

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

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Vogal): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público contra a Lei n. 14.321/2022, que modificou a Lei n. 13.869/2019 para instituir o delito de violência institucional.

A lei impugnada tem a seguinte redação:

Art. 1º Esta Lei tipifica o crime de violência institucional.

Art. 2º A Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 15-A:

“Violência Institucional

Art. 15-A. Submeter a vítima de infração penal ou a testemunha de crimes violentos a procedimentos desnecessários, repetitivos ou invasivos, que a leve a reviver, sem estrita necessidade:

I - a situação de violência; ou

II - outras situações potencialmente geradoras de sofrimento ou estigmatização:

Pena - detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, e multa.

ADI 7201 / DF

§ 1º Se o agente público permitir que terceiro intimide a vítima de crimes violentos, gerando indevida revitimização, aplica-se a pena aumentada de 2/3 (dois terços).

§ 2º Se o agente público intimidar a vítima de crimes violentos, gerando indevida revitimização, aplica-se a pena em dobro.”

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

A requerente sustenta a inconstitucionalidade da lei impugnada a partir dos seguintes argumentos: (i) **violação à separação de poderes e à independência funcional do Ministério Público** (arts. 2º, 60, § 4º, III, e 127, § 1º, CF), pois os elementos normativos "procedimentos desnecessários, repetitivos ou invasivos" suprimiriam a competência constitucional exclusiva do *Parquet* para definir os meios da persecução penal, subordinando sua atuação ao juízo valorativo de terceiros; (ii) ofensa ao **devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa** (art. 5º, LIV e LV, CF), dado que a vagueza do tipo tornaria impossível ao acusado conhecer com precisão a conduta que lhe é imputada, cuja definição variaria conforme a convicção de cada órgão julgador; (iii) **violação ao princípio da reserva legal e da taxatividade penal** (art. 5º, XXXIX, CF), uma vez que o tipo penal não descreve com suficiência as condutas incriminadas, abrindo margem para a criminalização de atividades inerentes ao exercício regular da função pública; e (iv) contrariedade ao **princípio da intervenção mínima**, pois as condutas descritas já seriam adequadamente tuteladas pelas esferas cível e administrativa, dispensando a via penal.

O Presidente da República, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal defenderam a constitucionalidade da lei, tendo o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República opinado no sentido da improcedência do pedido.

ADI 7201 / DF

Feita essa breve lembrança, passo ao voto.

Início registrando que o voto do eminente Ministro Flávio Dino desenvolve, com muita propriedade, um relevante panorama normativo a respeito da proteção de vítimas e testemunhas no Brasil: a Lei do Depoimento Especial (Lei n. 13.431/2017) (art. 4º, I), o Decreto n. 9.603/2018 (art. 5º, I), a Lei Maria da Penha, com as alterações promovidas pela Lei n. 13.505/2017 (art. 10-A, § 1º, III), e a Lei Mariana Ferrer (Lei n. 14.245/2021), que, entre outros aspectos, inseriu regras procedimentais a serem observadas na inquirição de vítimas e testemunhas no Processo Penal. Esse arcabouço já implica sanções de natureza administrativa, cível e penal para condutas abusivas.

Com igual acerto, o voto do eminente Relator ressaltou os compromissos assumidos pelo Brasil no Direito Internacional dos Direitos Humanos. Nesse particular, destacou a Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder (ONU, Resolução 40/34/1985), que impõe aos Estados o dever de garantir tratamento respeitoso às vítimas e de minimizar os inconvenientes decorrentes da persecução penal; a Convenção de Belém do Pará (Decreto n. 1.973/1996), que obriga os Estados a prevenir a violência perpetrada por agentes estatais no curso de investigações e processos; e a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que reconheceu a revitimização como forma autônoma de violência institucional incompatível com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Com efeito, a violência institucional contra vítimas e testemunhas é fenômeno que deve receber a atenção do Estado, incumbindo ao ordenamento jurídico buscar mecanismos efetivos para combatê-la. A própria sensibilidade do legislador ao dar nome jurídico a essa forma de

ADI 7201 / DF

violência merece o mais alto apreço. O propósito protetivo da norma impugnada é, portanto, louvável.

