

PARECER PROFERIDO EM PLENÁRIO AO PL Nº 1.485, DE 2020

PROJETO DE LEI Nº 1.485, DE 2020

Apensados: PL nº 1.875/2020, PL nº 2.015/2020, PL nº 2.077/2020, PL nº 2.106/2020, PL nº 2.473/2020, PL nº 2.557/2020, PL nº 2.651/2020, PL nº 2.976/2020, PL nº 3.090/2020, PL nº 3.198/2020, PL nº 3.276/2020, PL nº 3.686/2020 e PL nº 3.730/2020

Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 para duplicar as penas de crimes contra a administração pública quando estes forem praticados por ocasião de calamidade pública.

Autores: Deputados ADRIANA VENTURA E OUTROS

Relatora: Deputada GREYCE ELIAS

I - RELATÓRIO

A proposição em epígrafe almeja, considerando o atual estado de calamidade pública ocasionado pela pandemia do novo coronavírus, dobrar as penas dos crimes contra a Administração Pública e dos delitos insertos nos artigos 333 e 335, todos do Código Penal, quando praticados durante o estado de calamidade pública.

A proposta em exame foi distribuída para análise e parecer das Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público e de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54 do RICD), sob regime de tramitação de urgência, sujeita à apreciação do Plenário.

Estão apensados à proposição os seguintes projetos de lei:

PL	Proposta
----	----------

1.875/2020	Duplica a pena dos crimes do Título XI, Capítulo I, do Código Penal (CP) caso sejam cometidos durante a vigência de estado de calamidade pública, guerra, pandemia ou qualquer norma que flexibilize as normas de licitação.
2.015/2020	Dobra a pena dos crimes do Título XI, Capítulo I, e dos artigos. 333 e 335, do Código Penal se o crime for cometido por ocasião de calamidade pública decretada pelo Poder Público.
2.077/2020	Duplica as penas dos crimes do Título XI, Capítulo I, do Código Penal, caso sejam cometidos durante a vigência de estado de calamidade pública, guerra, pandemia ou qualquer norma que flexibilize as normas de licitação, bem como bem como dobra as penas dos artigos 333 e 335 do mesmo Código quando praticados durante estado de calamidade
2.106/2020	Altera o Código Penal para modificar a pena do crime de peculato para 8 a 20 anos e multa, quando o crime for cometido na vigência da decretação de estado de calamidade pública. Veda a progressão de regime de cumprimento de pena, a concessão de liberdade condicional, a conversão da pena privativa em restritiva de direitos quando cabíveis, e a aplicação de causas de diminuição da pena.
2.473/2020	Dobra a pena dos crimes do Título XI, Capítulo I, do Código Penal, quando forem praticados durante estado de calamidade por pandemia, em razão de dispensa da licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública para combate à pandemia. Inclui no rol de crimes hediondos todos os crimes previstos no Título I, Capítulo I, do Código Penal, quando praticados durante estado de calamidade por pandemia, em razão de dispensa da licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública para combate à pandemia.
2.557/2020	Duplica as penas dos crimes do Título XI, Capítulo I, do Código Penal, caso sejam cometidos durante a vigência de estado de calamidade pública, guerra, pandemia ou qualquer norma que flexibilize as normas de licitação.
2.651/2020	Cria o tipo penal de desviar em proveito próprio ou de outrem os recursos destinados ao combate de epidemias ou pandemias, com pena de reclusão de 10 a 15 anos e multa, e prevê que nas mesmas penas incorrem aqueles que forem condenados pelos crimes previstos no art. 317 ou no art. 333, quando correlatos ao previsto ao crime de desviar em proveito próprio ou de outrem os recursos destinados ao combate de epidemias ou pandemias. Inclui no rol de crimes hediondos o desvio em proveito próprio ou de outrem de recursos destinados ao combate a epidemias e pandemias.
2.976/2020	Altera o art. 61 do Código Penal para criar causa de aumento de pena (dobro) para crimes praticados contra recursos públicos destinados ao combate e à mitigação dos efeitos das epidemias ou pandemias declaradas.

