



PARECER JURÍDICO SOBRE O PROJETO DE LEI N. 7.596/2017, REFERENTE AOS CRIMES DE ABUSO DE AUTORIDADE

O **Conselho Diretivo Nacional – CDN da Associação Nacional de Juristas Evangélicos – ANAJURE**, no uso das suas atribuições estatutárias e regimentais, vem, através do presente expediente, expor, aos órgãos e entidades públicas e à sociedade brasileira, análise técnico-jurídica a respeito do Projeto de Lei n. 7.596/2017, cujo texto intenta regular os crimes de abuso de autoridade.

I – INTRODUÇÃO

O Plenário da Câmara dos Deputados analisou e aprovou, na última quarta-feira (14/07), o Projeto de Lei n. 7596/2017, oriundo do Senado Federal. O processo legislativo segue o seu curso, restando, apenas, a apreciação presidencial. Em termos de conteúdo, o texto propõe a criminalização de uma série de condutas que configurariam abuso de autoridade.

A proposição provocou reações variadas de parlamentares, magistrados e membros do Ministério Público, havendo parcela que se posiciona pela necessidade de sanção do projeto para coibir abusos de autoridades públicas, e outro grupo que enxerga no texto aprovado um mecanismo de paralisação de órgãos públicos envolvidos com o combate à corrupção.

O Senador Randolfe Rodrigues (Rede/AP), autor do projeto, manifestou-se pelo veto total da propositura, uma vez que o texto aprovado no Senado foi um substitutivo que descaracterizou o conteúdo inicialmente apresentado.

Considerando a relevância da matéria e as divergências existentes, a ANAJURE aproveita o ensejo para oferecer contribuições técnico-jurídicas sobre o assunto.

II – PROJETO DE LEI 7596/2017: BREVE PANORAMA DO TEXTO APROVADO

O Projeto de Lei n. 7596/2017 **define os crimes de abuso de autoridade**, cometidos por agente público, servidor ou não, que, no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las, abuse do poder que lhe tenha sido atribuído (Art. 1º). O § 1º do art. 1º delimita os casos de abuso de autoridade às situações em que o agente atue com a finalidade específica de prejudicar outrem ou beneficiar a si mesmo ou a terceiro, ou, ainda, por **mero capricho** ou **satisfação pessoal** (grifos nossos). Excluem-se do tipo penal hipóteses decorrentes de divergência na interpretação de lei ou na avaliação de fatos e provas (art. 1º, § 2º).

O texto da propositura estabelece **rol exemplificativo de sujeitos ativos do crime**, englobando agente público, servidor ou não, da administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do DF, dos Municípios e de Território, bem como todo aquele que exerce, mesmo 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 entidade da administração pública.

Apurado o crime e estabelecida a condenação, o projeto prevê algumas consequências possíveis. Dentre os efeitos, constam (I) a definição do dever de reparar o dano causado; (II) a inabilitação para o exercício de cargo, mandato ou função pública, por 1 a 5 anos; e (III) a perda do cargo, do mandato ou da função (art. 4º). Ademais, a condenação em âmbito criminal não obsta a aplicação de **sanções de natureza civil ou administrativa** (art. 6º).

Vale mencionar, ainda, que o projeto estabelece algumas **penas restritivas de direitos** substitutivas das privativas de liberdade previstas, quais sejam: (I) prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas; (II) suspensão do exercício do cargo, da função ou do mandato, por 1 a 6 meses, com a perda dos vencimentos e das vantagens; (III) proibição de exercer funções de natureza policial ou militar no Município em que tiver sido praticado o crime e naquele em que residir ou trabalhar a vítima, por prazo de 1 a 3 anos (art. 5º).

Após estabelecer tais regulações, o projeto de lei passa à tipificação penal, **criminalizando condutas**, como submeter o preso ao uso de algemas quando manifestamente não houver resistência à prisão (art. 17); requisitar instauração de procedimento investigatório de infração penal ou administrativa sem qualquer indício da prática de crime, de ilícito funcional ou de infração administrativa (art. 27); dar início ou proceder à persecução penal, civil ou administrativa sem justa causa fundamentada ou contra quem sabe inocente (art. 30), dentre outras.

Além disso, a propositura modifica o texto de algumas normas. Altera, por exemplo, a Lei n. 7.960/1989 (**Lei da Prisão Temporária**) para estabelecer que o mandado de prisão necessariamente conterá o período de duração da prisão temporária estabelecido no art. 2º, *caput*, da Lei n. 7.960/1989 e que, decorrido o referido prazo, o preso será posto em liberdade independentemente de nova ordem da autoridade judicial, exceto hipóteses legais (art. 40, PL 7.596/2017).

