

# PARECER N° , DE 2016

De PLENÁRIO, em substituição à COMISSÃO DA CONSOLIDAÇÃO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL E REGULAMENTAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 280, de 2016, do Senador Renan Calheiros, que *define os crimes de abuso de autoridade e dá outras providências.*

SF/16924.07089-74

**RELATOR:** Senador **ROBERTO REQUIÃO**

## I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 280, de 2016, define **taxativamente** os crimes de abuso de autoridade, cometidos por agente público, em sentido amplo, abarcando servidores públicos e pessoas a eles equiparadas, além de membros do Ministério Público e dos Poderes Judiciário e Legislativo de todas as esferas da Administração Pública – federal, estadual, distrital e municipal.

Nos termos do PLS, os crimes de abuso de autoridade serão processados mediante ação pública condicionada a representação do ofendido ou requisição do Ministro da Justiça, admitida a ação privada se o Ministério Público não apresentar a denúncia no prazo de quinze dias, contado do recebimento do inquérito ou da representação do ofendido. A ação penal será pública incondicionada, todavia, no caso de pluralidade de vítimas ou se houver risco à vida, à integridade física ou à situação funcional do ofendido que queira exercer o direito de representação.

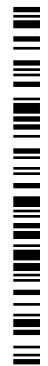
A proposição estabelece, como efeito da condenação, a obrigação de indenizar o dano causado pelo crime, devendo o juízo criminal fixar o valor mínimo de reparação, considerando os prejuízos sofridos pelo ofendido. No caso de reincidência, a condenação tem como efeito, ainda, a perda do cargo, mandato ou função pública, independentemente da pena aplicada.

Além da pena, o crime de abuso de autoridade tem repercussão nos âmbitos cível e administrativo. De acordo com o art. 7º do PLS, a responsabilidade civil e administrativa independe da penal, não se podendo questionar sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando essas questões se acharem decididas no juízo criminal. Entretanto, pela interpretação do art. 8º da proposição, a sentença penal que reconhecer ter sido o ato praticado em estado de necessidade, em legítima defesa, em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito exclui as responsabilidades civil e administrativa.

Consoante disposição do art. 39, o rito do processo por crime definido no PLS é o do processo comum, previsto no Código de Processo Penal (CPP).

O projeto de lei promove também diversas alterações na legislação vigente.

No Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), acrescenta artigo para estabelecer que, no caso dos crimes previstos naquele estatuto, praticados com abuso de autoridade, a perda do cargo, função ou mandato eletivo, prevista no art. 92, I, do Código Penal (CP), somente incidirá no caso de reincidência, mas independará, neste caso, da pena aplicada ao reincidente.



SF/16924.07089-74

Na Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, altera a redação do art. 10, que tipifica o crime de interceptação telefônica, de fluxo de comunicação informática e telemática, ou escuta ambiental, sem autorização judicial, para (i) modificar a pena privativa de liberdade cominada, de **reclusão** de 2 a 4 anos para **detenção** de 1 a 4 anos; (ii) acrescentar tipos penais equiparados, para o agente que promove quebra de sigilo bancário, de dados, fiscal, telefônico ou financeiro sem autorização judicial ou fora das hipóteses em que a lei permitir, ou que dá publicidade, antes de instaurada a ação penal, a relatórios, documentos ou papéis obtidos como resultado de interceptação telefônica, de fluxo comunicação informática e telemática, de escuta ambiental, de quebra de sigilo bancário, fiscal, telefônico ou financeiro regularmente autorizados; (iii) sujeitar o agente ao regime de sanções previstas em legislação específica, no caso de o crime ter sido praticado com abuso de autoridade.

Na Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, que *dispõe sobre a prisão temporária*, promove alteração do art. 2º, para prever que o mandado de prisão conterá necessariamente o período de duração da prisão temporária bem como o dia em que o preso deverá ser libertado. Decorrido o prazo, o preso deverá ser posto em liberdade pelo agente responsável pela custódia, independentemente de ordem judicial, salvo se prorrogada a prisão temporária ou decretada a prisão preventiva. Estabelece, ainda, que na contagem do prazo deve ser computado o dia do cumprimento do mandado.

