



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

ADENDO

Ao relatório apresentado na COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 27, de 2017 (PL nº 4.850/2016), de Iniciativa popular, que *estabelece medidas de combate à impunidade, à corrupção; altera os Decretos-Leis nºs 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, e 3.689, de 3 de outubro de 1941 –Código de Processo Penal; as Leis nºs 4.717, de 29 de junho de 1965, 4.737, de 15 de julho de 1965, 8.072, de 25 de julho de 1990, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.429, de 2 de junho de 1992, 8.906, de 4 de julho de 1994, 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.613, de 3 de março de 1998, e 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, e da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990; e dá outras providências.*

Relator: Senador **RODRIGO PACHECO**

I – RELATÓRIO

Na reunião do dia 12/06/2019, procedi, nesta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, à leitura do relatório sobre o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 27, de 2017, contendo a análise da proposição de onze emendas até então apresentadas.

Na oportunidade, o voto foi no sentido da rejeição das Emendas nºs 01 a 11 e pela aprovação do PLC com as emendas por mim propostas.

Posteriormente, sobrevieram as Emendas nºs 12-CCJ a 16-CCJ, do Senador Alessandro Vieira; 17-PLEN a 20-PLEN, do Senador Major Olímpio; 21-PLEN a 25-PLEN, da Senadora Juíza Selma, 26-CCJ a 28-CCJ, do Senador



SF/19226.94928-57



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

Arolde de Oliveira; 29-CCJ e 30-CCJ, do Senador Major Olímpio; e 31-CCJ e 32-CCJ do Senador Weverton.

Desta feita, apresento adendo àquele relatório, com a finalidade específica de analisar essas emendas.

A Emenda nº 12-CCJ é no sentido de suprimir, nos arts. 8º e 9º do PLC, os incisos relacionados à atuação, do magistrado ou do membro do Ministério Público (MP), com motivação político-partidária.

A Emenda nº 13-CCJ acrescenta o art. 17-A na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, prevendo a possibilidade de o MP formalizar acordo de leniência com pessoas físicas ou jurídicas, responsável pela prática de ato de improbidade administrativa.

A Emenda nº 14-CCJ suprime, nos arts. 8º e 9º do PLC, os incisos relacionados com a desídia do magistrado ou do membro do MP.

A Emenda nº 15 altera a redação dos §§ 7º e 8º e suprime os §§ 9º e 10 do art. 17 da Lei nº 8.429, de 1992, para extinguir a fase da notificação prévia da autoridade, bem como a possibilidade de interposição de recurso em face do recebimento da petição inicial da ação de improbidade administrativa.

A Emenda nº 16-CCJ suprime o § 6º do art. 8º e o § 5º do art. 9º do PLC, que dispõem sobre a legitimidade da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e de organizações da sociedade civil constituídas há mais de um ano, que contenham em seus estatutos a finalidade de defesa de direitos humanos ou liberdades civis, para a propositura da queixa subsidiária em decorrência de abuso de autoridade por parte de magistrado ou membro do MP. No mesmo sentido são as Emendas nºs 19-PLEN, 20-PLEN e 23-PLEN.

A Emenda nº 17-PLEN suprime os incisos IV e V do art. 9º do PLC, que dizem respeito à desídia e à atuação incompatível com a dignidade e o decoro por parte do membro do MP. Na mesma linha, a Emenda nº 18-PLEN suprime os incisos correlatos do art. 8º, aplicável ao abuso de autoridade por parte do magistrado.

A Emenda nº 21-PLEN suprime, nos arts. 8º e 9º do PLC, os incisos que classificam como abuso de autoridade a manifestação de opinião sobre processo pendente de julgamento.



SF/19226.94928-57



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

A Emenda nº 22-PLEN é no sentido de estabelecer, nos arts. 8º e 9º do PLC, que a pena privativa de liberdade para os crimes de abuso de autoridade cometidos por juízes e membros do MP será de detenção em vez de reclusão.

A Emenda nº 24-PLEN suprime, nos arts. 8º e 9º do PLC, os incisos relacionados à atuação com motivação político-partidária, à desídia e à atuação incompatível com a dignidade e o decoro por parte do magistrado e do membro do MP, bem como o que diz respeito à instauração de procedimento civil ou administrativo sem que existam indícios de prática de qualquer delito.

