



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 761, DE 2015

Regulamenta o uso de algemas em todo o território nacional.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei regulamenta o uso de algemas em todo o território nacional.

Art. 2º É lícito o uso de algemas nos seguintes casos:

I – resistência;

II – fundado receio de fuga;

III – perigo à integridade física própria ou alheia, por parte do preso ou de terceiros;

IV – quando da periculosidade do indivíduo se mostrar necessária a medida em razão de atos, fatos e histórico pretérito;

V – quando o agente de segurança pública estiver só e por outro meio não puder garantir a condução segura do custodiado para autuação;

VI – transporte do custodiado ou preso para outra dependência, localidade ou presídio; e,

VII – em audiência, quando absolutamente necessário à ordem dos trabalhos, à segurança das testemunhas ou à garantia da integridade física dos presentes, determinado pela autoridade judiciária ou pelo Ministério Público.

§ 1º Fica autorizado o uso de algemas em menores, nas hipóteses dos incisos precedentes, observado o disposto no art. 178 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e Adolescente), desde que constitua meio estritamente necessário para garantir a atuação do agente de segurança pública.

§ 2º As algemas devem ser utilizadas preferencialmente nos punhos do custodiado voltados para atrás do corpo.

§ 3º O emprego de algemas aplica-se a todos, indistintamente, que se enquadrem em quaisquer dos incisos do *caput*.

Art. 3º É expressamente vedado o emprego de algemas:

I – como forma de castigo ou sanção disciplinar;

II – por tempo excessivo;

III – por motivo de discriminação de qualquer tipo;

IV – quando o investigado ou acusado se apresentar espontaneamente à autoridade policial ou judiciária; e,

V – como forma de submeter pessoa sob custódia ou guarda à exposição vexatória, humilhante ou mediante constrangimento ilegal.

§ 1º A inobservância da presente Lei importará em abuso de autoridade e, por conseguinte, em responsabilização disciplinar administrativa, civil e penal do agente ou da autoridade, sem prejuízo da responsabilidade civil do Estado.

§ 2º O uso inadequado de algemas por agente ou autoridade legalmente constituída não implica em nulidade do procedimento.

§ 3º Não serão admitidos outros instrumentos de redução da capacidade motora do custodiado ou preso, salvo quando não houver disponibilidade de algemas nas oportunidades de seu emprego ou em situação excepcional para preservar a integridade física do custodiado ou preso, dos agentes de segurança pública envolvidos na operação, ou para garantir o êxito desta, observado o disposto no art. 4º desta Lei.

§ 4º Algemas descartáveis poderão ser adotadas pelos órgãos de segurança pública, devendo, para tanto, observar a qualidade e ocasiões para o uso, conforme regulamentação.

Art. 4º Qualquer agente de segurança pública ou autoridade que tomar conhecimento de abuso ou irregularidade no emprego de algemas levará o fato ao conhecimento do Ministério Público, remetendo-lhe os documentos e provas de que dispuser, necessários à apuração da responsabilidade penal.

Parágrafo único. O fundamento para emprego do uso de algemas prescinde de menção em relatório ou livro especial de registro.

Art. 5º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º Fica revogado o art. 199 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que “Institui a Lei de Execução Penal”.

JUSTIFICAÇÃO

O emprego de algemas é assunto antigo já tratado em projetos de lei anteriores que, não obstante, deixaram de ser convertidos em Lei. A lacuna legislativa permanece. O assunto não tem trânsito fácil e, por conseguinte, suscita discussões acaloradas por inexistir legislação regulamentando o uso de algemas.

A reincidência de casos ilustrados pela mídia em decorrência das exitosas operações da Polícia Federal e intervenções do Ministério Público Federal, que levaram ao indiciamento e prisões de insignes nomes da política, de empreiteiras e de executivos de grandes empresas públicas e privadas, bem como de acirradas críticas da sociedade civil, provocaram o Supremo Tribunal Federal a editar, em 13.08.2008, a Súmula Vinculante nº 11, após o HC 91952, em que o Plenário anulou a condenação de um pedreiro de Laranjal Paulista (SP) pelo Tribunal do Júri, pelo fato de ter sido ele mantido algemado durante todo o seu julgamento, sem que houvesse motivação justificada.

