



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (CRIMINAL)

NOTA TÉCNICA PGR/2ª CCR n. 006/2019

EMENTA: Projeto de Lei da Câmara n. 27/2017.
Estabelece medidas de combate à impunidade e à corrupção.

LOCALIZAÇÃO ATUAL: Comissão de
Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

AUTORIA: Projeto de iniciativa popular.

1. INTRODUÇÃO

O **Projeto de Lei da Câmara (PLC) n. 27/2017**, de iniciativa popular, estabelece medidas de combate à impunidade e à corrupção. A proposição, sujeita à apreciação do Plenário, atualmente se encontra distribuída ao Relator, Senador Rodrigo Pacheco, para emitir relatório na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal.

O projeto é fruto da campanha realizada pelo Ministério Público Brasileiro intitulada 10 medidas contra a corrupção. A campanha foi apoiada pela sociedade que, por meio de voluntários em todo o país, coletou mais de dois milhões de assinaturas em apoio às medidas para que as propostas pudessem ser apresentadas ao Congresso Nacional em forma de projeto de iniciativa popular¹.

No entanto, durante a sua tramitação na Câmara dos Deputados – PL n. 4850, de 2016, na Casa de origem – a ideia original que previa medidas legislativas para aprimorar a prevenção e o combate à corrupção foi desfigurada, uma vez que o

¹

Disponível em <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/>. Acesso em 28/03/2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (CRIMINAL)

Plenário daquela Casa retirou do texto do projeto a maioria das inovações inicialmente sugeridas.

Além disso, inseriu no bojo do projeto previsão de responsabilização para os Magistrados e membros do Ministério Público por crime de abuso de autoridade. Por essa razão, **a análise da presente Nota Técnica cinge-se ao Título III – Da responsabilização dos Agentes Públicos por crime de abuso de autoridade** (arts. 8º e 9º do projeto).

2. ANÁLISE

Inicialmente, convém registrar que as alterações pretendidas enfrentam intransponíveis óbices constitucionais aptos a ensejarem a rejeição da matéria, sobretudo, em razão da natureza da análise que compete à CCJ², haja vista que realiza controle de constitucionalidade preventivo, a fim de evitar que ingresse no sistema jurídico espécie normativa eivada de inconstitucionalidade.

2.1 INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA

Sabe-se que o Constituinte ao organizar os Poderes da República, observando-se o clássico modelo de separação das funções Estatais (Executivo, Legislativo e Judiciário), confiou ao Poder Legislativo a atribuição de inovar no ordenamento jurídico, por intermédio da produção de leis, em sentido amplo.

Contudo, esse *mister* não lhe foi conferido de forma absoluta, razão pela qual criou as chamadas reservas de iniciativa legislativa, as quais são atribuídas ao chefe do Poder Executivo, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da

2

RISF. Art. 101. À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania compete:

I – opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão, ou quando em virtude desses aspectos houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
 PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
 2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (CRIMINAL)

República e até mesmo à própria Câmara dos Deputados e ao Senado Federal³.

Em razão da inegável independência funcional e autonomia administrativa conferidas ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, a Constituição (§ 5º do art. 128 e *caput* do art. 93, respectivamente) reconheceu a essas duas Instituições a **reserva de iniciativa legislativa para disciplinar os seus estatutos**, dispondo, inclusive, sobre os respectivos regimes disciplinares.

Desse modo, tem-se que **a mencionada alteração descarta-se desse aspecto de conformidade formal**, uma vez que disciplina conteúdo reservado à iniciativa do Ministério Público e do Poder Judiciário.

Embora a pretensão do projeto seja criar procedimento sancionatório em legislação independente, nota-se que o pano de fundo é instituir novo regime disciplinar aos membros das referidas Instituições, o que é vedado ao Poder Legislativo, haja vista a competência reservada para a instauração do processo legislativo, **a qual é de observância compulsória sob pena da norma ser declarada inconstitucional**.

Portanto, para fins de apreciação da constitucionalidade formal, no tocante a iniciativa do processo legislativo, não se deve considerar somente o *locus* da alteração normativa, isto é, se se dará nas respectivas leis orgânicas, mas deve, sobretudo, considerar a essência da alteração legislativa, o fundamento da modificação do ordenamento.

