final apresentado.

Quanto ao mérito, entendemos que a proposição principal e o PL 1.143/2015 se mostram oportunas e merecem ser aprovadas.

A despeito de estar contida, no *caput* do art. 11 da Lei nº 8.429/92, fórmula genérica a dispor que “*constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições*”, impende ressaltar que, em se tratando de norma de direito administrativo sancionador, a descrição precisa da conduta caracterizadora do ato de improbidade é medida que se impõe, em respeito aos princípios da tipicidade e da segurança jurídica. Por esse motivo, o citado dispositivo atualmente se desdobra em dez incisos que configuram as violações previstas no *caput*.

Ao incluir expressamente a “carteirada” no rol dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública, o PL 602/2015 vem pacificar a controvérsia doutrinária relativa à natureza da conduta e desestimular a sua prática, por meio da cominação de sanções rigorosas ao agente infrator.

A descrição da conduta, na forma proposta, mantém, ainda, o grau de abstração necessário para permitir o enquadramento de diversas situações ao comando legal, como a utilização do cargo público para lograr acesso a eventos culturais ou esportivos sem pagamento de ingresso, bem como para inibir a atuação dos órgãos de fiscalização de trânsito (como no exemplo trazido pelo autor da proposição).

Esse tipo de comportamento por parte de agentes públicos, apesar de fortemente repudiado pela sociedade brasileira, constitui, atualmente, prática não reprovada pela lei.

Passando à segunda parte do projeto, o Código Penal prevê, em seu art. 331, o crime de desacato, cominando pena de detenção de seis meses a dois anos, ou multa, a quem “*desacatar funcionário público no exercício da função ou em razão dela*”. A despeito da intenção de se resguardar a moral pública contra possíveis excessos de particulares, o que se tem observado historicamente é a utilização desse tipo penal para calar a voz dos que “ousam” reagir aos abusos praticados por agentes públicos, em clara ofensa à liberdade de expressão.

Nesse ponto, cumpre mencionar que a liberdade de pensamento e de expressão é um direito consagrado no art. 5º, inciso IV, da Constituição Federal e no art. 13² da Convenção Americana de Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, marco internacional e base do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos.

A citada norma internacional, em seu art. 2º, dispõe que os Estados Partes têm a obrigação de adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições da Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos os direitos e liberdades nela reconhecidos.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), órgão principal e autônomo da Organização dos Estados Americanos (OEA) encarregado da promoção e proteção dos direitos humanos no continente

² Artigo 13 - Liberdade de pensamento e de expressão

1. Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha.
2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito à censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para assegurar:
 - a) o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;
 - b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.
3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias e meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões. (...)

americano, já concluiu que as leis de desacato são incompatíveis com a Convenção Americana de Direitos Humanos, e instou os Estados Partes a derogá-las.

Em relatório realizado em 1995, a CIDH inferiu que as leis de desacato “se prestavam ao abuso como um meio para silenciar ideias e opiniões impopulares, reprimindo, desse modo, o debate que é crítico para o efetivo funcionamento das instituições democráticas”.

No mesmo documento, a CIDH declarou, igualmente, que:

“(...) as leis de desacato proporcionam um maior nível de proteção aos funcionários públicos do que aos cidadãos privados, em direta contravenção com o princípio fundamental de um sistema democrático, que sujeita o governo a controle popular para impedir e controlar o abuso de seus poderes coercitivos. Em consequência, os cidadãos têm o direito de criticar e examinar as ações e atitudes dos funcionários públicos no que se refere à função pública. Ademais, as leis de desacato dissuadem as críticas, pelo temor das pessoas às ações judiciais ou sanções fiduciárias. Inclusive aquelas leis que contemplam o direito de provar a veracidade das declarações efetuadas, restringem indevidamente a livre expressão porque não contemplam o fato de que muitas críticas se baseiam em opiniões, e, portanto, não podem ser provadas. As leis sobre desacato não podem ser justificadas dizendo que seu propósito é defender a ‘ordem pública’ (um propósito permissível para a regulamentação da expressão em virtude do artigo 13), já que isso contraria o princípio de que uma democracia, que funciona adequadamente, constitui a maior garantia da ordem pública”.³

Por meio da Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão, aprovada no ano de 2000, a CIDH assentou, da seguinte forma, seu entendimento sobre o tema:

11. Os funcionários públicos estão sujeitos a maior escrutínio da sociedade. As leis que punem a expressão ofensiva contra funcionários públicos, geralmente conhecidas como “leis de desacato”, atentam contra a liberdade de expressão e o direito à informação. (grifou-se)

Convém ressaltar que o Supremo Tribunal Federal já decidiu que

³ CIDH, Relatório sobre a compatibilidade entre as leis de desacato e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, OEA/Ser. L/V/II.88, doc. 9 rev., 17 de fevereiro de 1995, p. 197-212.

os tratados de direitos humanos ratificados pelo País têm força supralegal, o que significa dizer que toda lei interna antagônica às normas emanadas de tratados internacionais sobre direitos humanos é destituída de validade⁴.

Nota-se, portanto, que o PL 602/2015, ao propor a revogação do art. 331 do Código Penal, que define o crime de desacato, vai ao encontro dos compromissos assumidos pelo Brasil em razão da aprovação da Convenção Americana de Direitos Humanos, bem como se coaduna com o posicionamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da comunidade internacional sobre o tema.

Por fim, pelas mesmas razões acima explicitadas, vê-se que o mérito das demais proposições se mostrou inconveniente e inoportuno.

Ante o exposto, votamos:

- a) pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela **aprovação** dos Projetos de Lei nº 602/2015 e 1.143/2015, na forma do substitutivo em anexo;
- b) pela constitucionalidade, injuridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 1.328/2015; e
- c) pela constitucionalidade, injuridicidade, má técnica legislativa e, no mérito, pela **rejeição** do substitutivo da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado CHICO ALENCAR
Relator

⁴ RE 466343, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 03/12/2008, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-104 DIVULG 04-06-2009 PUBLIC 05-06-2009 EMENT VOL-02363-06 PP-01106 RTJ VOL-00210-02 PP-00745 RDECTRAB v. 17, n. 186, 2010, p. 29-165.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI Nº 602, DE 2015, E Nº 1.143, DE 2015

Altera o art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para caracterizar como ato de improbidade administrativa a conduta que menciona; revoga o art. 331 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940; e altera o texto do art. 4º da Lei 4.898, de 9 de dezembro de 1965, para dispor sobre o abuso de autoridade no caso que menciona.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera o art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para caracterizar como ato de improbidade administrativa a conduta que menciona, revoga o art. 331 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940; e altera o texto do art. 4º da Lei 4.898, de 9 de dezembro de 1965, para dispor sobre o abuso de autoridade no caso que menciona.

Art. 2º O art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 11.

.....
 XI - invocar sua função ou cargo público para eximir-se de obrigação legal ou obter privilégio indevido.

Parágrafo único. No caso previsto no inciso XI, qualquer autoridade deverá informar o fato ao órgão público onde o agente está lotado. (NR)”

Art. 3º Acrescente-se ao art. 4º da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, a seguinte alínea:

“Art. 4º.

.....
 j) utilizar-se de seu cargo ou função para ter acesso, sem pagamento de ingresso, a locais de diversão pública ou a eventos culturais ou esportivos, sem estar efetivamente em

serviço e especificamente designado para executar diligência no local do evento. (NR)"

Art. 4º Revoga-se o artigo 331 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

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

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado CHICO ALENCAR
Relator