Argumentam alguns tratar-se de uso arbitrário e abusivo, p. ex., um executivo renomado ser algemado e exposto à mídia, por não representar perigo. Pode não ser, mas também pode ser. Perigoso é qualquer um, usando uma arma ou um computador. Sustentam outros, em contrapartida, que o uso de algemas não era discutido anteriormente por tratar-se de objeto pensado somente para os pulsos dos pobres. Em ambos os casos as críticas são veementes.

Certo é que, para o agente e autoridade policial tomar a decisão de usá-la constitui tarefa das mais difíceis, por obrigá-lo, no calor da operação, a analisar os acontecimentos e fatos em desenvolvimento, e, sob pressão, fazer uso dos meios necessários e adequados à situação.

Todo indivíduo custodiado ou preso, ainda que amparado por princípios, como o da presunção da inocência e dignidade da pessoa humana, encontra-se num momento de exceção, onde há um cerceamento dos direitos albergados pela Constituição, reconhecido para todos, entre eles o da liberdade, visto que o estado de liberdade é a condição natural ao ser humano.

A presunção de inocência, registre-se, nem sempre serve de obstáculo para a utilização de algemas, pois buscando o êxito da persecução criminal, pode-se admitir a decretação de prisão cautelar e de medidas restritivas de liberdade, como o uso de algemas, desde que se mostre necessário e desde que estas não desposem qualquer propósito de antecipação de pena ou da execução penal.

Isto posto, não há justificativa razoável para a vedação do uso de algemas indiscriminadamente, já que se tem por regra a submissão do uso de algemas como consequência do estado de custodiado ou preso.

Em outras palavras, o cidadão para colocar-se nessa condição, atentou ou é suspeito de ter atentado contra princípios que regulam a sociedade e contra direitos de um ou mais cidadãos com iguais direitos. Eis porque, na dúvida, deve-se interpretar a norma a favor da sociedade (*in dubio pro societate*) e não de um só indivíduo.

Não existe um direito ou princípio hierarquicamente superior ao outro, mas a garantia da ordem pública deve prevalecer ante os direitos individuais de um único cidadão.

Assim, o uso de algemas deve ser a regra e não a exceção, visto que a segurança pública dos agentes de segurança pública e demais cidadãos se sobrepõe aos direitos e garantias de um único ou alguns poucos indivíduos custodiados ou presos. Daí porque estamos dando uma interpretação mais elástica, genérica, para não constituir um rol exaustivo de agentes que deverão observar a presente Lei. Explicamos: Não são somente os agentes de segurança pública e membros do Ministério Público alcançados pela norma, mas também outros agentes públicos que, no seu dever-poder, colocam-se em risco, como aqueles que fazem fiscalização, p. ex., de trânsito, além dos agentes de segurança de medidas socioeducativas que, em regra, deparam-se com situações de extrema vulnerabilidade pessoal ou perigo para terceiros.

A ONU recomenda que as algemas nunca devam ser aplicadas como sanção, mas admitem seu uso como medida de precaução. A Suprema Corte dos EUA, por sua vez, reconhece o direito do policial de algemar suspeitos, como regra, mas exige seu manuseio com os devidos cuidados para não produzir qualquer lesão ao custodiado ou preso.

São recomendações pertinentes e plenamente aceitáveis, até porque sabemos que a reação de pessoa abordada, custodiada ou presa, é imprevisível. A reação do custodiado ou preso é inesperada, constituindo-se, muitas vezes, em ato de desespero que resulta em violência. O indivíduo abordado pelo agente policial, p. ex., tomado de desespero, busca inicialmente, de todas as formas, evitar o algemamento e, num segundo momento, procura desvencilhar-se das algemas para empreender fuga, usando de força física contra o agente que pretende levá-lo para autuação ou preso.

O uso das algemas em todo mundo obedece a protocolos e, em regra, é usado para conduzir o custodiado ou preso em viatura ou a pé até o local da autuação.

Não é demais ressaltar que na realidade do dia a dia os procedimentos policiais, sob brutal pressão do enfrentamento do cotidiano, o agente de segurança pública, que zela pela sociedade, também é merecedor de ter sua dignidade e integridade preservadas. É de se lembrar que o agente, não raras vezes, em operações policiais, obriga-se a prender sozinho um criminoso, correndo o risco decorrente desse ato de apreensão.

O ministro Cesar Peluso, por ocasião do julgamento do HC 91952, reconheceu que o ato de prender um criminoso e de conduzir um preso é sempre perigoso, razão pela qual “*a interpretação deve ser sempre em favor do agente do Estado ou da autoridade*”.