Isto porque o Constituinte ao determinar a reserva de iniciativa legislativa não o fez para preservar apenas formalmente as normas específicas, mas, sim, para “resguardar a seu titular a decisão fundamental de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante”⁴.

3

TRINDADE, João. *Processo Legislativo Constitucional*. 2ª ed. rev. ampl. atual. Salvador: Juspodivm. 2016, p. 51.

4

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 209.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (CRIMINAL)

Dessa forma, a reserva de iniciativa do Ministério Público e do Poder Judiciário deve ser interpretada de forma extensível, alcançando quaisquer normas que possuam o condão de solapar a independência funcional e a autonomia de tais Instituições, haja vista que são prerrogativas fundamentais à manutenção do regime democrático. Em razão disso, o Constituinte Originário conferiu-lhes competência reservada (privativa), para dispor de normas que incidam direta ou indiretamente nesses princípios tão caros a essas duas Instituições.

Assim, verifica-se que a inclusão realizada pela Câmara dos Deputados, que cria nova forma de responsabilização para os Magistrados e membros do Ministério Público, **padece de inconstitucionalidade formal**, por vício de iniciativa, **devendo ser excluída do bojo do Projeto**.

2.2 INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Além da inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, a qual, por si só, já é suficiente para impedir o ingresso da norma no mundo jurídico, destaca-se, também, a inconstitucionalidade material.

O projeto relaciona condutas que uma vez praticadas por membros do Ministério Público ensejariam a responsabilização por crime de abuso de autoridade.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (CRIMINAL)

Para tanto, arrola comportamentos que já são vedados aos membros do Ministério Público pela Constituição Federal e pela Lei Complementar n. 75/1993 – Estatuto do Ministério Público da União.

Boa parte dos incisos previstos no projeto são extraídos das vedações constitucionais previstas no capítulo da Constituição que dispõe sobre a organização do Ministério Público (art. 128, §5º, inc. II) e de dispositivos da Lei Complementar n. 75/1993, que “dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União” (Dos Deveres – art. 236⁵; e Das Vedações – art. 237⁶), que sujeita a responsabilização funcional do membro do Ministério Público.

O estatuto disciplinar, por se inserir no âmbito do direito administrativo, tem o objetivo de manter a normalidade do serviço público, por meio da previsão de condutas que são de observância obrigatória (Dos Deveres) e de condutas que são vedadas aos membros (Das Vedações). De modo que atribui-se aos Órgãos a possibilidade de punirem internamente aquele agente público que infringir norma de funcionamento interno da administração pública.

Tais faltas são punidas por meio de **controle interno** realizado pelas **Corregedorias** e pelo **controle externo** realizado pelo **Conselho Nacional do**

5

Art. 236. O membro do Ministério Público da União, em respeito à dignidade de suas funções e à da Justiça, deve observar as normas que regem o seu exercício e especialmente:

- I - cumprir os prazos processuais;
- II - guardar segredo sobre assunto de caráter sigiloso que conheça em razão do cargo ou função;
- III - velar por suas prerrogativas institucionais e processuais;
- IV - prestar informações aos órgãos da administração superior do Ministério Público, quando requisitadas;
- V - atender ao expediente forense e participar dos atos judiciais, quando for obrigatória a sua presença; ou assistir a outros, quando conveniente ao interesse do serviço;
- VI - declarar-se suspeito ou impedido, nos termos da lei;
- VII - adotar as providências cabíveis em face das irregularidades de que tiver conhecimento ou que ocorrerem nos serviços a seu cargo;
- VIII - tratar com urbanidade as pessoas com as quais se relacione em razão do serviço;
- IX - desempenhar com zelo e probidade as suas funções;
- X - guardar decore pessoal.

6

Art. 237. É vedado ao membro do Ministério Público da União:

- I - receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto; honorários, percentagens ou custas processuais;
- II - exercer a advocacia;
- III - exercer o comércio ou participar de sociedade comercial, exceto como cotista ou acionista;
- IV - exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério;
- V - exercer atividade político-partidária, ressalvada a filiação e o direito de afastar-se para exercer cargo eletivo ou a ele concorrer.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (CRIMINAL)

Ministério Público (CNMP). Nesse aspecto, por oportuno, **o Projeto de Lei parece desconsiderar** a função institucional fiscalizatória concedida pela Constituição ao **Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)**, que recebeu do poder constituinte derivado reformador (Emenda Constitucional n. 45, de 2004) a missão de exercer o controle "*do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros*".