3.090/2020	Aumenta a pena da corrupção passiva e da corrupção ativa em 1/3 se o crime é praticado em ocasião de calamidade pública. Inclui no rol de crimes hediondos a corrupção passiva e a corrupção ativa, quando praticado em ocasião de calamidade pública.
3.198/2020	Aumenta em 1/3 a pena do crime de corrupção passiva se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional, ou ainda, se o ato é praticado na vigência de estado de calamidade pública, reconhecido pelo Congresso Nacional.
3.276/2020	Altera o art. 317 do Código Penal para prever causa de aumento de pena quando o crime é praticado durante estado de calamidade pública, e fixar que o valor da multa arrecadada será repassado pelo Poder Público para o Sistema Único de Saúde (SUS).
3.686/2020	Dobra a pena dos crimes do Título XI, Capítulo I, e dos artigos 332 e 333 do Código Penal, se o crime for cometido durante estado de calamidade pública.
3.730/2020	Dobra a pena dos crimes do Título XI, Capítulo I, e dos artigos 333 e 335 do Código Penal, se o crime for cometido durante estado de calamidade pública.

A peça foi apresentada em 02/04/2020 e, em 09/06/2020, foi aprovado o requerimento de urgência “urgentíssima”, com base no art. 155 do RICD.

Em 02/07/2020, a Deputada Adriana Ventura, autora da proposição principal, requereu a desapensação dos seguintes projetos : PL nº 2.076/2020, nº 2.310/2020, nº 2.527/2020, nº 2.558/2020, nº 2.592/2020, nº 2.655/2020, nº 2.676/2020, nº 2.892/2020, nº 3.110/2020 e PL nº 3.270/2020. Em 06/07/2020, tal requerimento foi deferido.

Em 14/07/2020, foram apensados à proposição principal os Projetos de Lei nºs 3.686/2020 e 3.730/2020.

Designada relatora de Plenário, incumbe-me proceder à manifestação perante este Colegiado.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Compete a esta Relatora de Plenário pronunciar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito das proposições *sub examine*, nos termos dos artigos 22 e 53 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

As peças legislativas atendem os **preceitos constitucionais formais** concernentes à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à legitimação de iniciativa parlamentar, nos exatos termos dos artigos 22 e 61, todos da Constituição da República. Além de satisfeito o requisito da constitucionalidade formal, também não há ofensa a nenhum preceito da Carta de 1988, atendendo-se, assim, ao requisito da constitucionalidade material.

Outrossim, no que diz respeito à **juridicidade** da proposição principal e apensadas, constatamos a harmonia dos textos com o Sistema Jurídico Brasileiro.

No que tange à **técnica legislativa**, destaque-se que as proposições se encontram em harmonia com os postulados plasmados na Lei Complementar nº 95, de 1998.

Adentrando na análise do **mérito** das proposições, saliento, desde já, que são oportunas e convenientes, tendo em vista a grave situação enfrentada pelos brasileiros em razão da atual pandemia causada pelo novo coronavírus.

Considerando esse cenário, o Decreto Legislativo nº 6, de 2020, reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Tal estado autoriza uma série de medidas de flexibilização nos mecanismos de controle dos gastos públicos, com vistas ao enfrentamento à pandemia do novo coronavírus.

Infelizmente, o que constatamos em diversas regiões do país é a ocorrência de crimes em licitações e contratações públicas, bem como vários outros delitos e atos lesivos que atentam contra o patrimônio da Administração Pública, desviando recursos dos cofres públicos num momento tão crítico para a nação brasileira.

Diversas operações policiais são noticiadas na mídia diuturnamente, demonstrando o esforço de combater as fraudes e malversação de recursos públicos teoricamente destinados ao combate à pandemia. Dessa forma, discutir o agravamento das penalidades a crimes dessa natureza é medida que se impõe.

Com algumas nuances, que serão abordadas no decorrer do presente parecer, a proposição principal e a maioria dos apensados versam sobre aumento das penas dos crimes contra a Administração Pública quando praticados em estado de calamidade pública, bem como sobre a inclusão de tais condutas no rol de crimes hediondos.

A proposição principal insere no Código Penal (CP) o art. 327-A, que preleciona a dobra da pena caso os crimes praticados por funcionário público contra a Administração Pública sejam praticados durante o estado de calamidade pública, assim como consta das propostas apensadas. Além disso, o PL principal também dobra a pena dos crimes de corrupção ativa e impedimento, perturbação ou fraude de concorrência, ocorridos na mesma circunstância.

