



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 104, DE 2019 **(Do Sr. Rodrigo Agostinho)**

Acrescenta o art. 100-A ao Código Penal para estabelecer hipóteses em que o Ministério Público pode deixar de propor a ação penal ou dela desistir.

DESPACHO:

À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
(MÉRITO E ART. 54, RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

PUBLICAÇÃO INICIAL

Art. 137, caput - RICD



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Deputado Federal Rodrigo Agostinho

PROJETO DE LEI N.º 104, DE 2019
(Do Sr. Rodrigo Agostinho)

Acrescenta o art. 100-A ao Código Penal para estabelecer hipóteses em que o Ministério Público pode deixar de propor a ação penal ou dela desistir.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. O Código Penal passa a vigorar acrescido de art. 100-A com a seguinte redação:

Art. 100-A. O órgão do Ministério Público, de ofício ou acolhendo sugestão da autoridade policial ou da defesa, poderá fundamentadamente decidir pela não apuração criminal do fato ou deixar de propor a ação penal ou dela desistir quando:

I – for insignificante a lesão ao bem jurídico tutelado;

II – o dano tiver sido integralmente ressarcido, quando houver, e seu autor tiver sofrido punição em instância não penal considerada suficiente, observadas sua vida pregressa e a intensidade da lesão ao bem jurídico tutelado pela norma penal;

III – em razão da demora no conhecimento do fato ou por outra circunstância objetivamente demonstrada, a comprovação da materialidade ou determinação da autoria for improvável ou impossível, ressalvado o disposto no art. 18, do Decreto-Lei nº 3.689, de 14 de outubro de 1941, Código de Processo Penal;

IV – em razão da qualidade da prova, for baixa a probabilidade de êxito da ação penal;

V – houver perda do interesse de agir;

✓



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

VI – nos casos em que o investigado ou réu atender às condições legais para receber os benefícios previstos pela colaboração premiada;

VII – nas demais hipóteses em que a lei autorizar o perdão judicial;

VIII – houver acordo de leniência celebrado nos casos em que a lei o admitir;

IX – houver acordo penal; e

X – em razão da necessidade de contingenciar ou racionalizar o emprego dos recursos materiais e humanos disponíveis, por sua natureza ou lesividade, o caso não estiver incluído no rol de temas ou situações de atuação prioritária do órgão colegiado ao qual a respectiva lei orgânica atribua funções de coordenação e revisão.

§1º. Não cabe recurso da decisão que recusar a sugestão de arquivamento.

§2º. Em qualquer das hipóteses do caput, o Ministério Público notificará a vítima, quando houver, que poderá impugnar a decisão em até 30 dias.

§3º. Superado o prazo do parágrafo anterior, havendo ou não impugnação, o órgão do Ministério Público, em até 10 dias, se não reconsiderar sua decisão, fará remessa dos autos ao procurador-geral ou ao órgão colegiado a quem a respectiva Lei Orgânica atribuir competência revisional, que poderá:

I – homologar a decisão do órgão do Ministério Público de origem;

II – requisitar a instauração de inquérito, que deverá ser distribuído a outro órgão do Ministério Público;

III – designar outro órgão do Ministério Público para oferecer denúncia ou prosseguir na ação penal.

§4º. A decisão de arquivamento fundada no inciso X do caput, que também poderá tomar em conta a existência de procedimentos administrativos ou cíveis que constituam resposta suficiente à prática da infração, não impede o exercício da ação penal privada subsidiária.

§5º. A lista com o rol dos temas de atuação prioritária a que se refere o inciso X, do art. 1º, que poderá ser regionalizada, terá vigência de 2 (dois) anos, e sua definição será precedida de audiência pública, assegurada a participação dos membros do Ministério Público com atribuição criminal, devendo ser convidados a indicar representantes à Polícia Judiciária e aos demais órgãos de segurança pública, além



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Deputado Federal Rodrigo Agostinho

dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Defensoria Pública, OAB e entidades da sociedade civil.

