

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.041, DE 1997

Altera o art. 327 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal.

Autor: Deputado AUGUSTO NARDES

Relator: Deputado NEY LOPES

I - RELATÓRIO

O Deputado Augusto Nardes apresentou o Projeto de Lei nº 3.041, de 1997, com a finalidade de alterar o art.327 do Código Penal, alterando a expressão “funcionário público” para “agente público”, ampliando o seu conceito para efeito penal.

Na Justificação, alega que a Constituição Federal não mais se refere a funcionário público mas a servidor público. Também a lei que trata da improbidade administrativa usa as palavras “agente público”.

No prazo regimental não foram apresentadas emendas ao projeto.

Na Comissão de Trabalho de Administração e Serviço Público, o projeto recebeu parecer contrário, quanto ao mérito, nos termos do parecer vencedor do Deputado Luciano Castro, contra os votos dos Deputados Domingos Leonelli, Paulo Rocha e, em separado, do Deputado José Pimentel.

Sob exame a constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 3.041 é constitucional quanto às atribuições do Congresso Nacional para legislar sobre Direito Penal (art. 48 e 22 da Constituição Federal) e quanto à iniciativa de leis ordinárias (art. 61 da C.F.).

Haveria vício de iniciativa se o projeto fosse tratar de servidor público para efeito administrativo. Mas, aqui, trata-se de definição para efeito penal, sendo as áreas independentes, não violando, portanto, a Constituição Federal.

O projeto refere-se a agente público e a própria Constituição utiliza esse termo em sentido abrangente, como no § 5º do art. 37, onde dispõe:

“§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.”

Quanto à juridicidade, o projeto não viola princípios de direito.

Em relação à técnica legislativa, deveria ser suprimida a cláusula revocatória genérica constante do art. 4º do projeto, proibida pela Lei Complementar nº 95/98.

Em relação ao mérito, realmente, a legislação penal necessita de atualização quanto a esse termo “funcionário público”, não mais utilizado no Direito Constitucional e no Direito Administrativo.

Essa denominação poderia prevalecer, somente para efeito penal, pois as áreas penal e administrativa são independentes. Entretanto, se o conceito de funcionário público já se enquadra dentro de um termo moderno utilizado pela Constituição e pela lei, que é “agente público” poderia ser padronizado.

Além disso, o projeto que é de 1997, pretende ampliar o conceito de funcionário público.

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público rejeitou o projeto, no mérito, por entender que a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, já trata de maneira mais abrangente todos os aspectos abordados no projeto, tornando-o dispensável.

Mas, essa lei trata da improbidade administrativa e não interfere na área penal.

A improbidade administrativa acarreta “a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (§ 4º do art. 37 da C.F.).

Assim, o conceito de agente público para a lei de improbidade administrativa pode ser diverso do conceito para efeito penal.

Pode haver ato de improbidade administrativa que não atinja a área penal.

Mas o Direito Penal, ao estabelecer o conceito de funcionário público, o traçou de maneira diversa do conceito utilizado para aquele efeito, muito mais amplo quando considerou funcionário público o que exerce cargo, emprego ou função pública, embora transitoriamente ou sem remuneração.

Ora, esse conceito já é abrangente e quando se refere ao exercício de função pública corresponde ao conceito de agente público segundo os administrativistas.

Celso Antônio Bandeira de Melo, em *Regime Constitucional dos Servidores da Administração Direta e Indireta* afirma:

“Todos aqueles que servem ao Poder Público, na qualidade de sujeitos expressivos de sua ação, podem ser denominados agentes públicos. Com efeito, essa locução é a mais ampla e compreensiva que se pode adotar para referir englobadamente as diversas categorias dos que, sob títulos jurídicos diferentes atuam em nome do Estado.”

Para esse autor os agentes públicos podem ser classificados em três grandes grupos, admitindo-se ulterior subdivisão: agentes políticos, servidores públicos e particulares em atuação colaboradora com o Poder Público.

Para Hely Lopes Meirelles, em *Direito Administrativo Brasileiro*, “agentes públicos são todas as pessoas físicas incumbidas , definitiva ou transitoriamente , do exercício de uma função estatal.”

Para Hely Lopes, o gênero de agentes públicos se divide em quatro espécies ou categorias que comportam subdivisão e que são as seguintes: agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos e agentes delegados.

O projeto em foco usou a expressão agente público que na definição de Hely Lopes exerce função estatal.

Sob esse aspecto esse conceito já se encontra incluído na definição atual que lhe dá o Código.

Além disso, a Lei nº 9.983, de 14 de julho de 2000, publicada no dia 17 de julho e que entrará em vigor em outubro próximo, alterou o art. 327 do Código Penal, tornando mais abrangente o conceito de funcionário público equiparado, com a seguinte redação:

“Art. 327.....

“§ 1º Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para execução de atividade típica da Administração Pública.” (NR)

.....”

Realmente, essa nova lei ampliou ao máximo o conceito de funcionário público, abrangendo os trabalhadores de empresa prestadora de serviço, contratada ou conveniada para execução de atividade típica da Administração Pública.

Assim, o projeto deve ser rejeitado, no mérito, não porque a Lei nº 8.429/92, dispõe de forma abrangente, sendo as áreas penal e administrativa diversas, mas devido a essa recente lei que já dispõe de forma satisfatória em relação ao que pretendia o projeto e além disso, resolveu manter a expressão “funcionário público”.

De fato, substituir funcionário público por agente público no art. 327 do Código Penal, para efeito penal, acarretaria a obrigação de substituir essas palavras em todo o Código Penal e toda a legislação penal especial que se

refere a funcionário público, como crimes eleitorais, crimes contra o meio ambiente, o Código Penal Militar e outros dispositivos, o que mereceria uma grande pesquisa para fins de elaboração de um anteprojeto da Parte Especial do Código Penal.

Sem essa providência, a legislação criminal ao mencionar funcionário público ficaria sem sentido, em confronto com o artigo alterado, pois a Constituição os chama de servidores públicos civis e a Emenda Constitucional nº 18 separou os militares, denominando-os de militares.

Pelo exposto, VOTO pela constitucionalidade e juridicidade, sendo que a técnica legislativa mereceria reparo, do Projeto de Lei nº 3.041, de 1997, e, no mérito, pela sua rejeição.

Sala da Comissão, em de de 2000.

Deputado NEY LOPES
Relator