Não obstante as semelhanças, há princípios próprios do direito disciplinar que são distintos dos princípios que orientam o direito penal. No âmbito do direito disciplinar permite-se, por exemplo, o modelo jurídico de tipicidade aberta, no qual é possível a previsão de tipos disciplinares de conteúdo aberto, como por exemplo, a previsão do inciso V – *proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo*. Assim é feito para que cada Instituição possa complementar o conteúdo da norma de acordo com as suas peculiaridades.

Ao contrário, **no âmbito do direito penal o princípio constitucional da legalidade** (art. 5º, XXXIX, da Constituição⁷) **proíbe incriminações vagas e indeterminadas**. Essa explanação é importante para entender que não é razoável extrair os tipos disciplinares previstos no estatuto disciplinar do Ministério Público e prevê-los como tipos penais, pois são normas submetidas a bases principiológicas distintas.

O projeto arrola infrações funcionais e almeja torná-las tipos penais, mas a redação não observa os princípios e regramentos próprios do direito penal, de modo que, no ponto, **o projeto é inconstitucional por ofensa ao princípio da legalidade**.

Ademais, a previsão contida no inciso III do art. 9º (*III – promover a instauração de procedimento, civil ou administrativo, em desfavor de alguém, sem que existam indícios mínimos de prática de algum delito;*) pode prejudicar o regular

7

Art. 5º

XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (CRIMINAL)

funcionamento dos Órgãos do Estado responsáveis pela persecução penal e pela condução de processos administrativos.

Em razão da redação excessivamente aberta, os responsáveis pela persecução penal e condução do processo penal estarão expostos a retaliação por parte do investigado/acusado, em razão, não do abuso de poder praticado por eles, mas, em razão da redação subjetiva dos tipos penais. Isso porque os tipos penais descritos no projeto de lei, por serem vagos, dão margem a subjetivismo na aplicação da lei, não tolerado pelo Direito, especialmente, pelo direito penal. Outrossim, a redação de tipos penais abertos vai na contramão do que determina a técnica legislativa sobre o assunto.

Há de reconhecer que os tipos penais arrolados no Projeto são um curinga hermenêutico, de conteúdo vago e impreciso, que pode encontrar preenchimento naquilo que a parte quiser. Contudo, é importante registrar que as regras do processo penal não podem ser aplicadas conforme a conveniência do caso. Elas devem ser observadas objetivamente em todos os casos.

A proposta (se aprovada) acabará por inibir a atuação de magistrados, promotores/procuradores, que, intimidados por retaliações – especialmente nas investigações para as quais a parte contrária tenha condições de contratar bons advogados especializados em examinar as brechas da lei –, sentir-se-ão intimidados no desempenho de suas competências, em especial, a de simples aplicação/interpretação da lei. Com certeza, não é esse o desiderato almejado pelos parlamentares, responsáveis por criarem leis que resguardem o interesse da coletividade.

Além disso, é importante registrar que nem todas as condutas consideradas faltas disciplinares se enquadram no conceito de abuso de autoridade. Ocorre abuso de autoridade quando o agente público exerce o poder que lhe foi



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (CRIMINAL)

conferido com excesso de poder (o agente atua além de sua competência legal) ou com desvio de finalidade (atua com o objetivo distinto daquele para o qual foi conferido). Os tipos penais de abuso de autoridade regulam a relação do Estado com o particular, coibindo o excesso ou o desvio da atuação do agente público.

Por outro lado, as faltas funcionais têm o objetivo de resguardar o bom funcionamento da máquina administrativa, é a relação do Estado-Administração com o seu corpo de servidores, de modo a possibilitar o funcionamento dos órgãos da administração pública e, por conseguinte, a regular prestação do serviço público.