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

JUSTIFICATIVA

Hoje, ainda mais com a expansão da legislação penal para diferentes domínios, o exercício obrigatório da ação penal tem levado a banalizações, que produzem jurisprudência que enfraquece a Justiça Criminal, sobrecarrega o Judiciário e é, depois, utilizada para assegurar impunidade de casos graves.

São cada vez mais frequentes as decisões judiciais definindo e aumentando os parâmetros para a insignificância, exigindo dolo específico onde a lei não prevê (crimes de licitação) ou a comprovação de danos em crimes formais ou de mera conduta. Muitas vezes, esses precedentes se originam em casos nos quais a aplicação da lei penal não seria recomendável, mas em que a ação foi proposta. A banalização da ação penal gera tais precedentes, posteriormente utilizados para justificar absolvições em casos importantes e graves.

Mas não é só. A banalização da ação penal aumenta as taxas de congestionamento do Sistema de Justiça Criminal, fazendo com que casos graves, inclusive de corrupção, não tenham resposta penal efetiva e célere, gerando impunidade, que retroalimenta os índices de criminalidade, principalmente do “colarinho branco”.

Deve-se ponderar, ainda, que alguns setores da doutrina indicam excesso de encarceramento e condições carcerárias que chegam perto de violar direitos humanos, quando não violam. A prisão tem ainda um papel negativo, por vezes, na formação de facções e filiação de membros. Assim, a prisão deve ser reservada para as situações mais graves no seio da sociedade. A rigidez da obrigatoriedade da ação penal, contudo, muitas vezes acaba operando em sentido contrário.

Por escolha constitucional, ao Ministério Público foi conferida a condição de *dominus litis*, cabendo-lhe privativamente propor a ação penal e competindo-lhe decidir, com exclusividade, se deve ou não promover a persecução penal.

O Código de Processo Penal, em seu art. 28, estabelece mecanismo de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

controle do *non agere*, facultando ao juiz discordar da promoção de arquivamento e submeter o caso à apreciação do procurador-geral.

Contudo, o mesmo Código dispõe que, caso o procurador-geral insista na decisão de arquivamento, o juiz é obrigado a acatá-la. Ou seja, a palavra final sobre o exercício ou não da ação penal é do Ministério Público, e cabe à instituição definir a política criminal.

Evidentemente, não é o caso de deixar a decisão sobre o *non agere* ao talante discricionário e individual de um membro do MP em particular, mas é apropriado criar instrumentos para trazer equilíbrio ao sistema.

Nessa perspectiva, propõe-se a definição de um modelo complexo que permita a inação do Estado nos casos de crimes e em que a ação criminal é inoportuna, com mecanismos de controle interno para assegurar que o posicionamento seja institucional, e não pessoal ou individual.

Nesse ponto, cumpre recordar que não há previsão explícita do princípio da obrigatoriedade da ação penal pública no ordenamento pátrio. A doutrina costumava extraí-lo da simples locução: "nos crimes de ação penal pública, esta será promovida por denúncia do MP..." (art. 24 do CPP).

Diversas hipóteses de oportunidade/discricionariedade já são praticadas no Brasil, diante do crescente congestionamento do Judiciário com feitos criminais. É o caso do arquivamento com base a) no princípio da insignificância; b) no princípio da ultima ratio; c) no reconhecimento da ausência de potencialidade lesiva no caso concreto (por exemplo, no caso de uso de documento grosseiramente falsificado); d) no apenamento administrativo do desobediente; e assim por diante.

A ausência de balizas próprias para a inação, aliás, gera uma multidão de soluções casuístas ou regionais, despidas de controles institucionais apropriados.