O projeto ainda promove mudanças na Lei n. 9.296/1996 ao incriminar a conduta de autoridade judicial que determine a execução de **interceptação de comunicações telefônicas**, de informática ou telemática com objetivo não autorizado em lei (art. 10, parágrafo único). No tocante às alterações propostas para a Lei n. 8.906/1994 (**Estatuto da OAB**), o projeto criminaliza a violação de determinadas prerrogativas do advogado.

Feita a exposição acima, seguimos para a análise de mérito.

III – ANÁLISE DOS TERMOS DO PROJETO

Como exposto, o Projeto de Lei n. 7.596/2017 amplia consideravelmente a legislação referente ao abuso de autoridade. Em um Estado Democrático de Direito, certamente não se deseja que haja margem para arbitrariedades por parte das instituições responsáveis pelas investigações e pela atividade jurisdicional, de modo que a delimitação do exercício do poder é benéfica para a convivência pacífica entre a sociedade e as autoridades competentes.

Por isso, o nosso ordenamento jurídico se alinha ao Sistema de Freios e Contrapesos, do qual decorre a ideia de que o controle do poder se dá pelo próprio poder, de modo que, mesmo havendo independência e autonomia, deve existir harmonia

no desempenho das funções atribuídas a cada um¹. Ciente da importância da independência dos órgãos participantes da persecução penal, e com vistas a alcançá-la, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção orienta a adoção de medidas para reforçar a integridade e evitar toda oportunidade de corrupção entre os membros do Poder Judiciário e do Ministério Público (art. 11, parágrafos 1 e 2).

Portanto, a iniciativa do Poder Legislativo alcança matéria relevante para o atual contexto brasileiro, sendo certo que o estabelecimento de balizas para a conduta da Administração Pública, segundo os princípios da legalidade e da moralidade, é desejável e oportuno.

Com esse intuito, o PL em comento traz alguns dispositivos acertados. Como exemplo, citamos o art. 24, que proíbe o constrangimento, sob violência ou grave ameaça, de funcionário ou empregado de instituição hospitalar pública ou privada a admitir para tratamento pessoa cujo óbito já tenha ocorrido, com o fim de alterar local ou momento do crime, prejudicando a apuração; e, ainda, o art. 36, que fixa punição para situações nas quais, em processo judicial, se decreta a indisponibilidade de ativos financeiros em quantia que extrapole exacerbadamente o valor estimado para a satisfação da dívida da parte.

Embora existam dispositivos razoáveis e proporcionais, como demonstrado acima, há lacunas no projeto, que mereciam correção, o que não ocorreu, ao nosso ver, pela ausência de espaços para debates aprofundados sobre a matéria. Na verdade, em sentido oposto, preferiu-se a rápida aprovação do PL, por meio da adoção de regime de urgência, em detrimento de qualquer reflexão pormenorizada, conforme alertado em nota divulgada pela ANAJURE².

Dentre os problemas do PL 7.596/2017, indicamos, principalmente, a utilização de dispositivos vagos, imprecisos e que podem dar margem a perigosos subjetivismos. Sujeitar magistrados, membros do Ministério Público e demais servidores públicos diretamente ligados ao combate à impunidade e corrupção, a tipos penais com esse teor pode ocasionar grave insegurança jurídica, inibindo a atuação desses profissionais.

Esse tem sido o entendimento de diversas organizações representativas de profissionais vinculados ao combate à corrupção e crime organizado. O Conselho

¹ <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2018/consideracoes-sobre-a-teoria-dos-freios-e-contrapesos-checks-and-balances-system-juiza-oriana-piske>

² <https://www.anajure.org.br/anajure-divulga-nota-publica-sobre-a-aprovacao-do-pl-7596-2017-na-camara-dos-deputados-referente-aos-crimes-de-abuso-de-autoridade/>

Nacional de Procuradores Gerais do Ministério Público dos Estados e da União (CNPJ) denunciou a imprecisão dos termos utilizados no projeto: “Em verdade, a incompletude da lei penal, como aprovada, é matéria-prima para abusos interpretativos, retrocedendo em termos técnicos por autorizar a subsunção ao tipo de condutas que, no mais das vezes, destoam da realidade que se busca coibir. O alcance do PL É indefinido e construir tipo criminal nestes termos é servir de campo fértil para arbitrariedades”³.

A Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) também se posicionou sobre a questão, afirmando que a necessária punição do abuso de autoridade não pode servir para intimidar ou subtrair a independência do Judiciário no combate à corrupção e na garantia dos direitos fundamentais⁴.

O Ministério Público Militar pugnou pelo veto da proposição, entendendo que “a matéria, tratada de forma apressada pelos parlamentares, sem o debate necessário para aprofundamento das questões propostas, irá atingir diretamente a continuidade dos trabalhos do Ministério Público no combate à corrupção e às organizações criminosas”⁵.

A Frente Associativa da Magistratura e do Ministério Público (Frentas) criticou a ausência de diálogo, defendendo a necessidade de que o assunto seja submetido a debates em audiências públicas com a presença da sociedade e das instituições que lidam com o tema⁶.

Também se manifestaram contrariamente ao projeto o Ministério da Justiça e Segurança Pública⁷ (MJSP), a Associação dos Juizes Federais do Brasil⁸ (AJUFE), o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro⁹ (MPRJ), o Ministério Público do Estado da Bahia¹⁰ (MPBA), a Associação dos Magistrados de Mato Grosso do Sul¹¹ (AMAMSUL) e, conjuntamente, a Associação dos Magistrados do Paraná (AMAPAR) e a Associação Paranaense do Ministério Público (APMP)¹².

³ <https://www.cnpj.org.br/index.php/comunicacao-menu/todas-noticias-cnpj-2/8341-nota-publica-abuso-de-autoridade-pl-n-7-596-2017?tmpl=component&print=1>

⁴ <https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI308831,11049-AMB+critica+PL+que+define+crimes+de+abuso+de+autoridade>

⁵ <http://www.mpm.mp.br/nota-publica-projeto-de-lei-sobre-abuso-de-autoridade/>

⁶ <https://www.conamp.org.br/pt/comunicacao/noticias/item/2559-em-nota-frentas-manifesta-indignacao-com-aprovacao-de-projeto-sobre-abuso-de-autoridade.html>

⁷ <https://www.conjur.com.br/dl/ministerio-justica-emite-parecer.pdf>

⁸ <https://www.ajufe.org.br/imprensa/noticias/12738-nota-de-repudio-ao-projeto-de-lei-de-abuso-de-autoridade-aprovado-na-camara-dos-deputados>

⁹ <http://www.mprj.mp.br/lei-abuso-de-autoridade>

¹⁰ <https://www.mpba.mp.br/noticia/47850>

¹¹ <http://www.amamsul.com.br/site/index.php/11-noticias/1283-nota-publica-2>

¹² <https://www.amapar.com.br/noticia-rss/item/nota-p%C3%BAblica-lei-de-abuso-de-autoridade.html>

Importa considerar que o constrangimento de Magistrados e membros do Ministério Público vai na contramão das necessidades atuais de combate e prevenção à corrupção, colidindo, também, com as recomendações assentadas na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, na qual se fixa que “cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias para estabelecer ou *manter*, em conformidade com seu ordenamento jurídico e seus princípios constitucionais, *um equilíbrio apropriado entre quaisquer imunidades ou prerrogativas jurisdicionais outorgadas a seus funcionários públicos para o cumprimento de suas funções* e a possibilidade, se necessário, de proceder efetivamente à investigação, ao indiciamento e à sentença dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção” (art. 30, parágrafo, grifos nossos).

Em oposição ao disposto no diploma internacional, o Projeto de Lei 7.596/2017 atinge a independência do magistrado, ao estabelecer pena de detenção, de um a quatro anos, e multa, a autoridade judiciária que, *dentro de prazo razoável, deixar de: I – relaxar a prisão manifestamente ilegal; II – substituir a prisão preventiva por medida cautelar diversa ou conceder liberdade provisória, quando manifestamente cabível; III – deferir liminar ou ordem de habeas corpus, quando manifestamente cabível.* (art. 9º, Parágrafo único, PL 7.596/2017, grifo nosso). Em nota técnica, o MJSP explica, e nisto concordamos, que o dispositivo elimina a discricionariedade do magistrado na exegese normativa¹³. Não se pretende a legitimação de decretação de medida de privação da liberdade de modo arbitrário, que já é objeto de regulamentação legal. A crítica ao Parágrafo único do art. 9º surge da ausência de balizas para o que se possa considerar “prazo razoável” ou “manifestamente cabível”.

