

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.201 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. FLÁVIO DINO**
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO
MINISTÉRIO PÚBLICO - CONAMP
ADV.(A/S) : ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES) : ROBERTA SIMÕES NASCIMENTO
PROC.(A/S)(ES) : GABRIELLE TATITH PEREIRA
PROC.(A/S)(ES) : FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA

VOTO

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR): A controvérsia constitucional posta consiste em saber se a Lei nº 14.321/2022, ao tipificar o crime de violência institucional, viola os princípios da separação dos poderes e da taxatividade penal, seja por indevida interferência na autonomia do Ministério Público, seja pela alegada vagueza dos elementos normativos que compõem o tipo penal.

Em outras palavras, discute-se se a disciplina legislativa impugnada configura ilegítima restrição ao exercício da persecução penal ou se, ao contrário, representa expressão legítima da competência do legislador para delimitar juridicamente o exercício do poder estatal, em conformidade com a Constituição e com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Presentes os pressupostos de admissibilidade, passo ao exame do mérito.

I. LEGITIMIDADE DA INTERVENÇÃO LEGISLATIVA NA DELIMITAÇÃO DA ATUAÇÃO MINISTERIAL

A requerente sustenta que a Lei nº 14.321/2022 violaria o princípio da separação dos poderes ao interferir no *modus operandi* do Ministério

ADI 7201 / DF

Público, por estabelecer parâmetros relacionados ao exercício da persecução penal e submeter a atuação ministerial a um alegado controle externo ilegítimo.

Segundo essa perspectiva, **caberia exclusivamente ao próprio Ministério Público definir os limites de sua atuação institucional**, inclusive para qualificar o que constituiria comportamento excessivo ou abusivo no exercício de suas funções, de modo que qualquer tentativa legislativa de estabelecer parâmetros objetivos para a caracterização de abuso passaria a ser vista como usurpação de prerrogativas institucionais ou intervenção indevida na autonomia ministerial.

À evidência, esse entendimento traduz uma lógica incompatível com a própria ideia de Estado de Direito, pois implica reconhecer ao Ministério Público a prerrogativa de definir, de forma autônoma, os contornos e limites de sua própria atuação.

É certo que a Constituição Federal outorgou ao Ministério Público papel essencial na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Isso não significa, contudo, atribuir à Instituição **poderes de exceção** ou **colocá-la em posição de supralegalidade** que lhe permita aferir, unilateralmente, a legitimidade dos meios por ela empregados.

Essa **leitura maximalista** do texto constitucional, proposta pela requerente, revela uma **visão institucional autorreferente**, incompatível com a função histórica das Constituições e das leis de impor limites jurídicos ao exercício do poder estatal. A autonomia do Ministério Público não se confunde com autorregulação soberana, tampouco exime os membros da Instituição da sujeição ao regime jurídico estabelecido pelo legislador. Ao contrário, a própria Constituição estabelece que o Ministério Público exerce a ação penal pública **na forma da lei** (CF, art. 129, I), e não à margem dela.

Nesse contexto, a definição de condutas abusivas passíveis de tipificação penal e a cominação das respectivas sanções constituem, por excelência, **matéria de política criminal atribuída ao Poder Legislativo**.

ADI 7201 / DF

O Congresso Nacional dispõe de ampla liberdade de conformação na eleição dos bens jurídicos que merecem tutela penal e na determinação das sanções correspondentes (CF, art. 5º, XXXIX, c/c o art. 22, I).

A intervenção do Poder Judiciário nessa matéria somente se justifica em circunstâncias extraordinárias e em caráter subsidiário. Este Supremo Tribunal Federal tem reconhecido de forma consistente não caber ao Judiciário sub-rogar-se no papel do legislador, **sobretudo no juízo de valoração acerca da reprovabilidade de determinada conduta**, salvo quando a opção legislativa revelar-se manifestamente desproporcional ou frontalmente contrária a valores constitucionalmente protegidos. Nesse sentido:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO PENAL. TRÁFICO DE DROGAS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO PRECEITO SECUNDÁRIO DO ART. 33 DA LEI 11.343/06. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. O preceito secundário do art. 33 da Lei 11.343/06 trata-se de opção legislativa no combate ao tráfico de drogas, apenando com maior severidade aqueles infratores, não competindo ao Poder Judiciário interferir nessas escolhas. Jurisprudência.