Além disso, o ordenamento jurídico prevê outras hipóteses de atuação discricionária, segundo critérios de oportunidade e conveniência, ainda que regrada. Podem ser citadas, por exemplo, a transação penal ("*nolo contendere*") e suspensão condicional do processo, o pedido de suspensão do processo na colaboração premiada, a realização de acordo de leniência pelo MP nos crimes contra a ordem econômica e a colaboração com a justiça no crime de lavagem de ativos.

Parece mais adequado, portanto, incorporar de maneira explícita,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

sistemática e controlada o princípio da oportunidade regrada no Código de Processo Penal, inclusive por razões de segurança jurídica.

A discricionariedade regrada deve abranger situações em que, no Direito Comparado, já é franqueado ao MP exercer o juízo de oportunidade, seja até a denúncia (arquivamento ou sobrestamento), seja após a denúncia (sobrestamento ou desistência), como nas seguintes situações: a) delitos que, pela pequena expressão da ameaça ou lesão imposta a bem jurídico individual, coletivo ou difuso, não justifiquem o custo inerente à persecução; b) delitos de competência do Tribunal Penal Internacional, nos casos em que o agente tiver sido confiado à custódia do Tribunal; c) delitos a distância e praticados no exterior, quando houver procedimento penal mais adiantado no outro país ou ausência de prejuízo ao Brasil; d) quando houver culpabilidade mínima ou participação de ínfima importância do agente, sobretudo nos casos em que a persecução puder criar embaraços à responsabilização das condutas com maior desvalor; e) quando houver “pena natural”, casos em que o agente, como consequência de conduta culposa, tiver sofrido dano físico ou moral que torne desproporcional a aplicação da pena (falecimento do cônjuge do motorista imprudente); f) dispensa, anterior ou posterior à denúncia, de atuação do aparato sancionador extrapenal em situações similares (por exemplo, no caso de crime contra o sistema financeiro nacional de manutenção de valores sem a devida declaração ao BACEN, quando houver aumento do piso para declaração de bens no exterior pelo BACEN, o que faz com que não faça sentido punir condutas anteriores que envolvam valores inferiores ao novo piso); g) alta improbabilidade de obtenção da prova; h) inviabilidade da aplicação da sanção, como nos casos em que se prospecta com segurança prescrição intercorrente pela pena em perspectiva; e i) perigo sério causado pela instauração da persecução.

A título de controle, o projeto previu que a vítima disponha de recursos contra a decisão do órgão acusador para o órgão ao qual as respectivas leis orgânicas atribuam competência revisional. De fato, a previsão de recurso é oportuna porque, nesses casos, não se justifica a propositura da ação privada subsidiária, cabível apenas nos casos de inércia do MP, exceto quando a inação fundamenta-se em definição de prioridades.

Busca-se, então, o regramento da decisão de inação do sistema de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

justiça penal mediante o estabelecimento de diretrizes não cogentes de eficiência/uniformização/coordenação. Assim, aliás, ocorre em outros países, como na França, em que o Ministério da Justiça estabelece a política de persecução penal a ser seguida e suas prioridades, respeitada a convicção pessoal dos procuradores.

Esta proposta faz parte de um conjunto de 70 novas medidas contra a corrupção produzidas após amplo processo de consulta do qual participaram mais de 200 organizações e especialistas no tema e coordenado pela Transparência Internacional Brasil e pelas Escolas de Direito Rio e São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. É a resposta da sociedade para este que é um dos maiores problemas de nosso país.

Pela importância da matéria, solicito o apoio dos nobres Pares.

04 FEV. 2019

Sala das Sessões. em de Fevereiro de 2019.

Rodrigo Agostinho
Deputado Federal
PSB/SP

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
 Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG
 Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL
 Seção de Legislação Citada - SELEC

DECRETO-LEI Nº 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940

Código Penal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta a seguinte lei:

PARTE GERAL

.....

TÍTULO VII
 DA AÇÃO PENAL

Ação pública e de iniciativa privada

Art. 100. A ação penal é pública, salvo quando a lei expressamente a declara privativa do ofendido.