A Emenda nº 25-PLEN suprime o § 3º do art. 8º do PLC, que trata de regras de competência para o julgamento no caso de abuso de autoridade cometido por juiz do trabalho, e juízes militares federal e estadual.

A Emenda nº 26-CCJ acrescenta parágrafos ao art. 22 da Lei nº 8.429, de 1992, para dispor sobre a apuração do ato de improbidade administrativa no bojo do inquérito policial relativo ao crime correspondente ao ato ímprobo.

A Emenda nº 27-CCJ altera a redação do art. 310 do Código de Processo Penal (CPP), estabelecendo, em lugar da audiência de custódia, a audiência de apresentação do preso, no prazo máximo de trinta dias, em que o juiz pode deliberar não apenas sobre a manutenção da prisão, mas também sobre o recebimento ou rejeição da denúncia, a aplicação de suspensão condicional do processo, quando cabível, podendo também, se for recebida a denúncia, citar pessoalmente o réu.

A Emenda nº 28-CCJ é no sentido de acrescentar os arts. 10-A e 10-B na Lei nº 13.675, de 11 de maio de 2018, para dispor sobre a cooperação entre as polícias judiciárias e os órgãos de fiscalização e controle, estabelecendo, principalmente, a obrigatoriedade de comunicação dos casos suspeitos à polícia judiciária.

A Emenda nº 29-CCJ altera a redação do art. 43-C da Lei nº 8.906, de 1994, acrescido pelo art. 18 do PLC, para estabelecer que a OAB poderá **requerer**, e não requisitar, a instauração de inquérito policial. Além disso, suprime a possibilidade de o órgão de classe ajuizar a ação penal subsidiária.



SF/19226.94928-57



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

A Emenda nº 30-CCJ suprime o parágrafo único do art. 43-D da Lei nº 8.906, de 1994, acrescido pelo art. 18 do PLC, que diz respeito à assunção da titularidade da ação penal, pela OAB, caso discorde da decisão de arquivamento, a despeito da remessa a que se refere o art. 28 do CPP.

A Emenda nº 31-CCJ suprime o § 2º do art. 43-B da Lei nº 8.906, de 1994, acrescido pelo art. 18 do PLC, que criminaliza, a título de culpa, a violação de direito ou prerrogativa de advogado, previstos nos incisos I a V do art. 7º dessa Lei.

Por último, a Emenda nº 32-CCJ, tal qual a Emenda nº 29-CCJ, altera a redação do art. 43-C da Lei nº 8.906, de 1994, acrescido pelo art. 18 do PLC, para estabelecer que a OAB poderá **requerer**, e não requisitar, a instauração de inquérito policial. Da mesma forma, também suprime a possibilidade de o órgão de classe ajuizar a ação penal subsidiária. Diferencia-se, todavia, da Emenda nº 29-CCJ, por estabelecer que a legitimidade concorrente do advogado ofendido para a propositura da ação penal privada. No mais, a Emenda nº 32-CCJ suprime o art. 43-D, sendo, neste ponto, mais abrangente do que a Emenda nº 30-CCJ, que se limita a suprimir o parágrafo único do mencionado art. 43-D.

II – ANÁLISE

No relatório ao PLC nº 27, de 2017, apresentei emendas que dão sentido e relevância às condutas tipificadas como abuso de autoridade nos arts. 8º e 9º, aplicáveis aos magistrados e membros do MP, respectivamente. Resgatei, do texto do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 85, de 2017, que *define os crimes de abuso de autoridade; tipifica as condutas praticadas com abuso de autoridade por membro de Poder ou agente da Administração Pública, servidor público ou não, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios*, duas disposições: a que ressalva não configurar crime a mera divergência de interpretação e a previsão da presença de dolo específico do ato de abuso de autoridade, que deve ser praticado com a finalidade de prejudicar outrem ou beneficiar a si mesmo ou a terceiro, ou, ainda, para satisfação pessoal ou por mero capricho.



SF/19226.94928-57



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

Feito esse registro preliminar, passaremos à análise das emendas que incidem sobre os incisos desses dispositivos do PLC.