2. Agravo Regimental a que se nega provimento.

(RE 1291306 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 26-10-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-261 DIVULG 29-10-2020 PUBLIC 03-11-2020)

No caso, a criminalização da violência institucional não representa inovação isolada ou ruptura no ordenamento jurídico. Ao contrário, ela completa o subsistema de proteção das vítimas e testemunhas de crimes

ADI 7201 / DF

violentos e confere eficácia penal um conjunto de normas protetivas já consolidadas.

A Lei nº 13.431/2017 (**Lei do Depoimento Especial**) conceitua violência institucional como aquela praticada por instituição pública ou conveniada, *“inclusive quando gerar revitimização”* (art. 4º, IV). O **Decreto nº 9.603/2018**, ao regulamentar o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, define violência institucional como *“violência praticada por agente público no desempenho de função pública, em instituição de qualquer natureza, por meio de atos comissivos ou omissivos que prejudiquem o atendimento à criança ou ao adolescente vítima ou testemunha de violência”* (art. 5º, I). A **Lei Maria da Penha**, com a redação dada pela Lei nº 13.505/2017, instituiu procedimentos específicos para a *“salvaguarda da integridade física, psíquica e emocional da depoente, considerada a sua condição peculiar de pessoa em situação de violência doméstica e familiar”* e vedou expressamente a revitimização em inquirições, proibindo *“sucessivas inquirições sobre o mesmo fato nos âmbitos criminal, cível e administrativo”* assim como *“questionamentos sobre a vida privada”* (art. 10-A, § 1º, III, da Lei nº 11.340/2006). A **Lei nº 14.245/2021 – conhecida como Lei Mariana Ferrer** – inseriu nos arts. 400-A e 474-A do Código de Processo Penal e no art. 81, § 1º-A, da Lei nº 9.099/1995 o dever de todos os sujeitos processuais de zelar pela integridade física e psicológica da vítima, sob pena de responsabilização civil, penal e administrativa, vedando expressamente *“a manifestação sobre circunstâncias ou elementos alheios aos fatos objeto de apuração nos autos”* e *“a utilização de linguagem, de informações ou de material que ofendam a dignidade da vítima ou de testemunhas”*.

Nesse contexto, a figura do **crime de abuso institucional** (art. 15-A) representa a etapa de fechamento desse sistema normativo. Sem a previsão de tutela penal específica, as demais normas protetivas careceriam de poder dissuasório suficiente para coibir condutas reiteradamente identificadas como lesivas a bens jurídicos fundamentais. **A criminalização da violência institucional mostra-se, assim, coerente e**

proporcional ao sistema normativo que a circunda.

Rememoro que esta Suprema Corte, ao reconhecer os poderes investigatórios do Ministério Público no RE 593.727/MG (Tema 184, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 14.5.2015), assentou que o exercício dessas prerrogativas ocorre "*desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado*". A ratio do precedente deixa claro que o poder investigatório ministerial não é irrestrito. Seu exercício está condicionado ao respeito aos direitos fundamentais dos envolvidos — incluindo, necessariamente, os das vítimas e testemunhas.

A independência funcional do Ministério Público protege o membro do *Parquet* contra pressões externas ilegítimas. Não o protege, e nunca protegeu, contra a responsabilização penal por **condutas dolosas** que excedam os limites éticos e jurídicos da função pública.

II. TAXATIVIDADE PENAL E OS TIPOS PENAIIS ABERTOS

De outro lado, sustenta-se que a Lei nº 14.321/2022 institui estrutura típica excessivamente aberta, valendo-se de elementos normativos vagos, como "*procedimentos desnecessários, repetitivos ou invasivos*" e "*situações potencialmente geradoras de sofrimento ou estigmatização*", o que conferiria margem a subjetivismo arbitrário e insegurança jurídica.

A afirmação não resiste à análise jurídica detida, exaurindo-se no plano meramente retórico.

O princípio da taxatividade não exige que a lei penal descreva exaustivamente, em termos casuísticos e exaustivos, cada modalidade possível de conduta criminosa. Exige, sim, que o tipo forneça elementos suficientemente determinados para que o destinatário da norma possa antever, com segurança, as consequências jurídicas de sua conduta, e para que o magistrado disponha de parâmetros objetivos na sua aplicação.