Por fim, rememore-se que **o ordenamento jurídico pátrio já contempla várias hipóteses de sanções aos magistrados do Judiciário e do Ministério Público.**

Nesse escopo, nota-se que os magistrados e membros do Ministério Público já se submetem a regime disciplinar e sancionatório próprio, os quais se encontram amplamente delineados nas respectivas Leis Orgânicas⁸. Isto porque, em razão da natureza de agentes políticos, devem se submeter a regime disciplinar específico.

As mencionadas autoridades sujeitam-se, também, às normas de caráter político-administrativo, tal como a Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), assim como às demais normas que impõem sanções aos magistrados e aos membros do Ministério Público que cometam ilícitos por abuso de direito (Lei n. 4.898/1965 – Lei de Abuso de Autoridade), ou pelo não cumprimento dos deveres funcionais (Decreto-Lei n. 3.689/1941 – Código de Processo Penal – e Lei n. 13.105/2015 – Código de Processo Civil).

Portanto, **verifica-se a existência de regramento consolidado e farto destinado a instituir um regime disciplinar aos agentes públicos, especialmente aos membros do Ministério Público e do Poder Judiciário,**

8

Vide: arts 236 a 265, da Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993; e, arts. 35 a 49, da Lei Complementar n. 35, 14 de março de 1979.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (CRIMINAL)

normas essas que já se encontram vigentes e são compatíveis com a Constituição.

Nessa condição, sabendo-se que, inclusive, os princípios da proporcionalidade e razoabilidade são parâmetros balizadores no exame de constitucionalidade e legalidade das normas, verifica-se que os arts. 8º e 9º são inconstitucionais, haja vista que malfez o Princípio da legalidade e os ideais de razoabilidade e proporcionalidade ao impor um tratamento disciplinar a agente público em inconformidade com o modelo criado pelo Constituinte Originário, sem mencionar a existência de regime disciplinar próprio, que torna a pretensão despicienda.

2.3 INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AFRONTA À EXCLUSIVIDADE DO EXERCÍCIO DA AÇÃO PENAL PÚBLICA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO (ART. 129, I)

O §5º do art. 9º almeja regulamentar a forma como se dará a persecução penal nos crimes de abuso de autoridade previstos no projeto. Para tanto, confere legitimidade à Ordem dos Advogados do Brasil e à organizações da sociedade civil constituídas há mais de um ano e que contenham em seus estatutos a finalidade de defesa de direitos humanos ou liberdades civis para a propositura de ação penal privada subsidiária da pública. **A pretendida alteração, todavia, afigura-se inconstitucional.**

A Constituição conferiu ao Ministério Público a titularidade privativa para a promoção da ação penal pública (art. 129, I⁹). Esse importante *mister* tem como fundamento o distanciamento pelos Estados Democráticos de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (CRIMINAL)

Direito do sistema inquisitorial (no qual o juiz tinha a tarefa de acusar e julgar) e do modelo acusatório individualista (no qual o ofendido era o responsável pela acusação).

A destinação do *jus puniendi* (direito de punir do Estado) ao Poder Judiciário e do *jus perseguendi* (direito de ação por meio do qual é possível a realização do direito de punir) ao Ministério Público constituem avanços da civilização humana e é fruto do reconhecimento da inconveniência do modelo acusatório privado, vigente na Antiguidade e resumido pela máxima “olho por olho, dente por dente”. Buscou-se, assim, dotar o sistema punitivo de maior racionalidade e segurança, concentrando nas mãos do Estado tanto a **função jurisdicional (Poder Judiciário)** como a **atividade persecutória (Ministério Público)**.

Nessa linha de entendimento – e no que diz respeito, especificamente, à titularidade do Ministério Público –, a única exceção constitucionalmente prevista é a possibilidade de ajuizamento da ação penal privada subsidiária da pública titularizada pelo **ofendido**¹⁰. Trata-se, em verdade, de dispositivo que protege o ofendido contra eventual desídia do Ministério Público.