No mais, o PLS revoga a Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, que *regula o Direito de Representação e o processo de Responsabilidade Administrativa Civil e Penal, nos casos de abuso de autoridade*, além dos seguintes dispositivos do CP: § 2º do art. 150 (violação de domicílio cometido por funcionário público com abuso de poder); § 1º do



SF/16924.07089-74

art. 316 (excesso de exação) e arts. 322 (violência arbitrária) e 350 (exercício arbitrário ou abuso de poder), porque contemplados, com ajustes, no texto da proposição.

Na justificação, o autor argumenta que a Lei nº 4.898, de 1965, que atualmente regula a matéria, está defasada, carecendo de atualização para melhor proteger efetivamente os direitos e garantias fundamentais consagrados na Constituição Federal, no que diz respeito à sua violação ou mitigação por meio de ato praticado com abuso de autoridade.

Foram realizadas audiências públicas para instruir a matéria, inclusive debate em Plenário com a presença de magistrados da estatura do Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes e do Juiz Federal Sérgio Fernando Moro, que apresentaram diversas sugestões para aprimoramento do texto do PLS.

Foram apresentadas as seguintes emendas.

A Emenda nº 01-CECR, do Senador Romero Jucá, de caráter substitutivo, promove importantes modificações no PLS. No parágrafo único do art. 4º, exige, para a perda do cargo, mandato ou função, a reincidência na prática de crime por abuso de autoridade, e não a mera reincidência em qualquer tipo de crime. No art. 21, enquanto o PLS se refere a invasão de **casa** alheia, o Substitutivo alude a **imóvel** alheio, conceito obviamente bem mais abrangente do que o de casa. No art. 22, o Substitutivo exclui do tipo penal o atingimento de terceiros nas interceptações telefônicas. No mais, mantém a essência do PLS, apenas aprimorando sua redação e técnica legislativa.

A Emenda nº 02-CECR, do Senador Fernando Collor, modifica a redação do art. 36 do PLS, para ampliar o espectro da prevaricação nele



descrita, de modo que configure crime a conduta de “deixar de determinar a instauração de procedimento investigatório para apurar a prática de *infração penal ou de improbidade administrativa* quando dela tiver conhecimento e competência para fazê-lo”, não mais se restringindo aos crimes previstos no próprio PLS.

A Emenda nº 03-PLEN, do Senador Randolfe Rodrigues e outros, de caráter substitutivo, mantém, na essência, o texto do PLS, mas aprimora pontualmente diversos dispositivos.

A Emenda nº 04-PLEN, do Senador Ricardo Ferraço, é no sentido de estabelecer ressalva para evitar o crime de hermenêutica. Assim propõe que dispositivo prevendo que “não o configura crime previsto nesta lei a divergência na interpretação da lei penal ou processual penal ou na avaliação de fatos e provas”.

A Emenda nº 05-PLEN, também do Senador Ricardo Ferraço, suprime o art. 30 do PLS, que tipifica a conduta de “dar início ou proceder à persecução penal, civil ou administrativa, com abuso de autoridade”, ao argumento de que não se pode criminalizar interpretação jurídica.

A Emenda nº 06-PLEN, do Senador Telmário Mota, é no sentido de incluir, no art. 8º do PLS, parágrafo único prevendo que “a mera divergência de entendimento ou de interpretação entre membros do Ministério Público e juízes, ou entre estes e outros órgãos jurisdicionais, não constitui abuso de autoridade”. Também aqui a justificação diz respeito à impossibilidade de crime de hermenêutica.

As Emendas nº 07 e 08-PLEN, do Senador Ricardo Ferraço têm o mesmo teor que as já apresentadas pelo Parlamentar, designadas por



Emendas nº 04 e 05-PLEN, diferenciando-se daquelas por incidirem sobre o Substitutivo que agora apresento, cujo teor foi divulgado com antecedência.

