

PROJETO DE LEI Nº , DE 2020

(Do Sr. Professor Israel Batista)

Dispõe sobre as consequências do afastamento da responsabilidade civil ou administrativa dos agentes públicos no enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da **covid-19**, e no combate aos efeitos econômicos e sociais decorrentes da pandemia da **covid-19**, alterando a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro, de 2020.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei dispõe sobre as consequências do afastamento da responsabilidade civil ou administrativa dos agentes públicos no enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da **covid-19**, e no combate aos efeitos econômicos e sociais decorrentes da pandemia da **covid-19**, alterando a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro, de 2020.

Art. 2º A Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro, de 2020, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 8º-A. O afastamento da responsabilidade civil ou administrativa dos agentes públicos no enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da **covid-19**, e no combate aos efeitos econômicos e sociais decorrentes da pandemia da **covid-19**, em razão da ausência de dolo ou erro grosseiro, não implica exclusão da responsabilidade penal ou atenuação da pena.”

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



JUSTIFICAÇÃO

O País passa por uma das mais severas crises de sua História. Assim, cumprindo meu papel constitucional, inauguro o processo legislativo, a fim de aprimorar o ordenamento jurídico.

O mote da presente iniciativa reside na edição da Medida Provisória nº 966, de 2020, que possui o seguinte teor:

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 966, DE 13 DE MAIO DE 2020

Dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da **COVID-19**.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o [art. 62 da Constituição](#), adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1º Os agentes públicos somente poderão ser responsabilizados nas esferas civil e administrativa se agirem ou se omitirem com dolo ou erro grosseiro pela prática de atos relacionados, direta ou indiretamente, com as medidas de:

I - enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da **COVID-19**; e

II - combate aos efeitos econômicos e sociais decorrentes da pandemia da **COVID-19**.

§ 1º A responsabilização pela opinião técnica não se estenderá de forma automática ao decisor que a houver adotado como fundamento de decidir e somente se configurará:

I - se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica; ou

II - se houver conluio entre os agentes.

§ 2º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização do agente público.

Art. 2º Para fins do disposto nesta Medida Provisória, considera-se erro grosseiro o erro manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

Art. 3º Na aferição da ocorrência do erro grosseiro serão considerados:

I - os obstáculos e as dificuldades reais do agente público;



II - a complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público;

III - a circunstância de incompletude de informações na situação de urgência ou emergência;

IV - as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação ou a omissão do agente público; e

V - o contexto de incerteza acerca das medidas mais adequadas para enfrentamento da pandemia da **COVID-19** e das suas consequências, inclusive as econômicas.

Art. 4º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 13 de maio de 2020; 199º da Independência e 132º da República.

JAIR MESSIAS BOLSONARO
Paulo Guedes
Wagner de Campos Rosário

Houve uma repercussão muito grande em relação ao risco de impunidade decorrente de tal inovação, *verbis*:

Ao exigir a presença de dolo ou erro grosseiro para que agentes públicos sejam responsabilizados nas esferas civil e administrativa por ação ou omissão nas medidas de combate à Covid-19, a Medida Provisória 966 fere preceitos constitucionais que tratam da proibidade administrativa. Essa indevida restrição, portanto, é inconstitucional.

Com esse entendimento, duas ações diretas de inconstitucionalidade foram levadas ao Supremo Tribunal Federal nesta quinta-feira (14/5), mesma data em que a MP foi publicada no *Diário Oficial da União*. Em ambas, o pedido liminar é pela suspensão total da norma. A tentativa de "ressignificar o conteúdo constitucional" já havia sido apontada à **ConJur**. (<https://www.conjur.com.br/2020-mai-14/mp-966-inconstitucional-gera-impunidade-dizem-partidos>, consulta em 15/05/2020).