Inserimos no Substitutivo anexo a disposição comum referida, duplicando-se as penas para todos os crimes cometidos por funcionário público contra a Administração Pública, em se tratando de desvio de recursos voltados para o enfrentamento do estado de calamidade pública, a fim de que haja uma relação direta entre o agravamento da reprimenda penal e o combate ao estado de calamidade pública.

Saliente-se que, ao contrário de aumentar a pena de certos crimes praticados por funcionário público contra a Administração, como procederam algumas proposições apensadas (2.106/2020, 3.090/2020, 3.198/2020 e 3.276/2020), optamos por dobrar as penas de todos os crimes do Capítulo I do Título XI do Código Penal, porque, mesmo se o delito for de pequena monta, constituindo-se, às vezes, como ato preparatório e sendo absorvido por um crime mais grave (como, por exemplo, o crime de extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento, do art.314 do CP), na prática, é possível que só se consiga provar a ocorrência do delito menos grave.

Ao duplicar as penas de todos os crimes praticados por funcionário público contra a Administração Pública, permitimos que o aplicador da norma possa

lançar mão da reprimenda penal em todos os delitos referidos, melhor satisfazendo o objetivo de combater com severidade o desvio de recursos que seriam destinados a enfrentar o estado de calamidade pública.

Adotamos a mesma providência (pena aplicada em dobro) com relação ao crime de corrupção ativa (art. 333 do Código Penal), frequentemente praticado pelo particular quando se trata de desvio de recursos públicos, como disposto no PL principal e nos apensados nºs 2.015/2020, 2.077/2020, 2.557/2020, 3.090/2020, 3.686/2020 e 3.730/2020.

Uma vez que as operações policiais em curso no país têm demonstrado que os delitos envolvendo desvios de recursos públicos são fruto da ação coordenada de grupos criminosos, procedemos à dobra das penas cominadas para o delito do art. 288 do Código Penal (associação criminosa) e para o art. 2º da Lei de Organizações Criminosas (promover, constituir, financiar ou integrar organização criminosa), caso o grupo tenha por finalidade o desvio de recursos destinados ao enfrentamento do estado de calamidade pública.

Nesse diapasão, acrescentamos, como consta do Substitutivo anexo, o art.99-A na Lei 8.666, de 1993, para prever a aplicação em dobro das penas dos crimes licitatórios (artigos 89 a 98 da citada lei), se o delito envolver a aquisição ou contratação de insumos, bens ou serviços destinados ao enfrentamento de estado de calamidade pública. Desta forma, reforçamos a reprimenda penal contra as condutas envolvendo desvio, fraude ou superfaturamento de recursos que serviriam ao combate ao estado de calamidade pública.

Importante ressaltar que tal opção legislativa foi adotada, em detrimento de apenas alterar o art. 335 do Código Penal (como proposto pelos projetos de lei principal e os apensados nº 2.015/2020, 2.077/2020 2.557/2020 e 3.730/2020), porque o tipo penal em tela está desatualizado e possui uma pena branda em relação aos crimes dos artigos 90, 93 e 95 da Lei de Licitações e Contratos. Entendemos que, dessa forma, melhor atendemos à intenção de punir mais gravemente as frequentes condutas criminosas envolvendo licitações e contratações públicas.

Cabe esclarecer que a opção legislativa pelo termo “estado de calamidade pública”, sem menção expressa à pandemia que atravessamos, se justifica porque a decretação de tal estado pode ter como causa outra situação que não a pandemia, e como estamos a modificar normas que não são temporárias ou excepcionais, como o é a Lei nº 13.979, de 2020, a expressão “estado de calamidade pública” se adequa mais ao caractere de generalidade das leis.

Dando continuidade à análise de mérito das propostas, os projetos de lei 2.473/2020, 2.557/2020 e 3.090/2020, além de proporem o aumento de pena de alguns crimes cometidos contra a Administração Pública, também modificam a Lei de Crimes Hediondos para incluir no seu rol tais crimes, quando cometidos durante o estado de calamidade pública. Em que pese o mérito das propostas, optamos não acatar a modificação legislativa na Lei 8.072, de 1990, pelas razões expostas a seguir.