Outros termos empregados no texto do projeto apresentam problemas técnicos. A propositura estabelece, por exemplo, sanção para casos em que seja decretada a condução coercitiva de testemunha ou investigado de modo *manifestamente descabido* (art. 10). Em outro trecho, pune o uso de algemas quando *manifestamente* não houver resistência à prisão, internação ou apreensão, ameaça de fuga, etc. (art. 17). Coíbe a iniciação da persecução penal, civil ou administrativa *sem justa causa fundamentada* (art. 30). Incrimina a conduta de deixar de corrigir, de ofício ou mediante provocação, *erro relevante* que sabe existir em processo ou procedimento (art. 34). Não fica claro, contudo, o significado do que seria “manifestamente descabido”, resistência manifestamente inexistente, “justa causa fundamentada” e “erro relevante”. Dessa

¹³ <https://www.conjur.com.br/dl/ministerio-justica-emite-parecer.pdf>

forma, a tomada de decisão por parte das autoridades investigativas fica nitidamente prejudicada, uma vez que a imprecisão dos termos pode gerar dúvida no servidor público a respeito da legalidade da sua conduta, resultando em intimidação e, conseqüentemente, inação no combate à criminalidade.

O projeto também menciona a sanção para hipóteses em que se constanja o preso ou o detento, mediante violência, grave ameaça ou *redução de sua capacidade de resistência* a exhibir-se ou ter seu corpo ou parte dele exibido à curiosidade pública, submeter-se a situação vexatória ou a constrangimento não autorizado em lei; *produzir prova contra si mesmo ou contra terceiro* (art. 13). Criminaliza situação em que seja prestada informação falsa sobre procedimento judicial, policial, fiscal ou administrativo *com o fim de prejudicar interesse de investigado* (art. 29). Fixa, ademais, pena de detenção, de seis meses a dois anos e multa, para quem demorar demasiada e injustificadamente no exame de processo de que tenha requerido vista em órgão colegiado, *com o intuito de procrastinar seu andamento ou retardar o julgamento* (art. 37). Ao analisar esses dispositivos, deparamo-nos com a dificuldade decorrente da inexistência de contornos nítidos para a aferição de responsabilidade, em virtude da presença de termos dotados de alta carga de subjetividade. Em outras palavras, o PL não estabelece parâmetros objetivos que poderiam indicar como se dá a redução da capacidade de resistência de um indivíduo; do que seria constranger o indivíduo a produzir prova contra si mesmo ou contra terceiro; de como se configuraria o intuito de prejudicar interesse do investigado ou, ainda, o que configuraria um ato de procrastinação do magistrado, recaindo-se, uma vez mais, em extremado subjetivismo.

Além da alta carga de abstração, vale ponderar se condutas criminalizadas pelo projeto não poderiam ser eficazmente desestimuladas por meio de sanções administrativas. Como bem estabelece a doutrina jurídica, o Direito Penal é norteado pelo princípio da intervenção mínima ou *ultima ratio*, responsável por indicar os bens jurídicos mais preciosos para o ordenamento jurídico, sujeitando-os ao rigor da proteção penal, e, conseqüentemente, excluindo tantos outros bens do escopo da lei criminal¹⁴. No caso em comento, caberia refletir se o Direito Penal seria o instrumento adequado para a repressão das condutas em questão. Essa análise, no entanto, não foi desenvolvida durante os debates acerca do projeto, tendo contribuído para isso, frise-se, a pressa que norteou o processo de aprovação da propositura.

¹⁴ GRECO, Rogério. **Código Penal**: comentado. 7ª ed. Niterói: Impetus, 2013, p. 3.

A criminalização desmedida de condutas humanas tem o condão de banalizar o Direito Penal e de promover ofensa à proporcionalidade, valioso princípio que impõe, nos dizeres de Alberto Silva Franco, citado por Rogério Greco, “que se faça um juízo de ponderação sobre a relação existente entre o bem que é lesionado ou posto em perigo (gravidade do fato) e o bem de que pode alguém ser privado (gravidade da pena). Toda vez que, nessa relação, houver um desequilíbrio acentuado estabelece-se, em consequência, inaceitável desproporção”¹⁵.