O salvo-conduto aos agentes públicos é questionado por especialistas em direito e por parte da classe política. Em Brasília, essa medida, de número 966/2020, tem sido chamada de MP da Impunidade. Partidos de oposição ao presidente anunciaram que ingressarão com ações de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal para tentar

barrar a validade das regras. “Vejo uma tentativa de se proteger durante os atos praticados nessa pandemia porque ele vem sendo duramente cobrado pela sociedade civil”, diz o advogado Guilherme Amorim, diretor do mestrado em direito constitucional da Uninove. Esse especialista diz que a medida pode ser inconstitucional pois confrontaria o artigo 37 da Constituição Federal, segundo o qual o Estado é obrigado a arcar pelos danos causados por seus servidores.

Da maneira como foi escrita, a MP traz mais dúvidas do que certezas. É o que os operadores do Direito chamam de insegurança jurídica. “Ela tem uma redação dúbia que permite interpretações diversas onde cabe tudo, exatamente para se eximir de responsabilidades”, avaliou o advogado criminalista Miguel Pereira Neto, conselheiro do Instituto dos Advogados de São Paulo. Para ele, a MP não traz novidades, pois trata de temas que já foram abordados na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, aprovada em 2018.

(...)

A MP foi assinada pelo presidente depois que o Tribunal de Contas da União, um dos principais órgãos de controle do país, autorizou a abertura de uma auditoria completa no pagamento do auxílio emergencial de 600 reais para aproximadamente 60 milhões de brasileiros. Há suspeitas de fraudes na destinação desse recurso. Entre os beneficiados por essa ajuda estão cerca de 190.000 militares da ativa, da reserva e pensionistas. Os ministérios da Defesa e da Cidadania abriram investigações internas para apurar onde houve essa falha.

Pandemia de mal-intencionados

Em entrevista ao jornal *Folha de S. Paulo*, o presidente do Tribunal de Contas da União, José Múcio Monteiro, afirmou que a medida poderia gerar uma “pandemia de mal-intencionados”. “Não quero polemizar, mas o tribunal vem fazendo um trabalho de parceria, mantendo o diálogo nesse momento difícil, e é nosso papel constitucional zelar pelo controle de gastos e evitar esse estímulo a uma pandemia de mal-intencionados”.

(...)

Entidades, como o Instituto Não Aceito Corrupção, somaram-se ao coro dos opositores à medida do presidente. “A MP, ao invés de garantir direitos já estabelecidos pela ordem jurídica, favorece grandemente a impunidade”, diz uma nota divulgada pela ONG.

Se entre os opositores haverá essa tentativa de enfrentamento, entre os políticos que se consideram independentes há uma divisão. O vice-presidente do Senado, Antonio Anastasia



(PSDB-MG), elogiou a MP e disse, em seu perfil no Twitter, que ela protege o bom gestor. “Quando se toma a decisão, especialmente em tempos de crise aguda, muitas vezes não se dispõe de tempo e condições fáticas para prever todos os riscos. Mesmo assim, a decisão tem que ser tomada”.

Já a presidente da Comissão de Constituição e Justiça do Senado, Simone Tebet (MDB-MS), diz estar cética sobre a tramitação da MP e, que se ela não for alterada para acabar com os termos de interpretações dúbios, votará contra. “Na tese, a medida parece estar correta. O problema é que quem assina é um presidente que é declaradamente contrário às orientações acertadas da OMS”, diz.

(<https://brasil.elpais.com/brasil/2020-05-15/bolsonaro-edita-mp-da-impunidade-para-blindar-a-si-mesmo-e-ao-governo-de-acusacoes-de-erros-na-pandemia.html>, consulta em 15/05/2020).