Minha divergência, portanto, **não reside nos fins**, mas, exclusivamente, nos **meios** erigidos pelo legislador para proteger vítimas e testemunhas em face da violência institucional: por melhores que sejam as intenções, toda criminalização deve respeitar as balizas principiológicas mínimas do Direito Penal.

O **princípio da legalidade**, que, em razão da sua especial importância, é previsto não apenas no art. 5º, XXXIX, da Constituição, como também no art. 1º do CP, constitui um dos pilares do Direito Penal. Este, que é o princípio de maior tradição nesta seara, tem como função evitar punições arbitrárias, indeterminadas ou retroativas, garantindo previsibilidade e segurança jurídica (ROXIN, Claus; GRECO, Luís. *Direito Penal*. São Paulo: Marcial Pons, 2024, p. 302).

Desde os meus primeiros votos nesta Suprema Corte tenho buscado ressaltar a relevância da proteção do princípio da legalidade penal como garantia fundamental do cidadão (por exemplo, nos votos que proferi na ADI 7555, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 12/11/2025; e no MI 7452, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 26/3/2025).

De acordo com Frederico Horta, a lei penal cumpre dupla função (HORTA, O direito penal como direito à liberdade: suas raízes liberais e desafios contemporâneos. *RBCCrim* 155, 2019, p. 56). Voltada aos cidadãos entre si, delimita o espaço de liberdade de cada um, fixando os contornos do pacto social. Voltada à relação entre o indivíduo e o Estado, funciona como garantia contra o arbítrio punitivo: ao definir previamente as condutas proibidas e as sanções correspondentes, torna o castigo não um ato de força imprevisível, mas uma consequência que o próprio cidadão pode antecipar e, nesse sentido, incorporar ao cálculo de suas

ADI 7201 / DF

escolhas.

Como ressalta Horta, “a estreita relação da legalidade com a função preventiva das penas foi cuidadosamente explorada por Feuerbach. Não por acaso, o autor da teoria da coação psicológica é o mesmo que cunhou o brocardo *nullum crimen, nulla poena, sine lege*” (HORTA, O direito penal como direito à liberdade, p. 58). Afinal, a pena somente cumpre sua função intimidatória se o cidadão puder conhecer, com antecedência, precisão e clareza, quais comportamentos são proibidos e quais consequências deles decorrem. Uma lei penal vaga ou inacessível não intimida, apenas surpreende.

Um dos corolários desse princípio é o **mandado de determinação** — a *lex certa* —, que exige que a lei penal descreva suficientemente a conduta proibida, de modo a permitir que o cidadão possa, previamente e com segurança, **conhecer os limites entre o permitido e o proibido**. Como bem sintetiza Eduardo Viana, a função subjetiva do mandamento de clareza “está consubstanciada no fato de que cada cidadão tem o direito de saber, do modo mais claro e preciso possível, quais condutas são ameaçadas com pena para que possam, à luz da previsão legal, conduzir o seu comportamento” (VIANA, Eduardo. Observações sobre o princípio da legalidade. *Revista Científica do CPJM*, vol. 1, n. 2, 2021, p. 122).

Em sentido inverso, se ao cidadão não é possível conhecer as consequências do seu comportamento, o Estado estaria negando-lhe o próprio direito à liberdade — o que significaria, nas palavras de Viana, “a própria negação do Estado de Direito” (VIANA, Observações sobre o princípio da legalidade, p. 106).

O mandado de determinação não exige do legislador a pormenorização absoluta de todas as formas possíveis de execução do

ADI 7201 / DF

crime, exigência que, além de irrealizável, conduziria ao paradoxo da insegurança jurídica por sobredeterminação. E sabe-se que, diante da constatação da polissemia inerente aos signos da linguagem, sequer é possível identificar nos tipos, mesmo os mais simples, um imperativo totalmente claro e fechado, que não deixe espaço para interpretação. Isso, contudo, não afasta a exigência de que o tipo penal forneça elementos suficientemente determinados para que tanto o destinatário da norma quanto o magistrado disponham de parâmetros minimamente seguros para a sua aplicação.