Rejeito a Emenda nº 12-CCJ, que suprime os incisos que dizem da atuação do magistrado ou do membro do MP com motivação político-partidária. A previsão dos incisos II do art. 8º e X do art. 9º do PLC não inibem o direito dessas autoridades de terem preferência ou afinidade ideológica ou mesmo partidária, senão a sua atuação jurisdicional ou ministerial com essa motivação, hipótese em que restaria seriamente impactada a necessária imparcialidade do magistrado e a finalidade pública inerente à atuação do órgão acusador, que, vale lembrar, atua também como *custos legis*. Aliás, esses dispositivos do PLC estão perfeitamente adequados ao ordenamento jurídico, que veda a juízes e membros de MP a filiação a partido político.

Da mesma forma, **rejeito** a Emenda nº 21-PLEN, que suprime os incisos IX do art. 8º e XII do art. 9º do PLC. O dispositivo não inibe que o magistrado ou o membro do MP expressem sua opinião em reuniões ou meios privados, o que por si só já é reprovável, mas não tem desvalor suficiente para a aplicação da reprimenda penal. O que a norma penal incriminadora, no caso, proíbe é a divulgação, pelos meios de comunicação, de opiniões sobre processos pendentes de julgamento ou investigações em curso, o que somente serve para perturbar seu andamento, inflamar a opinião pública e ferir a necessária imparcialidade dos agentes públicos.

De outro modo, **acolho integralmente** as Emendas nºs 14-CCJ, 17-PLEN e 18-PLEN. A atuação desidiosa (incisos III do art. 8º e IV do art. 9º do PLC) é conduta de natureza culposa, cuja criminalização é incoerente com a finalidade específica resgatada, como disse linhas atrás, do PLS nº 85, de 2017. Por sua vez, a conduta incompatível com a honra, a dignidade e o decoro (incisos IV do art. 8º e V do art. 9º do PLC) deve ter consequências meramente administrativas, como aliás acontece com qualquer agente público, não havendo desvalor suficiente para o emprego de reprimenda penal.

Rejeito a Emenda nº 24-PLEN, por discordar da supressão dos incisos II do art. 8º e X do art. 9º do PLC, na esteira da análise da Emenda nº 12-CCJ. Discordo, também, da supressão do inciso III do art. 9º, que tipifica a instauração de procedimento, civil ou administrativo, em desfavor de alguém, sem que existam indícios mínimos de prática de algum delito, tendo em vista que não se pode admitir que o MP lance mão de procedimentos tais para



SF/19226.94928-57



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

perseguir ou prejudicar alguém ou por mero capricho ou satisfação pessoal. Registro, contudo, que embora rejeitada, emenda está parcialmente contemplada, na parte em que suprime os incisos III e IV do art. 8º e IV e V do art. 9º do PLC, em razão do acolhimento das Emendas nºs 14-CCJ, 17-PLEN e 18-PLEN.

Acolho as Emendas nºs 16-CCJ, 19-PLEN, 20-PLEN e 23-PLEN, que suprimem o § 6º do art. 8º e o § 5º do art. 9º do PLC. Esses dispositivos dão legitimidade à OAB e às 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 o oferecimento de queixa subsidiária, para o processo dos crimes previstos nos *caputs* desses artigos. Do nosso ponto de vista o direito de ação subsidiária é inerente ao ofendido, que deverá, ele mesmo, decidir se o exerce, sem que se crie essa legitimidade extravagante para a OAB e outras organizações, que não encontra paralelo no nosso ordenamento.

Acolho a Emenda nº 22-PLEN, que estabelece a substituição da reclusão por detenção, como espécie de pena privativa da liberdade para os crimes previstos nos arts. 8º e 9º do PLC. A restrição da liberdade estipulada nesses dispositivos é de seis meses a dois anos, não havendo razão para se prever o cumprimento de pena inicialmente em regime fechado, dada a incidência predominante da regra do art. 44 do Código Penal, que impõe a substituição da pena privativa de liberdade pela restritiva de direitos. Além disso, o sistema legal sempre comina penas de detenção para a privação da liberdade por tempo reduzido, deixando a reclusão para as penas mais severas.

Acolho também, a Emenda nº 25-PLEN, que suprime o § 3º do art. 8º do PLC. Com efeito, no relatório preliminar, apresentei emenda que suprime esse dispositivo, dada a nova redação proposta para o § 2º do art. 8º do PLC, de modo que a essa emenda já se encontra contemplada.