A Emenda nº 09-PLEN, do Senador Ricardo Ferraço, propõe-se a suprimir o inciso III do art. 13 do Substitutivo, relativo ao constrangimento de preso para produção de provas contra si ou contra terceiros.

Por sua vez, a Emenda nº 10-PLEN, do mesmo Parlamentar, é no sentido de suprimir o art 10 do Substitutivo, que versa sobre a condução coercitiva de testemunha ou investigado manifestamente descabida ou sem prévia intimação de comparecimento ao juízo.

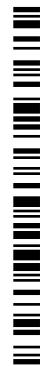
A Emenda nº 11-PLEN, também do Senador Ricardo Ferraço, é no sentido de estabelecer que os crimes de abuso de autoridade cometidos magistrados e por membro do Ministério Público serão de iniciativa, respectivamente, do Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República.

As Emendas nº 12 a 21-PLEN foram apresentadas pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira.

A de nº 12-PLEN é no mesmo sentido da Emenda nº 04-PLEN, proposta pelo Senador Ferraço.

A Emenda nº 13-PLEN propõe-se a aperfeiçoar o *caput* do art. 5º do PLS, para ressaltar que as penas restritivas de direito têm caráter substitutivo em relação à privativas de liberdade.

A Emenda nº 14-PLEN retira do parágrafo único do art. 6º do PLS a menção ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho nacional do Ministério Público, posto que o próprio dispositivo já prevê que a

 SF/16924.07089-74

representação do ofendido será encaminhada à autoridade competente, com vistas à apuração de falta funcional.

A Emenda nº 15-PLEN pretende alterar a redação do art. 9º do PLS, que ficaria da seguinte forma:

**“Art. 9º Decretar prisão preventiva, busca e apreensão de menor ou outra medida de privação da liberdade, **fora das hipóteses legais ou sem o cumprimento ou a observância de suas formalidades**:**

Penas – detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa. Parágrafo único. Incorre nas mesmas penas a autoridade judiciária que, **sem justa causa**, 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.”

Ressalta o autor que a expressão “prazo razoável”, constante do Substitutivo, é demasiadamente subjetiva.

A Emenda nº 16-PLEN altera a redação do art. 10 do PLS, para dispor que constitui crime “decretar a condução coercitiva de testemunha ou investigado sem prévia intimação de comparecimento ao juízo”, argumentando que a expressão “manifestamente descabida”, constante da redação do Substitutivo, é extremamente subjetiva.

A Emenda nº 17-PLEN substitui, no inciso IV do parágrafo único do art. 12 do Substitutivo, a expressão “sem motivo justo e excepcionalíssimo” por “injustificadamente”. Argumenta o autor que a expressão “excepcionalíssimo” é muito subjetiva.

A Emenda nº 18-PLEN propõe a supressão do art. 15 do Substitutivo, que incrimina a conduta de não comunicação ao preso dos seus



SF/16924.07089-74

direitos ao silêncio e à assistência jurídica. Argumenta o autor que a conduta é desprovida de perigo social.

Do mesmo argumento se serve a Emenda nº 19-PLEN, que pugna pela supressão do art. 16 do Substitutivo, que criminaliza a conduta de não identificação de falsa identificação agente de segurança pública ao preso.

A Emenda nº 20-PLEN é no sentido de suprimir, no art. 27 do Substitutivo, a expressão “ou fazer uso de provas de cuja origem ilícita se tenha conhecimento”, ao argumento de que a ilegalidade da prova pode ser discutida com base na doutrina e na jurisprudência.

Finalmente, a Emenda nº 21-PLEN propõe a supressão do art. 45 do Substitutivo, que prevê a criminalização de condutas que violem a prerrogativa profissional do advogado, alegando que proposta deslocará o equilíbrio processual para longe do intuito de Justiça criminal, promovendo um embate entre patronos e órgãos responsáveis pela persecução penal.