Dessa maneira, para garantir que eventual afastamento de responsabilização extrapenal não respingue, de algum modo, na *persecutio criminis*, busca-se a alteração da Lei nº 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Resguarda-se, assim, o primado da independência das instâncias, assim tratado pelo Supremo Tribunal Federal:

AGRAVO REGIMENTAL EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM HABEAS CORPUS. PACIENTE CONDENADO PELOS CRIMES DE DIFAMAÇÃO E DENUNCIÇÃO CALUNIOSA. INVIABILIDADE DE ANÁLISE DA TIPICIDADE DAS CONDUTAS NA VIA ESTREITA DO HABEAS CORPUS. CORREÇÕES RELATIVAMENTE À DOSIMETRIA APLICADA PARA O DELITO DE DENUNCIÇÃO CALUNIOSA. FIXAÇÃO DOS MESMOS PARÂMETROS ESTABELECIDOS À UMA CORRÉ EM HABEAS CORPUS CONCEDIDO NO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, COM POSSIBILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO DA REPRIMENDA POR SANÇÕES RESTRITIVAS DE DIREITOS. INTELIGÊNCIA DO ART. 580 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. I – O fato de a ex-cônjuge do ora agravante ter sido destituída do poder familiar por ter cometido abusos sexuais contra seus filhos, mas ser absolvida na esfera penal por idênticos fatos, não impede a persecução



penal contra o ora agravante pelo crime de denunciação caluniosa (art. 339 do CP) decorrente de ofensas dirigidas aos Magistrados sentenciadores daqueles processos. II – Vigora no direito brasileiro o princípio da independência das instâncias, ou seja, a sentença cível não interfere na esfera penal e vice-versa. As únicas exceções que vinculam as instâncias são: i) existência de uma sentença penal absolutória resultante do reconhecimento da inexistência de autoria do fato, nos termos do art. 386, I, do CPP; e ii) da inocorrência material do próprio evento (art. 386, IV, do CPP). III (...)

V – Agravo regimental a que se nega provimento. (HC 135254 ED-AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 23/08/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-191 DIVULG 02-09-2019 PUBLIC 03-09-2019)

AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS. PROCESSUAL PENAL E PENAL. CRIME DE PECULATO. ARTIGO 312 DO CÓDIGO PENAL. INÉPCIA DA DENÚNCIA. ANÁLISE DO PREENCHIMENTO DOS ELEMENTOS ESSENCIAIS E ACIDENTAIS. NEGATIVA DE AUTORIA. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. REVOLVIMENTO DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. INADMISSIBILIDADE NA VIA ELEITA. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS CÍVEL, PENAL E ADMINISTRATIVA. IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DO HABEAS CORPUS COMO SUCEDÂNEO DE RECURSO OU REVISÃO CRIMINAL. REITERAÇÃO DOS ARGUMENTOS ADUZIDOS NA PETIÇÃO INICIAL. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

(...)

4. As instâncias civil, penal e administrativa são independentes, sem que haja interferência recíproca entre seus respectivos julgados, ressalvadas as hipóteses de absolvição por inexistência de fato ou de negativa de autoria. Precedentes: MS 34.420-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 19/05/2017; RMS 26951-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 18/11/2015; e ARE 841.612-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 28/11/2014

(...)

9. Agravo regimental desprovido.

(HC 147576 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 24/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-187 DIVULG 05-09-2018 PUBLIC 06-09-2018)



Portanto, com o claro intuito de conferir segurança jurídica e proteção à confiança legítima, a proposição torna patente que não haverá, *tout court*, reflexos penais para aqueles que se beneficiarem por eventual escusa civil ou administrativa, conforme a previsão da MP nº 966/2020.

Ante o exposto, peço o apoio dos nobres Pares para a aprovação deste Projeto de Lei.

Sala das Sessões, em de de 2020.

Deputado PROFESSOR ISRAEL BATISTA

2020-5076





Projeto de Lei **(Do Sr. Professor Israel Batista)**

Dispõe sobre as consequências do afastamento da responsabilidade civil ou administrativa dos agentes públicos no enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da covid-19, e no combate aos efeitos econômicos e sociais decorrentes da pandemia da covid-19, alterando a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro, de 2020.

Assinaram eletronicamente o documento CD200328101200, nesta ordem:

- 1 Dep. Professor Israel Batista (PV/DF)
- 2 Dep. Erika Kokay (PT/DF)