

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

Projeto de Lei nº 3.614, de 2015

(Apensados PLs nº 8.515, de 2017; 2.724, de 2020; 4.448, de 2020; 2.146, de 2021; 261, de 2022 e 1.014, de 2022)

Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), dando nova redação ao artigo 282, tipificando como crime o exercício ilegal das profissões regulamentadas.

Autor: **Deputado ONIX LORENZONI**

Relator: **Deputado TADEU ALENCAR**

I – Relatório

O Projeto de Lei ora em análise, de autoria do Deputado Onyx Lorenzoni, amplia a abrangência do tipo penal contido no art. 282 do Código Penal Brasileiro, para criminalizar o exercício ilegal de qualquer profissão regulamentada. Confere maior rigor à pena cominada ao novo tipo penal, que passará a ser de reclusão, de seis meses a três anos e multa. Também prevê aumento de pena, na proporção de um terço, sempre que o crime for praticado na área da saúde humana, animal ou vegetal.

O Código Penal somente considera crime, passível de pena de detenção de seis meses a dois anos, o exercício ilegal da medicina, da odontologia e da farmácia. De acordo com o autor, outras profissões regulamentadas, cujo exercício também pode colocar em risco a sociedade, com danos irreparáveis à pessoa e à incolumidade pública, não



recebem o mesmo tratamento penal, o que impede resposta estatal como medida inibitória da conduta.

Encontram-se apensados à proposição os Projetos de Lei a seguir sintetizados:

- PL nº 8.515, de 2017, do Senhor Deputado Evandro Roman, que tipifica o crime de exercício ilegal das profissões da área da saúde.
- PL nº 2.724, de 2020, da Senhora Deputada Soraya Manato, que criminaliza a conduta realizada em desconformidade com a norma legal ou regulamentar do médico obstetra e da pessoa que presta serviço de doulagem;
- PL nº 4.448, de 2020, do Senhor Deputado Carlos Sampaio, com o propósito de aumentar a pena do crime de exercício ilegal da medicina, arte dentária ou farmacêutica, quando praticado com o fim de lucro.
- PL nº 2.146, de 2021, do Senhor Deputado Geninho Zuliani, que criminaliza o exercício ilegal de profissões na área de saúde, bem como o anúncio de exercício ilegal dessas profissões;
- PL nº 261, de 2022, do Senhor Deputado Nereu Crispim, que criminaliza o exercício ilegal das atividades privativas da profissão de educador físico.
- PL nº 1.014, de 2022, do Senhor Deputado Coronel Tadeu, que aumenta as penas mínima e máxima cominadas ao crime de exercício ilegal da medicina, arte dentária ou farmacêutica.

A matéria tramita em regime ordinário (art. 151, III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD) e está sujeita à apreciação do Plenário. Foi distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a qual compete a análise da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, em conformidade com o disposto no art. 54 do Regimento Interno, e também a apreciação do mérito.

É o relatório.

II – Voto do Relator

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a técnica



legislativa do Projeto de Lei nº 3.614, de 2015, bem como dos projetos apensados, a teor do disposto no art. 32, inciso IV, alínea “a”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Os Projetos em exame atendem aos requisitos constitucionais formais relativos à competência legislativa da União e à legitimidade da iniciativa por parlamentar. Trata-se de matéria penal, inserta no rol de competências legislativas privativas da União, cuja iniciativa é atribuída ao Congresso Nacional, nos termos do art. 22, inciso I, e 48, *caput*, ambos da Constituição Federal de 1988.

Não incidem sobre a matéria quaisquer cláusulas de exclusividade de iniciativa, admitida a deflagração do processo legislativo por qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, conforme preconiza o art. 61 da Constituição Federal. Observa-se a adequação do instrumento normativo eleito ante a inexistência de exigência constitucional de lei complementar ou outro veículo normativo específico para disciplina do tema.