Destaque-se, ainda, que “para o princípio da proporcionalidade, quando o custo for maior do que a vantagem, o tipo será inconstitucional, porque contrário ao Estado Democrático de Direito. (...) Com efeito, um Direito Penal democrático não pode conceber uma incriminação que traga mais temor, mais ônus, mais limitação social do que benefício à coletividade”¹⁶. Assim, um projeto de lei dotado de dispositivos que prejudicam a independência de órgãos investigativos e jurisdicionais em sua atuação voltada ao combate da criminalidade e, em especial, da corrupção, certamente impõe grave e indesejado ônus a ser suportado não somente pelos servidores envolvidos na persecução penal, mas também por toda a sociedade.

IV – IDENTIFICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS QUE DEVEM SER VETADOS

Tendo em vista a necessidade de abertura de espaços públicos para a discussão da matéria; o teor de várias das disposições do PL n. 7.596/2017, vagas e imprecisas; os resultados prejudiciais à segurança jurídica e ao combate à corrupção delas advindas; **a ANAJURE se posiciona contrariamente ao referido Projeto de Lei, pugnando pelo seu veto parcial pelo Presidente da República.**

Com efeito, listamos abaixo os dispositivos que, ao nosso entender, devem ser objeto de veto presidencial:

¹⁵ Ibid, p 9.

¹⁶ CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal**: parte geral. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 39-40.

JUSTIFICATIVA PARA O VETO	DISPOSITIVO
<p style="text-align: center;">VACUIDADE, IMPRECISÃO, E RISCOS À SEGURANÇA JURÍDICA</p>	<p>Art. 9º Decretar medida de privação da liberdade em manifesta desconformidade com as hipóteses legais: Pena – detenção, de I (um) a 4 (quatro) anos, e multa.</p> <p><i>Parágrafo único. Incorre na mesma pena a autoridade judiciária que, dentro de prazo razoável, deixar de: I – relaxar a prisão manifestamente ilegal; II – substituir a prisão preventiva por medida cautelar diversa ou conceder liberdade provisória, quando manifestamente cabível; III – deferir liminar ou ordem de habeas corpus, quando manifestamente cabível.</i></p> <p>Art. 10. Decretar a condução coercitiva de testemunha ou investigado manifestamente descabida ou sem prévia intimação de comparecimento ao juízo: Pena – detenção, de I (um) a 4 (quatro) anos, e multa.</p> <p>Art. 17. Submeter o preso, internado ou apreendido ao uso de algemas ou de qualquer outro objeto que lhe restrinja o movimento dos membros, quando manifestamente não houver resistência à prisão, internação ou apreensão, ameaça de fuga ou risco à integridade física do próprio preso, internado ou apreendido, da autoridade ou de terceiro: Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.</p>

	<p>Art. 30. Dar início ou proceder à persecução penal, civil ou administrativa <i>sem justa causa fundamentada</i> ou contra quem sabe inocente: Pena – detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.</p> <p>Art. 34. Deixar de corrigir, de ofício ou mediante provocação, com competência para fazê-lo, <i>erro relevante</i> que sabe existir em processo ou procedimento: Pena – detenção, de 3 (três) a 6 (seis) meses, e multa.</p>
<p style="text-align: center;">MARGEM PARA SUBJETIVISMO E TIPOS PENAIIS ABERTOS</p>	<p>Art. 29. Presta informação falsa sobre procedimento judicial, policial, fiscal ou administrativo <i>com o fim de prejudicar</i> interesse de investigado: Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.</p> <p>Art. 37. Demorar demasiada e injustificadamente no exame de processo de que tenha requerido vista em órgão colegiado, <i>com o intuito de procrastinar seu andamento ou retardar o julgamento:</i> Pena – detenção, de 6 (seis meses) a 2 (dois) anos, e multa.</p>

V – CONCLUSÃO

Ante o exposto, a ANAJURE entende que o Projeto de Lei n. 7.596/2017, embora tenha previsões razoáveis e oportunas, traz diversos dispositivos dotados de imprecisão e que devem ser vetados pelo Presidente da República, de forma que a atuação das instituições envolvidas com a persecução penal seja mantida livre e independente; não se constituam óbices ao combate da criminalidade e, em especial, da corrupção; e seja

preservada a integridade dos princípios norteadores do Direito Penal, como a intervenção mínima e a proporcionalidade.

A ANAJURE comunica, nesse sentido, que encaminhará o presente Parecer Técnico ao Presidente da República, aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e ao Ministro da Justiça e Segurança Pública.

Brasília, 20 de agosto de 2019

Dr. Uziel Santana
Presidente da ANAJURE