

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 602, DE 2015

Altera dispositivo do Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940, e acrescenta dispositivos à Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, e dá outras providências.

Autor: Deputado Jean Wyllys

Relator: Deputado Cabo Sabino

I - RELATÓRIO

Encontra-se nesta Comissão, em regime de tramitação ordinária e sujeita à apreciação do Plenário, o **Projeto de Lei nº 602, de 2015**, que altera dispositivo do Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940, e acrescenta dispositivos à Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, e dá outras providências.

O texto é composto por três artigos, sendo que o primeiro dispõe que o art. 11 da Lei 8.429, de 2 de junho de 1992 passa a vigorar acrescido dos seguintes dispositivos:

“XXII - invocar sua função ou cargo público para eximir-se de obrigação legal ou obter privilégio indevido.”

“Parágrafo único – No caso previsto no inciso XXII, qualquer autoridade deverá informar o fato ao órgão público onde o agente está lotado.”

O segundo determina a revogação do artigo 331, do Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – crime de desacato.

Por fim, o artigo terceiro consiste na cláusula de vigência.

Foram apensados à proposição em análise as peças legislativas nº 1.143 e 1.328, ambas de 2015.

O Projeto de Lei nº 1.143, de 2015, altera o texto do art. 4º da Lei 4.898/65 para dispor sobre o abuso de autoridade no caso que menciona. A sua redação contempla dois artigos, onde o primeiro acrescenta a alínea “j” ao art. 4º da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, e o segundo fixa a cláusula de vigência.

Por sua vez, a proposição nº 1.328, de 2015, dispõe, no seu art. 2º, sobre a tipificação da conduta do agente público utilizar o cargo ou função pública para se eximir de cumprir obrigação a todos imposta ou para obter vantagem ou privilégio indevido. Trata-se do seguinte conteúdo:

“Utilização do cargo ou função pública para não cumprir obrigação a todos imposta

Art. 313-C. Utilizar-se de cargo ou função pública para se eximir de cumprir obrigação legal a todos imposta ou para obter vantagem ou privilégio indevido.

Pena – detenção, de três meses a um ano, e suspensão do cargo ou função pública por prazo de trinta a cento e oitenta dias, com perda de vencimentos e vantagens.

§1º A pena é aumentada de um terço se o crime é cometido:

I - por membro do Poder Judiciário, do Ministério Público, do Congresso Nacional, da Assembleia Legislativa do Estado, da Câmara Legislativa do Distrito Federal e da Câmara Municipal, Ministros e Conselheiros de Tribunais de Contas, Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador, Prefeito e Vice-Prefeito,

Ministros de Estado, Secretários Executivos, Secretários Nacionais e equivalentes, Secretários Estaduais, Distritais e Municipais, dirigentes máximos de autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, e Comandantes das Forças Armadas;

II – causando ameaça ou constrangimento a agente público no exercício da função ou em razão dela.

§2º Considera-se utilização do cargo ou função para obtenção de privilégio indevido a coação mediante presença física do agente visando obtenção de benefício indevido.” (NR)

As proposições foram distribuídas para serem apreciadas pelas Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e art. 54, RICD).

Na primeira comissão restaram aprovados os Projetos de Lei nº 602/2015 e nº 1.328/2015, na forma do Substitutivo então ofertado, e rejeitado o Projeto de Lei nº 1.143/2015.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito dos **Projetos de Lei nº 602, 1.143 e 1.328, todos de 2015**, bem como do **Substitutivo da CTASP**, a teor dos arts. 24, inciso I, e 53, inciso III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

As proposições **atendem aos 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.

No que tange à **juridicidade** das **proposições**, constatamos a **ausência de harmonia dos textos com o Sistema Jurídico Brasileiro**.

É necessário frisar que, dentre as características da norma penal, como a exclusividade, a imperatividade e a generalidade, destaca-se a sua abstratividade, que se refere à incidência do comando a situações inespecíficas.

A abstração é qualidade assídua na estrutura da norma jurídica, haja vista que a materialização da hipótese prevista na regra existente não tem o condão de esvaziá-la. Caso inexistente tal característica, o Sistema Jurídico-Penal teria que contemplar todos os fatos típicos sujeitos à censura estatal de forma específica, o que se mostra irrealizável.

Nesse diapasão, assente-se que o PL nº 602/2015 e o substitutivo da CTASP contêm normas que ferem o postulado acima exposto, uma vez que pretendem acrescentar novo inciso ao art. 11, da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), para destacar que a conduta de invocar sua função ou cargo público para eximir-se de obrigação legal ou obter privilégio indevido será considerado ato de improbidade. Não obstante, mostra-se desnecessária tal modificação legal, já que o caput do sobredito art. 11 possui fórmula genérica que dispõe que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições. Assim, não vislumbramos utilidade na sua alteração, já que é mesmo impossível prever todas as condutas humanas passíveis de serem enquadradas na hipótese legal em comento.

Ademais, o PL nº 1.143/2015 tem por escopo incluir no rol do art. 4º, da Lei nº 4.898/1965 (Lei de Abuso de Autoridade) nova regra, anunciando que constitui também abuso de autoridade utilizar-se de seu cargo ou função para ter acesso, sem pagamento de ingresso a locais de diversão pública ou a eventos culturais ou esportivos, sem estar efetivamente em

serviço e especificamente designado para executar diligência no local do evento. Contudo, tal preceito macula o princípio da abstratividade, por veicular fórmula sem a abstração necessária que deve ter uma norma.