Em relação à constitucionalidade material, não encontramos no conjunto de proposições analisadas quaisquer vícios que possam obstar a sua regular tramitação. Do contrário, as proposições atentam-se ao disposto no art. 5º, inciso XIII, da Constituição Federal, ao resguardar no núcleo essencial do direito fundamental ao livre exercício de ofício, trabalho ou profissão, a proteção do bem e da segurança geral e individual em face da atuação de profissionais que atuam à margem da Lei, sem a observância das qualificações técnicas exigidas.

No que diz respeito à juridicidade, nada temos a objetar. As proposições inovam no ordenamento jurídico, respeitam os princípios gerais do direito e encontram-se em consonância com o sistema jurídico brasileiro.

Por fim, quanto à técnica legislativa, observamos que a redação empregada no Projeto de Lei nº 3.614, de 2015, bem como nos seus apensados, estão em conformidade com as normas previstas na Lei Complementar nº 95, de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 2001.

No que tange ao mérito, o debate está centrado na importância de se estabelecer um controle social formal que permita ao Estado oferecer



resposta penal proporcional e adequada a fatos que colocam em perigo a coletividade. Esse controle social penal, a nosso ver, deve – ou ao menos deveria – estar afinado com os critérios adotados para a regulamentação das profissões, notadamente se considerarmos o alcance da expressão “qualificações profissionais que a lei exigir”, contida no inciso XIII do art. 5º da Constituição Federal.

Já decidiu o STF que o mencionado preceito constitucional está amparado no pressuposto da reserva legal qualificada. Ao passo que prescreve à lei a definição das condições de capacidade como condicionantes para o exercício profissional, impõe-se ao legislador a observância de alguns requisitos que assegurem razoabilidade e proporcionalidade das leis restritivas, com o intuito de proteger o direito fundamental de limitações arbitrárias.

Dentre os requisitos a serem observados está a “correlação entre o critério escolhido pelo legislador e a finalidade que se pretende atingir. No caso da imposição de qualificações para o exercício de determinada profissão, a finalidade a ser observada deverá ser sempre a de evitar que um profissional desqualificado acarrete danos à coletividade”. A ausência dessa correlação implica, necessariamente, incompatibilidade da limitação legal com a Constituição Federal.¹

À luz desse critério, é impossível não reconhecer a proteção insuficiente da incolumidade e da saúde públicas, enquanto bens jurídicos tutelados pelo art. 282 do Código Penal. Afinal, se a restrição da atividade profissional por meio de imposição legal de qualificações técnicas somente se justifica no propósito de proteção da sociedade contra os perigos decorrentes da atuação de leigos inabilitados e habilitados sem ética, desafia a lógica sistêmica do nosso ordenamento jurídico que se utilize de parâmetro distinto para definir as normas penais de controle social.

O art. 282 do CP situa-se no Capítulo reservado aos crimes contra a saúde pública. A respeito disso, menciona-se que profissionais de saúde não se restringem aos ramos da medicina, à odontologia e à farmácia.

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 603.583/RS – Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Marco Aurélio. Tema 241 de Repercussão Geral. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 26 de outubro de 2011. Disponível em: < <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur209842/false> >. Acesso em: 30 nov. 2022.



Nesse rol também estão contemplados enfermeiros, psicólogos, biomédicos, biólogos, educadores físicos, dentre outros aos quais são impostas formação específica e inscrição perante conselho de classe responsável pela fiscalização técnica e atribuídas atividades privativas.

De igual forma, há outras profissões para além da área da saúde que, realizadas sem a devida qualificação e habilitação, potencialmente podem gerar danos significativos à coletividade, não estão contempladas no tipo penal. Desta forma, parece-nos clara a necessidade de conferir maior abrangência à norma.

Mostra-se indispensável, por zelo, melhor sopesar os elementos que devem compor o tipo penal. Diversas profissões são classificadas como regulamentadas pela Classificação Brasileira de Ocupações, com respaldo em estatutos legais em vigor, embora não sejam fiscalizadas por Conselhos de Classe.

Sem qualquer juízo valorativo quanto a importância social e para a organização do trabalho desse rol de ocupações, tem-se que a criminalização do exercício ilegal de qualquer profissão regulamentada desafia o princípio da razoabilidade. Diante disso, optamos pela apresentação de substitutivo, de modo a evitar eventual expansão excessiva da tutela estatal e a inefetividade do sistema penal – circunstâncias que colaboram para a alegada crise do Direito Penal contemporâneo.