A edição da Súmula Vinculante nº 11 teve por objetivo preencher uma lacuna no ordenamento jurídico e resguardar o direito das pessoas. Entretanto, faz-se necessário, por meio do Poder Legislativo, a regulamentação do uso de algemas em conformidade com a

realidade, não pensando apenas na graciosidade formal de direitos, ou na escolha de pulsos pobres ou ricos, mas devendo-se adequar a legislação e, por conseguinte, os procedimentos reais adotados pelos órgãos de segurança pública.

A excepcionalidade do uso, que orientou o Supremo Tribunal Federal a editar a Súmula Vinculante, não constitui rol exaustivo. Deveu-se, repisamos aqui, à inexistência de norma, ao tempo que constituiu orientação para evitar abusos que levavam ao constrangimento físico e moral do preso ou custodiado.

A ilustre ministra Carmem Lúcia, no HC 89429/RO, afirmou “*que a prisão não é espetáculo*”, nem o seu uso pode ser arbitrário. Ocorre que nos atos de custódia e prisão o uso de algemas se faz necessário para cessar qualquer periculosidade imprevisível que possa ocorrer, evitando-se, assim, qualquer evento danoso.

Dessa forma, entende-se que o uso de algemas não pode ser arbitrário nem abusivo, mas também não pode ser a exceção, por se tratar de uma garantia da ordem pública e segurança dos agentes, custodiados ou presos, e todos os demais transeuntes presentes.

Quanto à exposição dos custodiados e presos à mídia, o agente ou autoridade policial deve buscar estratégias, sem alvoroço, visando evitar violações aos princípios da dignidade e inocência, bem como da privacidade e honra.

O uso de algemas não pode ser a válvula de escape para a solução de alguns problemas e prejudicar milhares de agentes de segurança pública que arriscam suas vidas diariamente. Restringir desmesuradamente o uso de algemas é medida das mais temerárias a ser acrescida na dura e perigosa rotina dos policiais e um ingrediente volátil e instável a colocar em maior risco de morte esses agentes policiais.

A Polícia Judiciária da União, exercida pela Polícia Federal, adota manual de gestão de planejamento operacional e torna o uso de algemas uma regra de segurança da equipe, dos presos e de terceiros, razão pelo qual o seu uso é obrigatório.

Quanto aos menores e adolescentes, direitos estabelecidos pelo ECA devem ser observados, entretanto, exige-se prevenção por parte dos agentes de segurança pública contra a imprevisibilidade de comportamento dos indivíduos. Vale lembrar que está em discussão a redução da maioridade penal em virtude do aumento da periculosidade apresentada por esses menores, entre outros motivos.

Por fim, o registro, isto é, a inclusão em relatório acerca do procedimento de uso das algemas não se mostra viável, pois o uso como regra e não mais como exceção, tornaria ainda mais burocrático o serviço, além do elevado número de procedimentos em que são necessários o emprego das algemas.

Portanto, constitui abuso de autoridade qualquer atentado à incolumidade física do indivíduo, tal como prescreve o art. 5º, inciso XLIX, da Carta Política de 1988. Sendo assim, se algemas não forem utilizadas de forma correta, observando a legislação e protocolos

específicos da instituição a que serve o agente, estará este incorrendo em crime de abuso de autoridade em concurso material.

Sendo assim, basta a eventual ocorrência de quaisquer das hipóteses elencadas no art. 3º do presente projeto, que caberá a qualquer pessoa levar ao conhecimento do Ministério Público o abuso, que tem por função o controle externo da autoridade policial.

Por derradeiro, ressalte-se que o uso legítimo de algemas não é arbitrário, tendo caráter de excepcionalidade, a ser adotado nos casos e com as finalidades elencadas na presente proposição legislativa. O seu emprego, observados os dispositivos supra, constitui balizamento jurídico seguro, com esteio nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, em caso de necessidade.

Esperamos, assim, merecer a anuênciia dos nobres Pares para a aprovação do projeto de lei.

Sala das Sessões, 26 de novembro de 2015.

Senador **DAVI ALCOLUMBRE**

LEGISLAÇÃO CITADA

Constituição de 1988 - 1988/88

Lei nº 7.210, de 11 de Julho de 1984 - 7210/84

artigo 199

Lei nº 8.069, de 13 de Julho de 1990 - ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - ECA - 8069/90

artigo 178

(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em decisão terminativa)