Este Supremo Tribunal Federal já assentou, de forma expressa e

categórica, a **plena compatibilidade dos tipos penais abertos com o princípio constitucional da tipicidade**. No julgamento do HC 70.389/SP, o Plenário confirmou a constitucionalidade do tipo penal aberto inscrito no art. 233 do ECA — crime de tortura contra criança e adolescente —, fixando a seguinte orientação:

“PREVISÃO LEGAL DO CRIME DE TORTURA CONTRA CRIANÇA OU ADOLESCENTE - OBSERVÂNCIA DO POSTULADO CONSTITUCIONAL DA TIPICIDADE.

- O crime de tortura, desde que praticado contra criança ou adolescente, constitui entidade delituosa autônoma cuja previsão típica encontra fundamento jurídico no art. 233 da Lei nº 8.069/90. **Trata-se de preceito normativo que encerra tipo penal aberto suscetível de integração pelo magistrado**, eis que o delito de tortura - por comportar formas múltiplas de execução - caracteriza-se pela inflicção de tormentos e suplícios que exasperam, na dimensão física, moral ou psíquica em que se projetam os seus efeitos, o sofrimento da vítima por atos de desnecessária, abusiva e inaceitável crueldade.

- A norma inscrita no art. 233 da Lei nº 8.069/90, ao definir o crime de tortura contra a criança e o adolescente, **ajusta-se, com extrema fidelidade, ao princípio constitucional da tipicidade dos delitos** (CF, art. 5º, XXXIX).

(HC 70389, Relator(a): SYDNEY SANCHES, Relator(a) p/ Acórdão: CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 23-06-1994, DJ 10-08-2001 PP-00003 EMENT VOL-02038-02 PP-00186)

O conceito de tipo penal aberto remonta à doutrina de **Hans Welzel**¹, para quem os **tipos penais culposos** se caracterizam como

¹ Iduna Weinert Abreu. **A Teoria da Ação Finalista de Welsel**. P. 189. Revista de Informação Legislativa. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180958/000357593.pdf?sequence=3&isAllowed=y>>

delitos de “*tipo aberto*”, cuja complementação compete ao julgador. Com efeito, incumbe ao juiz qualificar a conduta como imprudente, negligente ou imperita, não cabendo ao legislador minudenciar todas as formas pelas quais um resultado lesivo pode ocorrer. **À semelhança dos tipos culposos, a estrutura típica aberta dos crimes dolosos também foi incorporada ao constitucionalismo penal brasileiro como técnica legislativa legítima, apta a abarcar situações em que a multiplicidade de formas de execução inviabiliza a descrição exaustiva e casuística da conduta.** Nesses casos, cabe ao magistrado exercer o necessário juízo valorativo de integração, o que não configura arbítrio, mas expressão da função jurisdicional constitucionalmente atribuída.

Examinado em sua estrutura, o art. 15-A da Lei de Abuso de Autoridade apresenta todos os elementos mínimos exigíveis pela Constituição para a validade de um tipo penal, ainda que aberto:

(a) **Sujeito ativo determinado:** agente público — categoria precisamente definida no art. 2º da Lei 13.869/2019, abrangendo todo aquele que exerce função pública, em caráter temporário ou permanente, com ou sem remuneração.

(b) **Sujeito passivo definido:** vítima de infração penal ou testemunha de crimes violentos — categorias com conteúdo jurídico estabelecido.

(c) **Núcleos de conduta explicitados:** as modalidades do tipo são “*submeter*” (caput), “*permitir que terceiro intimide*” (§ 1º) e “*intimidar*” (§ 2º) — verbos que individualizam com clareza as formas de atuação comissiva e omissiva.

(d) **Elementos normativos restritivos cumulativos:** a conduta deve consistir em “*procedimentos desnecessários, repetitivos ou invasivos*” — expressões que, embora abertas, têm conteúdo determinável a partir dos parâmetros já consolidados nas normas protetivas preexistentes (Lei Maria da Penha; Lei do Depoimento Especial; Resoluções do CNJ e do CNMP) e à luz dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

(e) **Resultado típico delimitado:** a conduta deve levar a pessoa a *"reviver, sem estrita necessidade"*, a situação de violência ou outras situações potencialmente geradoras de sofrimento ou estigmatização. A cláusula *"sem estrita necessidade"* é vetor interpretativo de contenção, diretamente inscrito no tipo, que preserva a legalidade dos atos investigativos e probatórios genuinamente necessários.