É a previsibilidade do proibido que define até onde pode chegar a abertura semântica da lei penal, e não o contrário. Nas palavras de Frederico Horta, "a cognoscibilidade prévia da conduta proibida é o limite de amplitude, das remissões e da vagueza da lei penal" (HORTA, O direito penal como direito à liberdade, p. 68). Quando esse patamar mínimo é ignorado, a vagueza normativa não funciona apenas em desfavor do acusado: ela encobre e, paradoxalmente, autoriza o exercício arbitrário do poder punitivo (VIANA, Observações sobre o princípio da legalidade, p. 123).

Não se ignora que o **mandado de determinação não exige perfeição casuística do legislador**. Como tive oportunidade de assentar no julgamento do ARE 901.623 (Rel. Min Edson Fachin, Rel. p/ Acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 25/10/2024), "é possível que uma lei penal de interpretação controversa seja concretizada pela interpretação dada pelos tribunais, o que já satisfaz o imperativo constitucional de determinação", na linha do que já decidiu o Tribunal Constitucional alemão (BVerfGE 14, 245).

Naquele caso, entendi que a contravenção penal do art. 19 do Decreto-Lei n. 3.688/1941 — que proscree o porte de arma sem licença da autoridade — não padecia de ausência de determinação, pois o

ADI 7201 / DF

conceito de "arma" tem densidade semântica mínima na linguagem comum e encontra ancoragem objetiva na dogmática consolidada dos delitos patrimoniais, sendo possível ao cidadão extrair da leitura do tipo, por si só, o conteúdo essencial da proibição.

Com efeito, o Direito Penal admite tipos com algum grau de abertura, inclusive em hipóteses clássicas como o delito de ato obsceno (art. 233 do Código Penal), cujo conteúdo depende de padrões culturais e contextuais (HC 83996, Rel. Min. Carlos Velloso, Rel. p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJ 26/8/2005). Nesses casos, contudo, a abertura normativa é compensada pela existência de um núcleo mínimo de significado socialmente compartilhado, que permite ao destinatário da norma identificar, com razoável segurança, o âmbito do proibido.

De fato, a literatura especializada tem destacado a atuação da jurisprudência na concretização do alcance de tipos penais formulados de maneira mais aberta, fenômeno por vezes descrito como **mandado de precisão**. Tal construção busca preservar a funcionalidade do sistema penal sem abdicar das exigências de legalidade, embora seu alcance e seus pressupostos permaneçam objeto de debate na doutrina (cf. criticamente SOLAVAGIONE, Lucía. El mandato de determinación y el así llamado mandato de precisión: un análisis a propósito del sistema alemán. *Revista de Estudios Criminales*, v. 20, n. 80, p. 205-231).

O presente caso, contudo, é estruturalmente distinto, pois o art. 15-A da Lei n. 13.869/2019 não supera o teste mínimo da determinação. O tipo incrimina a conduta de submeter a vítima ou a testemunha a "procedimentos desnecessários, repetitivos ou invasivos" que a levem a "reviver, sem estrita necessidade", situação de violência ou sofrimento. Considerando que a participação em um processo criminal, sobretudo na condição de vítima, implica em alguma medida revivenciar o sofrimento já vivido, pergunto: o que seria um procedimento "desnecessário"?

ADI 7201 / DF

Desnecessário segundo qual parâmetro, em qual fase da persecução, comparado a qual alternativa disponível? O que torna um procedimento "invasivo" para fins penais? A repetição de uma oitiva em duas audiências distintas configura "procedimento repetitivo"? A acareação entre vítima e réu é, em si, "potencialmente geradora de sofrimento"?

A lei não oferece respostas. Os elementos normativos centrais do tipo não têm conteúdo determinável a partir da linguagem comum nem a partir de critérios jurídicos objetivos, mas dependem, inteiramente, da valoração contextual de cada julgador.

Isso significa que a conduta será criminosa ou lícita conforme o tribunal, o momento e o caso concreto, sem que o agente público — que precisa agir antes de ser julgado — possa antever com segurança os limites do permitido. A consequência é que a aplicação do tipo não se limita a concretizar uma zona de penumbra, mas exige a definição integral do próprio núcleo do injusto. Não se trata de interpretar um conceito aberto, mas de criá-lo no caso concreto. Essa diferença é decisiva: enquanto a abertura tolerável opera nas margens do tipo, aqui ela ocupa o seu centro.

Se a função de apelo do tipo penal é precisamente a de permitir que os cidadãos conheçam de antemão as condutas proibidas e orientem seu comportamento de acordo com o direito, é forçoso concluir que o art. 15-A não cumpre essa função elementar.