Primeiramente, note-se que os delitos elencados no rol da Lei 8.072/90 são aqueles que, via de regra, atentam contra a vida, liberdade individual ou sexual e causam maior repugnância na sociedade. São eles:

- a) homicídio, previsto no art.121 do Código de Processo Penal, quando exercido em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente, e homicídio qualificado, previsto no art. 121, §2º, I, II, III, IV e V do Código Penal brasileiro;
- b) lesão corporal dolosa de natureza gravíssima, prevista no art. 129, §20 do CP, e a lesão corporal seguida de morte (art. 129, §20), quando praticadas contra autoridade ou agente descrito nos art. 1422 e 1444 da Constituição Federal, sendo esses integrantes do sistema prisional e Força Nacional de Segurança Pública, no exercício da função ou em decorrência dela, ou contra seu parceiro, companheiro ou parente consanguíneo até terceiro grau;
- c) latrocínio, previsto nos art. 157, §3º do CP;
- d) extorsão qualificada pela morte (art. 158, §2º);
- e) extorsão mediante sequestro e na forma qualificada (art. 159, caput, e §§ 1º, 2º e 3º);
- f) estupro (art. 213, caput e §§ 1º e 2º);
- g) estupro de vulnerável (art. 217-A, caput e §§ 1º, 2º, 3º e

4º);

h) epidemia com resultado morte (art. 267, § 1º);

i) falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais (art. 273, caput e § 1º, § 1º-A e § 1º-B);

j) favorecimento da prostituição ou de outra forma de exploração sexual de criança ou adolescente ou de vulnerável (art. 218-B, caput, e §§ 1º e 2º e

k) genocídio (Lei 2.889/56);

(...)”

Dessa forma, exercendo juízo de conveniência acerca desta medida, entendemos inadequada, no momento, a decisão de taxar como hediondos os crimes cometidos contra o patrimônio da Administração Pública durante estado de calamidade pública. Ademais, é necessário pontuar que o desvio de recursos públicos que seriam utilizados no combate à COVID-19 compreende um conjunto de delitos perpetrados tanto por agentes públicos quanto por particulares, que já estão sendo mais duramente reprimidos no Substitutivo anexo, através da aplicação em dobro das penas cominadas a todos os crimes por funcionário público contra a Administração Pública e dispostos na Lei de Licitações, bem como quanto os delitos de organização criminosa, associação criminosa e corrupção ativa.

Acerca do recrudescimento no regime de cumprimento de pena do peculato e sua progressão, proposto pelo projeto de lei nº 2.106/2020, ressaltamos que, como consta do Substitutivo anexo, tal delito terá a pena cominada em dobro quando tiver por finalidade o desvio de recursos destinados ao enfrentamento de estado de calamidade pública e, assim sendo, o condenado deverá cumprir a pena em regime inicialmente fechado e se submeter ao que determinam os artigos 33 e 34 do Código Penal.

No tocante ao PL apensado 3.276/2020, que trata da destinação da pena de multa ao Sistema Único de Saúde (SUS), salientamos que, como é cediço, caso a pena de multa seja fixada pelo magistrado, e paga pelo condenado, o valor já deve ser destinado ao ente público lesado, e alocado de acordo com o que dispuser o Poder Executivo da unidade federativa atingida, numa analogia ao art. 91, II, “b”,

do Código Penal¹, o que também já atende à proposta inserta no PL 2.106/2020, acerca perda do valor desviado pelo agente criminoso.

Com relação ao PL 2.651/2020, que cria o tipo penal de desvio de recursos destinados ao combate de epidemias ou pandemias, e insere tal delito no rol dos crimes hediondos, acreditamos que a intenção do ilustre Proponente se encontra satisfeita com o agravamento da punição dos delitos já existentes no Código Penal e que tratam desta temática.

Finalmente, com relação ao PL 3.686/2020, ressalte-se que este foi apresentado em 07/07/2020, mesmo dia em que fora requerida a sua apensação à proposição principal. No tocante à alteração legislativa do art.333 do Código Penal e à inserção do art. 327-A ao mesmo diploma legal, a redação apresentada é muito semelhante à do PL principal, sendo o PL apensado, nestas matérias, contemplado no Substitutivo anexo.

Ainda examinando PL 3.686/2020, com relação à mudança no art.332 do Código Penal, atentos à maior lesividade da conduta ao bem jurídico protegido (patrimônio da Administração Pública), no capítulo dos crimes praticados pelo particular contra a Administração, optamos por elevar tão somente a pena cominada ao delito de corrupção ativa, por tratar-se de conduta mais grave e mais comum quando se trata de crimes envolvendo malversação e desvio de recursos públicos.