§ 1º A ação pública é promovida pelo Ministério Público, dependendo, quando a lei o exige, de representação do ofendido ou de requisição do Ministro da Justiça.

§ 2º A ação de iniciativa privada é promovida mediante queixa do ofendido ou de quem tenha qualidade para representá-lo.

§ 3º A ação de iniciativa privada pode intentar-se nos crimes de ação pública, se o Ministério Público não oferece denúncia no prazo legal.

§ 4º No caso de morte do ofendido ou de ter sido declarado ausente por decisão judicial, o direito de oferecer queixa ou de prosseguir na ação passa ao cônjuge, ascendente, descendente ou irmão. [Artigo com redação dada pela Lei nº 7.209, de 11/7/1984](#)

A ação penal no crime complexo

Art. 101. Quando a lei considera como elemento ou circunstâncias do tipo legal fatos que, por si mesmos, constituem crimes, cabe ação pública em relação àquele, desde que, em relação a qualquer destes, se deva proceder por iniciativa do Ministério Público. [Artigo com redação dada pela Lei nº 7.209, de 11/7/1984](#)

.....

.....

DECRETO-LEI Nº 3.689, DE 3 DE OUTUBRO DE 1941

Código de Processo Penal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta a seguinte Lei:

LIVRO I
 DO PROCESSO EM GERAL

.....

TÍTULO II DO INQUÉRITO POLICIAL

Art. 18. Depois de ordenado o arquivamento do inquérito pela autoridade judiciária, por falta de base para a denúncia, a autoridade policial poderá proceder a novas pesquisas, se de outras provas tiver notícia.

Art. 19. Nos crimes em que não couber ação pública, os autos do inquérito serão remetidos ao juízo competente, onde aguardarão a iniciativa do ofendido ou de seu representante legal, ou serão entregues ao requerente, se o pedir, mediante traslado.

TÍTULO III DA AÇÃO PENAL

Art. 24. Nos crimes de ação pública, esta será promovida por denúncia do Ministério Público, mas dependerá, quando a lei o exigir, de requisição do Ministro da Justiça, ou de representação do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo.

§ 1º No caso de morte do ofendido ou quando declarado ausente por decisão judicial, o direito de representação passará ao cônjuge, ascendente, descendente ou irmão. [\(Parágrafo único transformado em § 1º pela Lei nº 8.699, de 27/8/1993\)](#)

§ 2º Seja qual for o crime, quando praticado em detrimento do patrimônio ou interesse da União, Estado e Município, a ação penal será pública. [\(Parágrafo acrescido pela Lei nº 8.699, de 27/8/1993\)](#)

Art. 25. A representação será irretratável, depois de oferecida a denúncia.

Art. 26. A ação penal, nas contravenções, será iniciada com o auto de prisão em flagrante ou por meio de portaria expedida pela autoridade judiciária ou policial.

Art. 27. Qualquer pessoa do povo poderá provocar a iniciativa do Ministério Público, nos casos em que caiba a ação pública, fornecendo-lhe, por escrito, informações sobre o fato e a autoria e indicando o tempo, o lugar e os elementos de convicção.

Art. 28. Se o órgão do Ministério Público, ao invés de apresentar a denúncia, requerer o arquivamento do inquérito policial ou de quaisquer peças de informação, o juiz, no caso de considerar improcedentes as razões invocadas, fará remessa do inquérito ou peças de informação ao procurador-geral, e este oferecerá a denúncia, designará outro órgão do Ministério Público para oferecê-la, ou insistirá no pedido de arquivamento, ao qual só então estará o juiz obrigado a atender.

Art. 29. Será admitida ação privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal, cabendo ao Ministério Público aditar a queixa, repudiá-la e oferecer denúncia substitutiva, intervir em todos os termos do processo, fornecer elementos de prova, interpor recurso e, a todo tempo, no caso de negligência do querelante, retomar a ação como parte principal.

FIM DO DOCUMENTO