No texto proposto, optou-se por incluir no tipo penal tão somente as profissões regulamentadas sujeitas à fiscalização técnica por conselhos de classe. A ausência de fiscalização por Conselho de Classe dificulta o estabelecimento de parâmetros normativos objetivos para verificação criteriosa da ilegalidade do exercício profissional, podendo gerar consequências penais para condutas cujos danos sociais são irrelevantes, repreensíveis por outros meios que não a restrição da liberdade.

Para a manutenção da proporcionalidade do ordenamento jurídico-penal – exigência substancial do Estado de Direito -, sugerimos que ao novo tipo seja cominada a pena de detenção, de seis meses a dois anos, com previsão de aumento de pena, na proporção de 1/3 (um terço), quando o crime envolver profissão relacionada à saúde humana, animal e vegetal.



Consignamos a deferência deste Relator ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil pelas inestimáveis contribuições que essa instituição oferece ao Parlamento brasileiro ao passo que acolhemos suas sugestões apresentadas ao presente Projeto de Lei, para disciplinar repercussões penais e administrativas do exercício ilegal da advocacia no estatuto próprio destinado à organização dessa atividade profissional. Tal decorre da função institucional de natureza constitucional conferida à advocacia, e do seu papel fundamental de defesa do Estado Democrático de Direito que, inclusive, diferenciam a Ordem dos Advogados do Brasil das demais autarquias profissionais ou corporativas.

Além de tipificar, na legislação especial, os crimes de exercício ilegal da advocacia e de publicidade de exercício ilegal da advocacia, acolhemos a proposta de atualização do regime de infrações e sanções disciplinares, com o endurecimento das sanções administrativas para condutas praticadas no ambiente virtual e em face de pessoas reconhecidamente vulneráveis à captação e angariação de clientela.

Tratam-se de propostas de alteração legislativa devidamente apreciadas e acolhidas no âmbito das deliberações colegiadas do Conselho Federal da OAB, sob a relatoria do então Conselheiro Federal Rodolpho Cesar Maia de Moraes, com o propósito de conferir mais clareza ao procedimento administrativo e garantir maior proteção a potenciais clientes, especialmente os mais vulneráveis, contra a ação de profissionais que exercem a advocacia à margem da legislação.

III - Conclusão:

Em face do exposto, concluímos o voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 3.614, de 2015, dos PLs nº 8.515, de 2017; 2.724, de 2020; 4.448, de 2020; 2.146, de 2021; 261, de 2022 e 1.014, de 2022, e do Substitutivo que ora apresentamos.

No mérito, conclui-se pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.614, de 2015, e das proposições apensadas, na forma de Substitutivo.

Sala da Comissão, em de de 2022.



TADEU ALENCAR

RELATOR

Apresentação: 13/12/2022 22:00:45.777 - CCJC
PRL 1 CCJC => PL 3614/2015

PRL n.1

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

Substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.614, de 2015

(Apensados PLs nº 8.515, de 2017; 2.724, de 2020; 4.448, de 2020; 2.146, de 2021; 261, de 2022 e 1.014, de 2022)

Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) e a Lei nº 8.906 de 4 de julho de 1994, para tipificar como crime o exercício ilegal das profissões regulamentadas.

Autor: Deputado ONIX LORENZONI

Relator: Deputado TADEU ALENCAR

exEdit
* C D 2 2 0 4 6 3 1 3 8 0 0 0 *



O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Exercício ilegal de profissão regulamentada

Art. 282 - Exercer, ainda que a título gratuito, profissão regulamentada **sujeita à fiscalização por conselho de classe**, sem autorização legal ou excedendo-lhe os limites:

.....
§1º A pena é aumentada de 1/3 (um terço) se o crime previsto no *caput* deste artigo envolver profissão relacionada à saúde humana, animal e vegetal.