(f) **Elemento subjetivo específico:** como qualquer crime da Lei de Abuso de Autoridade, o art. 15-A exige a finalidade especial de agir prevista no art. 1º, § 1º — *dolo específico de prejudicar outrem, de beneficiar a si mesmo ou a terceiro, ou de agir por mero capricho ou satisfação pessoal*.

É evidente que o tipo penal resguarda a atuação responsável do agente público, pois, ainda que possa haver dúvida objetiva quanto à *"necessidade"* do procedimento adotado ou incerteza quanto a seu caráter *"repetitivo ou invasivo"*, **a eventual configuração dessas circunstâncias, por si só, não basta para a configuração do crime de violência institucional**. Mostra-se necessária, cumulativamente, a comprovação do **dolo específico**, caracterizado pelo intuito de *"prejudicar outrem, de beneficiar a si mesmo ou a terceiro, ou de agir por mero capricho ou satisfação pessoal"*. Assim, **não basta** a prática de procedimento *"desnecessário"*, *"repetitivo"* ou *"invasivo"*, exige-se ainda a comprovação de que o agente público tinha **plena consciência de estar praticando comportamento de natureza emulatória** e, mesmo assim, **querer o resultado ou assumir o risco de produzi-lo**. Não se pune o comportamento negligente, imprudente ou imperito, mas apenas aquele resultante de **dolo direto e específico**, com finalidade clara e inequívoca.

É certo que, na dinâmica investigatória ou processual, podem surgir divergências quanto à necessidade, à reiteração excessiva ou à intrusividade de determinado procedimento. Nesse cenário, eventuais falhas procedimentais ou extrapolações indevidas podem repercutir no âmbito administrativo ou civil, **mas jamais na esfera penal**, pois o crime de violência institucional exige a existência de vontade livre, consciente e finalisticamente orientada à produção de resultado lesivo ou à obtenção

de vantagem indevida.

A integração valorativa dos elementos normativos abertos, à luz desses vetores, não compromete a legalidade penal — ao contrário, é o mecanismo constitucionalmente previsto de operacionalização do direito penal em contextos de complexidade fática que transcendem o alcance da tipificação casuística.

III. CONFORMIDADE COM O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

Sob a perspectiva do Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos, a Lei nº 14.321/2022 também se mostra plenamente compatível com os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro. **A Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder** (ONU, Resolução 40/34, de 29 de novembro de 1985) determina que os Estados devem garantir às vítimas tratamento respeitoso, que preserve a sua dignidade, e adotar medidas para minimizar os inconvenientes sofridos nas diligências decorrentes da persecução penal, evitando exposições desnecessárias.

A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará, promulgada pelo Decreto 1.973/1996) impõe aos Estados o dever de prevenir a violência contra a mulher, o que abrange a violência perpetrada por agentes estatais no curso de investigações e processos.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu expressamente, no julgamento do *Caso V.R.P., V.P.C. y Otros vs. Nicaragua* (Sentença de 8 de março de 2018), que a revitimização constitui forma autônoma de violência institucional e atenta contra os arts. 5.1 e 5.2 da Convenção Americana (integridade pessoal e proibição de tratamento cruel, desumano ou degradante). No caso, a Corte concluiu que *"o Estado se converteu em um segundo agressor"* ao submeter a vítima, durante o processo judicial, a procedimentos vexatórios e desnecessários,

configurando "*trato cruel, desumano e degradante*".

A lei ora impugnada implementa, no plano do direito interno, exatamente o tipo de proteção que a jurisprudência interamericana exige dos Estados. Declará-la inconstitucional significaria recuar aquém do patamar mínimo de proteção imposto pelo sistema interamericano de direitos humanos.

CONCLUSÃO

Em suma, a tipificação do crime de violência institucional não vulnera a autonomia dos órgãos de persecução penal nem afronta o princípio da taxatividade penal. A estrutura típica prevista no art. 15-A da Lei nº 13.869/2019, embora aberta, apresenta grau suficiente de determinação, cuja integração valorativa pelo magistrado não configura arbítrio, uma vez que os elementos normativos e subjetivos do tipo delimitam seu âmbito de incidência, afastando o risco de incriminação de condutas meramente culposas ou decorrentes de divergências interpretativas legítimas.

Pelo exposto, **conheço** da ação e, no mérito, julgo **improcedente** o pedido, confirmando a validade constitucional do art. 15-A da Lei nº 13.869/2019, com a redação conferida pela Lei nº 14.321/2022.

É como voto.