

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 7.078, DE 2006 (Apenso o PL n.º 1.725, de 2007)

Altera os artigos 315 e 359 do Código Penal e introduz o artigo 317-A.

Autor: Comissão de Legislação Participativa
Relator: Deputado RICARDO BERZOINI

I - RELATÓRIO

A Comissão de Legislação Participativa, em aprovando minuta de Projeto de Lei elaborada pelo Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul – MG, apresentou a Proposição em epígrafe.

Pretende aumentar as penas do art. 315 do Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal – ao funcionário público que der às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei, acrescentando uma figura culposa a este delito.

Cria um novo tipo penal (art. 317-A) de admissão de pessoa em cargo ou emprego público sem que esta tenha prestado concurso público exigido por lei.

Finalmente, modifica o art. 359 aumentando a pena para o funcionário público ou o particular que descumprir ou retardar injustificadamente mandado judicial. Neste mesmo dispositivo diz que incorre nas mesmas penas (detenção de seis meses a dois anos) quem

*“I - exerce função, atividade, direito, autoridade ou múnus, de que foi suspenso ou privado por decisão judicial
II – deixa de cumprir requisição do Ministério Público proferida em processo administrativo ministerial ou de Comissão Parlamentar de Inquérito, regularmente aprovada..(NR)”*

Em sua Justificação alega:

“...o presente projeto de lei visa a aperfeiçoar o combate aos crimes cometidos contra a Administração Pública, de maneira a incrementar a proteção já conferida ao patrimônio, às instituições públicas, à dignidade da justiça e do poder legislativo. Isso porque ainda são comuns denúncias contra administradores públicos envolvendo casos de apropriação e desvio de recursos públicos e contratação de servidores sem concurso. A atuação da justiça e do Ministério Público, por sua vez, é freqüentemente dificultada, haja vista a sanção para o descumprimento de decisão judicial, requisição ministerial ou de Comissão Parlamentar de Inquérito ser excessivamente baixa (art. 330 do CP).

Tendo isso em vista, a proposta apresentada cria o crime de admissão irregular de pessoal para cargos e empregos públicos, de modo a impedir a realização de contratações fraudulentas e motivadas por decisões políticas; eleva a pena cominada ao emprego irregular de verbas ou rendas públicas, também criando a modalidade culposa desse delito; e tipifica como crime a desobediência à decisão judicial e à requisição ministerial e de Comissão Parlamentar de Inquérito, de maneira a evitar artifícios freqüentemente criados por funcionários públicos e particulares para descumprir ou procrastinar decisões necessárias às investigações.

Encontra-se apensado o PL n.º 1.725, de 2007, do Deputado Régis de Oliveira, que pretende modificar a redação do art. 359 do Código Penal – Decreto-lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940, no sentido de exasperar as penas do delito de desobediência à ordem judicial, incluindo entre os sujeitos ativos do tipo o particular e o funcionário público, colocando a atual desobediência à ordem judicial que suspendeu ou privou o agente de certos direitos como parágrafo único.

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

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

As proposições apresentam-se-nos escoimadas de vícios de natureza constitucional no tocante à iniciativa e às prerrogativas parlamentares.

No que concerne à juridicidade, temos de levar em consideração alguns aspectos da proposta principal.

Reza o PL 7.078, de 2006, que o agente que der às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei incorrerá na pena de reclusão de um a quatro anos, e multa. Cria também uma figura culposa para este delito, diminuindo-lhe a pena à metade.

Segundo o que dispõe o art. 18, II do Código Penal: “Diz-se o crime culposo, quando o agente deu causa ao resultado por imprudência, negligência ou imperícia”.

Ora, como poderá o gestor de recursos ou rendas públicas ter a sua responsabilidade neste delito diminuída, se agir culposamente, ou seja, se der causa ao desvio por imprudência, negligência ou imperícia, quando, em verdade, somente ele poderia dar às verbas públicas o destino exigido por lei? Se ele permite ou deixa que outrem dê destino diverso aos recursos (o que ocorreria somente depois de autorizado por ele), na realidade, ele mesmo é o autor, ou co-autor, ou até mesmo partícipe do crime.

Não se há de cogitar, portanto, na modalidade culposa deste delito. Porque se trata de crime próprio, somente pode ser cometido por funcionário público que tem o poder de disposição de verbas e rendas públicas.

O elemento subjetivo do tipo é, e somente pode ser, o dolo, isto é, a vontade livre e consciente de aplicar diferentemente de sua destinação específica as rendas ou verbas de natureza pública.

Logo, não se há falar em crime culposo neste caso, sem que se incorra em injuridicidade.