A mudança proposta pretende criar **legitimados anômalos** ao atribuir ao referido Conselho de Classe¹¹ (que é a entidade responsável por regulamentar e fiscalizar a atividade da advocacia) e a organizações da sociedade civil **o exercício de parcela da soberania estatal. A alteração desnatura, sobremaneira, o ordenamento jurídico constitucional, bem como o princípio do sistema acusatório** adotado, uma vez que atribui a entidades que não integram a estrutura

10

Art. 5º (...) LIX - será admitida ação privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal;

11

Oportuno registrar que o STF afirmou, no julgamento da ADI n. 3.026/DF, o caráter desvinculado de qualquer ação ou fiscalização estatal. No julgamento, afirmou-se que “a OAB não está sujeita a controle da Administração, nem a qualquer das suas partes está vinculada”. E que a OAB “é entidade cuja finalidade é afeita a atribuições, interesses e seleções de advogados. Não há ordem de relação ou dependência entre a OAB e qualquer órgão público”. Assim, pelo novo texto, a OAB poderia fiscalizar, mas não poderia ser fiscalizada.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (CRIMINAL)

do Estado um papel de superposição à atuação finalística do próprio Estado. As relevantes atribuições da OAB e de organizações civis que defendem os direitos humanos não se coadunam com o exercício do *jus puniendi*. Se assim o fizer, estar-se-á deferindo a Instituições privadas a atribuição que compete ao Estado exercer com exclusividade.

O projeto também desconsidera o regramento próprio do instituto da ação penal privada subsidiária da pública. Dita ação, em razão da sua localização constitucional, é um direito fundamental do cidadão e constitui-se em importante instrumento de fiscalização do regular exercício da ação penal pelo Ministério Público.

Por sua natureza, a promoção da ação penal privada subsidiária só é possível quando o Ministério Público permanecer inerte. Esse é o entendimento pacificado pelo Supremo Tribunal Federal¹² e pela doutrina¹³. A forma como o projeto dispõe sobre o assunto pode levar à interpretação de que, independente de o Ministério Público adotar algumas das providências cabíveis (oferecer a denúncia; requerer o arquivamento do inquérito; ou requisitar mais diligências), após o recebimento do inquérito policial, nasça para a OAB e organizações da sociedade civil o direito de oferecer a ação penal privada subsidiária da pública, o que não se amolda ao regramento próprio da ação privada. Na hipótese, **a iniciativa do ofendido para o exercício da ação penal é supletiva e pressupõe a completa inação do órgão estatal acusatório.**

12

EMENTA: "HABEAS CORPUS" - AÇÃO PENAL PRIVADA SUBSIDIÁRIA DA PÚBLICA - AUSÊNCIA DOS REQUISITOS PARA O SEU AJUIZAMENTO - ADOÇÃO DA TÉCNICA DA MOTIVAÇÃO "PER RELATIONEM" - LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL - PEDIDO DEFERIDO. - **O ajuizamento da ação penal privada subsidiária da pública pressupõe a completa inércia do Ministério Público**, que se abstém, no prazo legal, (a) de oferecer denúncia, ou (b) de requerer o arquivamento do inquérito policial ou das peças de informação, ou, ainda, (c) de requisitar novas (e indispensáveis) diligências investigatórias à autoridade policial. Precedentes. - **O Supremo Tribunal Federal tem enfatizado que, arquivado o inquérito policial, por decisão judicial, a pedido do Ministério Público, não cabe a ação penal subsidiária.** Precedentes. Doutrina. (HC 74276, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Primeira Turma, julgado em 03/09/1996, DJe-037 DIVULG 23-02-2011 PUBLIC 24-02-2011 EMENT VOL-02470-01 PP-00081)

13

Como deixa entrever o próprio dispositivo constitucional, **o cabimento da ação penal privada subsidiária da pública está diretamente condicionado à inércia absoluta do órgão do Ministério Público.** Portanto, se o órgão ministerial determinou a devolução dos autos à autoridade policial para a realização de diligências imprescindíveis, se requereu o arquivamento dos autos do inquérito, se suscitou conflito de competência ou qualquer outra medida, não há falar em cabimento de ação penal privada subsidiária da pública, já que não caracterizada a inércia do *parquet*. (LIMA, Renato Brasileiro. Manual de Processo Penal. 3ª ed., Salvador. Ed. Jus Podium, 2015)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (CRIMINAL)

Ademais, esclareça-se que na ação penal de iniciativa privada, **excepcionalmente**, o poder de perseguir em juízo é conferido à **vítima** (e apenas a ela). **No âmbito do direito penal não há que falar em atribuição de iniciar o processo penal a entidade alheia à estrutura do Estado.** Trata-se de previsão incompatível com o ordenamento pátrio e com o Estado Democrático de Direito, que tem, no sistema acusatório penal, um dos pilares que sustenta o processo penal garantista e o respeito à dignidade da pessoa humana.