Diferentemente, **rejeito** a Emenda nº 15-PLEN. Não obstante possa ser meritória a iniciativa de suprimir a notificação prévia no processo por ato de improbidade administrativa, considero que essa matéria merece ser debatida mais detidamente em proposição autônoma, sobretudo por extinguir uma fase de defesa do agente público. Aliás, a notificação prévia encontra prevista na Lei nº 8.429, de 1992, encontra disposição congênere no art. 514 do CPP, que, dispondo sobre o processo dos crimes de responsabilidade dos



SF/19226.94928-57



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

funcionários públicos, estabelece que “*nos crimes afiançáveis, estando a denúncia ou queixa em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do acusado, para responder por escrito, dentro do prazo de quinze dias*”.

Rejeito, de igual modo, as Emendas nº 26-CCJ. Na investigação levada a efeito pelos órgãos policiais apuram-se os fatos, não propriamente os crimes, tendo em conta que estes dependem da capitulação legal, que é feita somente ao final do inquérito, isso sem falar na possibilidade de *emendatio libelli*, prevista no art. 383 do CPP. Então, ao apurar os fatos, evidentemente resta apurado não somente o crime, mas também o ato de improbidade que lhe é correspondente.

Rejeito, também, as Emendas nºs 27-CCJ e 28-CCJ, que acrescem ao PLC disposições que não constam do PLC nº 27, de 2017, nem constavam da redação original do PL 4.850, de 2016, do qual se originou. Os objetos dessas emendas, portanto, não foram em nenhum momento discutidos com a devida atenção, sendo prudente, então, que venham ao debate em projetos autônomos, até porque não guardam relação direta com o objeto do PLC nº 27, de 2017.

Analisando conjuntamente as Emendas nºs 29-CCJ, 30-CCJ e 32-CCJ, percebemos que as duas primeiras estão compreendidas na terceira, que é mais abrangente. Consideramos conveniente a modificação proposta pela Emenda nº 32-CC. A OAB pode requerer, mas não requisitar a instauração de inquérito. Além disso, não se justifica a sua legitimidade ativa em matéria penal, medida, aliás, que não encontra paralelo na legislação. De outra forma, entendemos que o direito de ação é inerente ao ofendido, que deve ter legitimidade concorrente para a propositura da ação penal privada, a despeito de os crimes serem processados por meio de ação pública incondicionada. No mais, também não se justifica a oitiva do órgão de classe previamente ao arquivamento do inquérito policial, como pretende o art. 43-D, que deve ser suprimido.

Sendo assim, o **acolhimento** da Emenda nº 32-CCJ **contempla**, por relação de continência, as Emendas nºs 29-CCJ e 30-CCJ, que restam, portanto, **acolhidas** por decorrência lógica.



SF/19226.94928-57



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

Acolho também a Emenda nº 31-CCJ, que pune, a título de culpa, a violação de prerrogativas do advogado. A disposição por ela suprimida torna a lei exacerbada e injustificadamente severa. O intuito do art. 43-B, *caput*, é a preservação e o respeito às prerrogativas dos advogados, mas não se afigura razoável punir tais condutas a título de culpa, como faz o § 2º, até porque, pela sua própria natureza, elas parecem não admitir a modalidade culposa.

Finalmente, com relação à Emenda nº 13-CCJ, registramos, de início, que ela é no mesmo sentido da Emenda nº 5-CCJ, do Senador Lasier Martins, anteriormente analisada e rejeitada no relatório preliminar. Consideramos que o acordo de leniência é ferramenta de grande importância no combate à corrupção, todavia, é de se ver pela própria extensão do art. 17-A que se pretende inserir na Lei nº 8.429, de 1992, que o tema merece ser debatido em proposição autônoma. **Rejeito**, portanto, essa emenda.

III – VOTO

Pelo exposto, aditamos o voto anteriormente apresentado ao Projeto de Lei da Câmara nº 27 de 2017, para **rejeitar** Emendas nos 12-CCJ, 13-CCJ, 15-CCJ, 21-PLEN, 24-PLEN, 26-CCJ, 27-CCJ e 28-CCJ; **acolher** as Emendas nºs 14-CCJ, 16-CCJ, 17-PLEN, 18-PLEN, 19-PLEN, 20-PLEN, 22-PLEN, 23-PLEN, 25-PLEN, e 29-CCJ a 32-CCJ.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19226.94928-57