Há injuridicidade, ou no mínimo desnecessidade, a nosso ver, também no acréscimo sugerido do art. 317-A.

A partir do momento em que a lei exige o concurso público para a investidura em certo e determinado cargo ou emprego público, toda investidura que não seja pelo certame concursal deve ser tida como nula de pleno direito, cabendo ao responsável pelo ato responder civil e criminalmente, *ad exemplum*, usurpação de função pública, prevaricação, abuso de autoridade (Lei 4.898, de 9 de dezembro de 1965), improbidade administrativa (Lei 8.429, de 2 de junho de 1992), etc.

Assim, não vemos ser de boa política criminal acrescentar o referido dispositivo sem que se cometa injuridicidade.

Melhor sorte não merece a alteração proposta para o art. 359 do Código Penal, pelo PL 7.078/06, senão a declaração de injuridicidade ou mesmo no mérito a sua rejeição.

Este dispositivo encontra-se inserido no Capítulo que trata dos crimes contra a administração da Justiça. Ora, como se há de admitir que requisição do Ministério Público em processo administrativo, seja um crime contra a administração da Justiça?

Membro do Ministério Público é funcionário público como qualquer outro, independentemente das atividades exercidas. Se, porventura, houver, dentro dos ditames exigidos por lei, que seja cumprido um ato pelo particular exarado por membro do Parquet, a sua desobediência já se encontra disciplinada como crime pelo art. 330.

Por outro lado, se houver desobediência à ordem judicial, o juízo dispõe de força coercitiva para fazer o seu cumprimento.

No que diz respeito às Comissões Parlamentares de Inquérito, elas detêm poderes investigatórios próprios de autoridade judicial, logo as suas requisições, no âmbito de sua competência constitucional, devem ser cumpridas sob pena de ser solicitado ao órgão do Judiciário competente a prisão do desobediente.

Em verdade, há miscelânea de institutos, de matérias e de determinações em um só comando legal.

A técnica legislativa do Projeto de Lei n.º 7.078, e 2006, não se encontra adequada aos princípios da Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998 (*que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e*

a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona”), haja vista que o artigo 1º não traz o objeto da lei e o respectivo âmbito de sua aplicação.

O Projeto de Lei n.º 1.725, de 2007, encontra-se estremo de vícios de natureza constitucional, de técnica legislativa ou de juridicidade.

No mérito, ultrapassadas as barreiras de injuridicidade, quanto ao PL 7.078/06, cremos que o aumento da pena para o desvio de verbas ou rendas públicas é de todo oportuno e conveniente, principalmente para impor respeito e medo aos gestores de recursos públicos na execução de seu mister. Muito embora saibamos que não é a exacerbação ou aumento da pena que irá inibir a prática do crime, mas a sua efetiva punição.

O PL 1.725/07 é oportuno e conveniente, uma vez que o Judiciário estará com instrumento hábil e eficaz para fazer cumprir as suas determinações, que são embasadas no ordenamento jurídico pátrio. Mas não vemos necessidade de que seja colocada a expressão “legal”, logo após ordem judicial, pois se a ordem for ilegal tem a pessoa, a quem se destina, o poder-dever de resistir ou mesmo defender-se legitimamente (legítima defesa) ao seu cumprimento, podendo até mesmo a autoridade judicial responder pelos abusos, nos termos da Lei 4.898/65 (que trata do abuso de autoridade).

Do mesmo modo, não vemos como razoável, nem de acordo com a boa política criminal, o agravamento tão exacerbado das penas para a desobediência à ordem judicial, lembremos que atualmente a pena é de detenção de três meses a dois anos, ou multa, para a desobediência à decisão judicial sobre perda ou suspensão de direito.

Pelo exposto, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e no mérito pela aprovação dos Projetos de Lei 7.078, de 2006, e 1.725, de 2007, na forma do Substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado RICARDO BERZOINI
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N° 7.078, DE 2006 (Apenso o PL n.º 1.725, de 2007)

Altera os artigos 315 e 359 do Decreto-lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei altera os artigos 315 e 359 do Decreto-lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a fim de aumentar a pena dos crimes de emprego irregular de verbas ou rendas públicas e de desobediência à ordem judicial.

Art. 2º O Decreto-lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Emprego irregular de verbas ou rendas públicas

Art. 315 - Dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei:

Pena - detenção, de um a quatro anos, e multa.

.....” (NR)

“Desobediência à ordem judicial

Art. 359. Desobedecer o particular ou o funcionário público à ordem judicial:

Pena – detenção, de um a três anos, e multa.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem exercer função, atividade, direito, autoridade ou múnus, de que foi suspenso ou privado por decisão judicial.” (NR)

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2011.

Deputado RICARDO BERZOINI
Relator