III – CONCLUSÃO DO VOTO

Ante o exposto:

I – pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, somos pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 1.485, de 2020, e dos seus apensados, o PL nº 1.875, de 2020, PL nº 2.015, de 2020, PL nº 2.077, de 2020, PL nº 2.106, de 2020, PL nº 2.473, de 2020, PL nº 2.557, de 2020, PL nº 2.651, de 2020, PL nº 2.976, de 2020, PL nº 3.090, de 2020, PL nº 3.198, de 2020, PL nº 3.276, de

¹ Tal entendimento foi ratificado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das PET's 6.280, 6.466, 6.352, 6.454, 6.498, 6.512, 6.504, 6.491, 6.454, 6.526 e 6.890/DF.

2020, PL nº 3.686, de 2020 e PL nº 3.730, de 2020; na forma do Substitutivo ofertado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania;

II - pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.485, de 2020, e dos seus apensados, o PL nº 1.875, de 2020, PL nº 2.015, de 2020, PL nº 2.077, de 2020, PL nº 2.106, de 2020, PL nº 2.473, de 2020, PL nº 2.557, de 2020, PL nº 2.651, de 2020, PL nº 2.976, de 2020, PL nº 3.090, de 2020, PL nº 3.198, de 2020, PL nº 3.276, de 2020, PL nº 3.686, de 2020 e PL nº 3.730, de 2020, e, no mérito, pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 1.485, de 2020, e dos seus apensados, o PL nº 1.875, de 2020, PL nº 2.015, de 2020, PL nº 2.077, de 2020, PL nº 2.106, de 2020, PL nº 2.473, de 2020, PL nº 2.557, de 2020, PL nº 2.651, de 2020, PL nº 2.976, de 2020, PL nº 3.090, de 2020, PL nº 3.198, de 2020 PL nº 3.276, de 2020, PL nº 3.686, de 2020 e PL nº 3.730, de 2020 na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2020.

Deputada **GREYCE ELIAS**
Relatora

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.485, DE 2020

Apensados: PL nº 1.875/2020, PL nº 2.015/2020, PL nº 2.077/2020, PL nº 2.106/2020, PL nº 2.473/2020, PL nº 2.557/2020, PL nº 2.651/2020, PL nº 2.976/2020, PL nº 3.090/2020, PL nº 3.198/2020, PL nº 3.276/2020, PL nº 3.686/2020 e PL nº 3.730/2020

Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; e a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, para combater condutas que tenham por finalidade o desvio de recursos destinados ao enfrentamento de estado de calamidade pública.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; e a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, com o objetivo de combater condutas que tenham por fim desviar recursos destinados ao enfrentamento de estado de calamidade pública.

Art. 2º O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Associação Criminosa

Art. 288.

.....

§1º A pena aumenta-se até a metade se a associação é armada ou se houver a participação de criança ou adolescente.

§2º A pena aplica-se em dobro se a associação tem por finalidade o desvio de recursos destinados ao enfrentamento de estado de calamidade pública.

.....

.....

Art. 327-A. As penas cominadas neste Capítulo aplicam-se em dobro se qualquer dos crimes tem por finalidade o desvio de recursos destinados ao enfrentamento de estado de calamidade pública.

.....

 Art. 333.

§1º A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.

§2º A pena aplica-se em dobro se o crime tem por finalidade o desvio de recursos destinados ao enfrentamento de estado de calamidade pública.” (NR)

Art. 3º Acrescente-se o seguinte art. 99-A à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993:

“Art. 99-A. As penas previstas nesta Seção aplicam-se em dobro se o crime envolver a aquisição ou contratação de insumos, bens ou serviços destinados ao enfrentamento de estado de calamidade pública.”

Art. 4º Acrescente-se o seguinte § 4º ao art. 2º da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, renumerando-se os parágrafos posteriores:

“Art. 2º.

§ 4º A pena é aplicada em dobro se a organização criminosa tiver por finalidade o desvio de recursos destinados ao enfrentamento de estado de calamidade pública.

..... ” (NR)

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 2020.

Deputada **GREYCE ELIAS**
 Relatora