Acaso vire lei, o dispositivo incentivará a vingança privada e a privatização do direito penal, numa ordem de fatores que, em vez de proteger a sociedade, beneficiará aquele que tem a possibilidade de arcar com o alto custo financeiro de uma ação penal. A ampliação do leque de legitimação do exercício do poder punitivo estatal oferece o risco adicional de banalização da deflagração do *jus puniendi*, em descompasso com o caráter de *ultima ratio* do direito penal.

Além disso, criar-se-á previsão de legitimação concorrente, ocasião em que a mesma infração penal estará sujeita, simultaneamente, à ação penal pública promovida pelo Ministério Público e à ação penal privada exercida pela OAB/organização da sociedade civil, o que, certamente, gerará enorme confusão, podendo, inclusive, culminar na promoção de duas ações penais pelo mesmo fato delituoso. Bem por isso, **a regra da ação penal privada subsidiária é exceção e tem o escopo de suprir a absoluta inércia do órgão ministerial** e não (como pretende o projeto) criar regra de legitimação concorrente indiscriminadamente.

Nessa condição, **a proposição em apreço representa grave violação ao modelo de processo penal consolidado pela Constituição**, assim como malfez as funções do Ministério Público no tocante à titularidade da ação penal pública, uma vez que confere a instituições privadas a prerrogativa de se sobrepor à vontade do Estado na persecução penal pública.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (CRIMINAL)

3. EXISTÊNCIA DE DEBATE PRÓPRIO

À parte das reflexões da inconstitucionalidade da proposição, cumpre mencionar a existência de diversos outros projetos de lei tramitando pelo Congresso Nacional que pretendem modernizar a Lei de Abuso de Autoridade – Lei n. 4.898, de 1965.

Cita-se, por exemplo, o **PL n. 7596/2017**, que **dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade** (PLS n. 85/2017, no Senado Federal). A redação do projeto foi construída de forma dialogal, com a participação das Instituições do Estado e teve amplo debate durante a sua tramitação no Senado Federal. A proposição apresenta redação consoante com o Estado Democrático de Direito e com o ordenamento jurídico vigente.

Além disso, a despeito de o projeto em análise estabelecer no Título III – **Da responsabilização dos Agentes Públicos por crime de abuso de autoridade**, somente arrola crimes passíveis de serem praticados por magistrados (Capítulo I) e por membros do Ministério Público (Capítulo II), **deixando de tipificar condutas abusivas que poderiam ser praticadas por outras categorias de agentes públicos**.

O PL n. 7596/2017, além de estar em um estágio mais avançado de tramitação, moderniza a legislação sobre o abuso de autoridade atualizando os tipos penais, prevendo condutas ilícitas que podem ser cometidas por todos os agentes públicos¹⁴.

14

Art. 2º É sujeito ativo do crime de abuso de autoridade qualquer agente público, servidor ou não, da administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de Território, compreendendo, mas não se limitando a:

I – servidores públicos e militares ou pessoas a eles equiparadas;

II – membros do Poder Legislativo;

III – membros do Poder Executivo;

IV – membros do Poder Judiciário;

V – membros do Ministério Público;

VI – membros dos tribunais ou conselhos de contas.

Parágrafo único. Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função em órgão ou



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (CRIMINAL)

Por tudo isso, sugere-se que o debate acerca da atualização da lei de abuso de autoridade se dê no âmbito do mencionado PL n. 7596/2017.

4. CONCLUSÃO

Com essas considerações, sugere-se, aos Parlamentares, a rejeição dos arts. 8º e 9º do Projeto.

Brasília/DF, 15 de abril de 2019.

Luiza Cristina Fonseca Frischeisen
Subprocuradora-Geral da República
Coordenadora da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF
(Criminal)

entidade abrangido pelo caput.

Disponível em
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=873A64EFCFC5D89623915742CBCD3CE1.proposicoesWebExterno2?codteor=1556805&filename=PL+7596/2017. Acesso em 1º/04/2019.

em