§2º Se o crime é praticado com o fim de lucro, aplica-se também a multa.” (NR)

Art. 2º A Lei nº 8.906 de 4 de julho de 1994, passa a vigorar acrescida dos artigos 4º-A e 4º-B, com a redação que segue:

“Exercício ilegal da advocacia

Art. 4º-A Constitui crime exercer, ainda que a título gratuito, a profissão de advogado, sem autorização legal ou excedendo-lhes os limites:

Pena – detenção, de seis meses a dois anos.

§1º Se o crime é praticado com o fim de lucro, aplica-se também a multa.

§2º A pena é aumentada de metade se o crime for praticado:

I – na representação de idosos, aposentados, pensionistas ou de qualquer pessoas em situação de vulnerabilidade;

II – mediante concurso de 2 (duas) ou mais pessoas;



III – por meio da rede de computadores ou redes sociais.

§3º Na hipótese do inciso III do §2º deste artigo, a pena aumenta-se de 1/3 (um terço) se o crime é praticado mediante utilização de servidor mantido fora do território nacional.

Publicidade de exercício ilegal da advocacia

Art. 4º-B Constitui crime fazer ou promover publicidade que sabe ou deveria saber de exercício ilegal da advocacia:

Pena – detenção, de 3 (três) meses a 2 (dois) anos, e multa.

§1º A pena é aumentada de metade se o crime for praticado por meio da rede de computadores, de redes sociais ou por qualquer dispositivo eletrônico ou informático conectado ou não à rede de computadores.

§3º Na hipótese do inciso §1º deste artigo, a pena aumenta-se de 1/3 (um terço) se o crime é praticado mediante utilização de servidor mantido fora do território nacional.

.....

Art. 36

§1º A censura pode ser convertida em advertência, em ofício reservado, sem registro nos assentamentos do inscrito, quando presente circunstância atenuante.

§2º Aplica-se a penalidade de suspensão nos casos em que as infrações definidas nos incisos I, III e IV do art. 34 forem praticadas:

I – em face de idosos, aposentados, pensionistas ou de qualquer pessoa em situação de vulnerabilidade;

II – por meio da rede mundial de computadores, de rede social ou por qualquer dispositivo eletrônico ou informático conectado ou não à rede de computadores.

.....

Art. 39. A multa variável, entre o mínimo correspondente ao valor de uma e o máximo de cinquenta anuidades da



Seccional, é aplicável cumulativamente com a censura ou suspensão, em havendo circunstâncias agravantes.

§1º A multa prevista no caput deste artigo poderá ser aplicada isoladamente, inclusive por medida cautelar, antecedente ou incidente de procedimento administrativo, pelo Órgão de fiscalização, no exercício do poder de polícia administrativa, constatando-se a violação às regras inerentes à atividade da advocacia, sujeita à ratificação pelo Órgão julgador disciplinar da OAB.

§2º A sanção de multa poderá ser aumentada até o dobro se a infração for praticada na forma do §2º do art. 36 desta Lei.

§3º A sanção de multa prevista no §2º deste artigo, considerada a relevância do resultado gravoso, aumenta-se de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços), se a conduta for praticada mediante a utilização de servidor mantido fora do território nacional.

§4º A pena de multa será aplicada de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do infrator.

§5º A OAB definirá a estrutura e o funcionamento do Órgão de fiscalização mencionado no §1º deste artigo, conferindo-lhe poderes para expedir notificações, aplicar multas, dentre outros compatíveis com a fiscalização da atividade da advocacia.

§6º Suspendem a exigibilidade da multa prevista neste artigo:

I – a moratória;

II – os recursos interpostos junto ao Órgão julgador disciplinar da OAB, desde que depositada a metade do seu montante integral;

III – o parcelamento.

.....
Art. 70

.....
§4º Na hipótese em que a infração disciplinar for praticada na forma do 2º do art. 36 desta Lei, e não for possível identificar a competência territorial de que trata o caput



deste artigo, a competência será da Seccional onde o acusado tenha a inscrição principal.” (NR)

Art. 3º esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2022.

TADEU ALENCAR

RELATOR