Convém pontuar, outrossim, que tanto o PL nº 1.328/2015, quanto o substitutivo da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, optaram pela inserção do art. 313-C, no Código Penal, de forma a tipificar o ato de utilizar-se de cargo ou função pública para eximir-se de cumprir obrigação legal ou obter vantagem, indevida de qualquer natureza.

A redação do caput de ambos os dispositivos é semelhante, além das penas e das causas de aumento da sanção criminal; sendo que a diferença reside, tão-somente, no parágrafo segundo previsto na proposição 1.328/2015.

Ocorre que há patente injuridicidade nos textos, na medida em que se tem por desnecessária a criação de novo tipo penal para tipificar conduta já prevista nos arts. 316, 317 e 319. Com efeito, mostra-se oportuna a transcrição dos citados dispositivos legais:

“Concussão

Art. 316 - Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida:

Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa.

Excesso de exação

§ 1º - Se o funcionário exige tributo ou contribuição social que sabe ou deveria saber indevido, ou, quando devido, emprega na cobrança meio vexatório ou gravoso, que a lei não autoriza: (Redação dada pela Lei nº 8.137, de 27.12.1990)

Pena - reclusão, de três a oito anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 8.137, de 27.12.1990)

§ 2º - Se o funcionário desvia, em proveito próprio ou de outrem, o que recebeu indevidamente para recolher aos cofres públicos

Pena - reclusão, de dois a doze anos, e multa.

Corrupção passiva

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

*Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.
(Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003)*

§ 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

§ 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:

Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa.”

“Prevaricação

Art. 319 - Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal:

Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.

Art. 319-A. Deixar o Diretor de Penitenciária e/ou agente público, de cumprir seu dever de vedar ao preso o acesso a aparelho telefônico, de rádio ou similar, que permita a comunicação com outros presos ou com o ambiente

externo: (Incluído pela Lei nº 11.466, de 2007).

Pena: detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano.”

Com relação à **técnica legislativa**, destaque-se que os Projetos de Lei nº 602/2015 e 1143/2015 **não se encontram em harmonia** com os preceitos plasmados na Lei Complementar n.95, de 1998.

Ressalte-se que a retrocitada norma dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, bem como estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

O seu art. 3º leciona que a lei será estruturada em três partes básicas, quais sejam, a parte preliminar, que compreende a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas; a parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada; e a parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

Convém frisar, no ponto, que a ementa explicitará, de modo conciso, e sob a forma de título, o objeto da norma. Por sua vez, o artigo primeiro revelará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação.

Não obstante, tem-se que as duas peças legislativas ora analisadas não obedeceram tais normas, haja vista que suas ementas não tratam das suas respectivas finalidades de forma adequada, além de o art. 1º já consignar, diretamente, a inovação legal.

No que diz respeito ao **mérito**, nota-se que a peça legislativa nº 602/2015, em seu art. 2º, objetiva revogar o art.331, do Código Penal, o que não nos parece adequado.

Sobreleva ressaltar que o delito de desacato, insculpido na norma retrodeclinada, criminaliza a conduta de desacatar funcionário público no exercício da função ou em razão dela, prevendo a pena de detenção de seis meses a dois anos, ou multa.

Desacatar significa zombar, depreciar, humilhar, desprestigiar o servidor público, afrontando, assim, os trabalhos estatais.

Tem-se que a norma sub examine tem por finalidade proteger o respeito e o prestígio da função pública, garantindo o harmonioso seguimento das atividades desempenhadas pela Administração Pública. Isso porque predomina o entendimento que assevera que não é relevante o fato de o funcionário ter se sentido ofendido, pois o desacato é considerado de forma objetiva, já que o bem jurídico tutelado é o prestígio da Administração Pública.

Nesse diapasão, tem-se como inconveniente e inoportuna a revogação do aludido dispositivo, sob pena de legitimar e fomentar a possibilidade de que o agente venha a perturbar o andamento do labor administrativo, gerando, assim, quebra na continuidade do serviço público.

Além disso, é interessante esclarecer que a criação de um novo tipo penal para criminalizar o ato de utilizar-se de cargo ou função pública para eximir-se de cumprir obrigação legal ou obter vantagem, indevida de qualquer natureza, além de injurídico, como já consignado, mostra-se inconveniente e inoportuno, na medida em que a sanção penal plasmada no PL nº 1.328/2015 e no substitutivo, apesar de ser idêntica à prevista para o delito de prevaricação, são inferiores àquelas fixadas para os crimes de concussão e de corrupção passiva.

Ocorre que, em razão da gravidade das condutas, tem-se adequada a sistemática adotada pelo Código Penal, tanto ao dividir as ações entre os tipos já existentes na legislação penal, quanto no que diz respeito às penas consignadas.

Por fim, o Projeto de Lei nº 1.143, de 2015, pelos fundamentos utilizados para aclarar a sua injuridicidade, revela-se inoportuno e inconveniente.

Ante o exposto, nosso voto é:

- a)** pela constitucionalidade, injuridicidade e má técnica legislativa das proposições nº 602 e 1.143, ambas de 2015;
- b)** pela constitucionalidade, injuridicidade e boa técnica legislativa da peça legislativa nº 1.328/2015 e do substitutivo da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público; e
- c)** quanto ao mérito, votamos pela REJEIÇÃO dos Projetos de Lei nº nº 602, 1.143 e 1.328, todos de 2015, bem como do substitutivo da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado CABO SABINO
Relator

2016-11001