Ressalto que, na minha compreensão, os §§ 1º e 2º do art. 15-A preveem condutas — "intimidar a vítima" e "permitir que terceiro a intimide" — que ostentam suficiente determinação objetiva. Contudo, têm estrutura de causas de aumento de uma pena que só existe se o tipo base (previsto no *caput*) for constitucional, pois não criam crime autônomo, mas modificam a consequência jurídica de um crime de

ADI 7201 / DF

referência. Suprimido o *caput*, não há pena a aumentar. A declaração de inconstitucionalidade, portanto, alcança o art. 15-A em sua integralidade.

Poder-se-ia objetar que a Lei n. 13.869/2019, em seu art. 1º, § 1º, condiciona a configuração de qualquer crime de abuso de autoridade à presença de especial fim de agir (a “finalidade de prejudicar outrem ou beneficiar a si mesmo ou a terceiro, ou, ainda, por mero capricho ou satisfação pessoal”), o que funcionaria como filtro subjetivo adicional, restringindo o alcance do tipo aos casos de atuação deliberadamente abusiva.

Contudo, o especial fim de agir não sana a indeterminação do tipo objetivo. O elemento subjetivo especial opera como filtro de imputação, restringindo o universo de agentes responsabilizáveis, mas não resolve a questão anterior e logicamente prioritária: a de saber qual conduta, objetivamente considerada, está proibida. Um tipo penal indeterminado no plano objetivo não se torna determinado pela exigência de especial fim de agir; ao contrário, a combinação entre conduta vaga e finalidade especial apenas desloca o problema, transferindo para o plano subjetivo a indefinição que deveria ter sido resolvida no plano objetivo.

O resultado é que a persecução penal passa a depender, predominantemente, da reconstrução do propósito do agente, terreno ainda mais instável do que o da valoração objetiva da conduta, o que aprofunda, e não atenua, a insegurança jurídica que o mandado de determinação busca prevenir.

A indeterminação do tipo penal produz efeitos práticos relevantes, especialmente no contexto da atuação de agentes públicos. Diante da impossibilidade de antecipar, com alguma segurança, quais condutas poderão ser consideradas “desnecessárias”, “repetitivas” ou “invasivas”, instala-se um cenário de insegurança jurídica, no qual a atuação funcional

ADI 7201 / DF

passa a ser orientada pelo risco de responsabilização penal imprevisível. Há, aqui, o risco de inviabilizar a persecução penal, deixando exclusivamente ao alvedrio da autoridade que irá aplicar o tipo penal a definição daquilo que é ou não criminoso.

Esse quadro tende a gerar um efeito inibidor (*chilling effect*), levando agentes públicos a evitar a prática de atos legítimos — como a repetição de diligências, a realização de acareações ou a formulação de perguntas — por receio de futura incriminação. O resultado é paradoxal: uma norma criada para proteger vítimas pode, na prática, comprometer a eficiência da persecução penal e a adequada reconstrução histórica dos fatos no processo penal. O Direito Penal, nesse contexto, pode deixar de atuar como instrumento de proteção de bens jurídicos e passar a operar como fator de desorganização institucional, ao introduzir incerteza em esferas que exigem previsibilidade e segurança decisória.

Acolhida a inconstitucionalidade do tipo penal por violação ao princípio da legalidade, fica prejudicada a análise dos demais fundamentos articulados pela requerente. Registro, contudo, que o argumento da intervenção mínima não deixa de reforçar a conclusão. O arcabouço normativo já existente, ressaltado pelo eminente Relator, Ministro Flávio Dino, prevê sanções administrativas, cíveis e penais para condutas abusivas praticadas no curso da persecução penal. A opção por nova criminalização, recorrendo a um tipo vago e de contornos indefinidos, contraria simultaneamente a exigência de determinação e a subsidiariedade do Direito Penal.

Posto isso, peço as mais respeitosas vênias ao eminente Relator, Ministro Flávio Dino, para divergir e julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade do tipo penal de violência institucional (art. 15-A da Lei n. 13.869/2019), por não atender ao patamar mínimo de determinação exigido pelo princípio da

ADI 7201 / DF

legalidade penal (art. 5º, XXXIX, CF).

É como voto.