## **II – ANÁLISE**

Não observamos no PLS nº 280, de 2016, quaisquer vícios de inconstitucionalidade ou de juridicidade, tampouco óbices de natureza regimental. O PLS versa sobre matéria de direito penal, cuja competência legislativa é atribuída à União, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal, sendo legítima, neste caso, a iniciativa parlamentar, consoante dispõe o art. 61 da Carta Política.

No mérito, consideramos o PLS conveniente e oportuno.



SF/16924.07089-74

Convém registrar que a proposição guarda pertinência com um dos objetivos do II PACTO REPUBLICANO DE ESTADO POR UM SISTEMA DE JUSTIÇA MAIS ACESSÍVEL, ÁGIL E EFETIVO, qual seja, o de buscar o “aperfeiçoamento e fortalecimento das instituições de Estado para uma maior efetividade do sistema penal no combate à violência e criminalidade, por meio de políticas de segurança pública combinadas com ações sociais e proteção à dignidade da pessoa humana”, bem como com um dos compromissos a que estão obrigados os signatários do referido pacto, no sentido de “incrementar medidas tendentes a assegurar maior efetividade ao reconhecimento dos direitos”.

Esse Pacto Republicano, vale frisar, foi firmado pelos Chefes dos Poderes da União **em 13 de abril de 2009**. A matéria do PLS, portanto, não representa nenhuma novidade, até porque, como bem registra a justificação, suas disposições refletem a convergência alcançada após ricas discussões e debates no âmbito do Comitê Interinstitucional de Gestão do mencionado Pacto Republicano, composto por representantes de Poder, inclusive do Judiciário.

Substancialmente, o PLS estabelece taxativamente trinta tipos penais, sem falar nas figuras equiparadas, descrevendo precisamente cada uma das condutas incriminadas, o que representa nítida vantagem em relação à vaga e imprecisa definição prevista no art. 3º Lei nº 4.898, de 1965. Sob esse aspecto, então, o projeto confere certeza e segurança jurídica ao sistema legal penal, o que não se verifica no texto da lei vigente.

Com efeito, o art. 3º da Lei nº 4.898, de 1965, estabelece que constitui abuso de autoridade qualquer atentado:

- a) à liberdade de locomoção;



SF/16924.07089-74

- b) à inviolabilidade do domicílio;
- c) ao sigilo da correspondência;
- d) à liberdade de consciência e de crença;
- e) ao livre exercício do culto religioso;
- f) à liberdade de associação;
- g) aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício do voto;
- h) ao direito de reunião;
- i) à incolumidade física do indivíduo;
- j) aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício profissional.

Fica evidente que, por apresentar um rol exemplificativo, sem descrição precisa de condutas, o art. 3º dessa Lei não define crimes, posto que evidente e indiscutível o desatendimento ao princípio da legalidade em matéria penal. Apenas no art. 4º, a Lei nº 4.898, de 1965, define crimes, mas o faz somente em relação a nove condutas.

Da nossa perspectiva, laborou bem o PLS ao ampliar as espécies de crime de abuso de autoridade, para alcançar condutas francamente reprováveis, mas que não estavam tipificadas no ordenamento jurídico.

Não obstante, o texto do projeto pode e deve ser aprimorado.

Logo de início, cabe inserir dispositivo para evitar realçar a configuração do abuso de autoridade, evitando a criminalização de mera divergência de interpretação jurídica. Fazemos isso, inspirados na sugestão apresentada pelo Juiz Federal Sérgio Moro, que acolhemos com ajustes, logo no art. 1º, mediante inclusão de parágrafo único, para que, pela sua posição

no texto legal, permeie e oriente a interpretação dos tipos penais descritos subsequentemente.

Desse modo, estabelecemos que não constitui crime de abuso de autoridade o ato amparado em interpretação, precedente ou jurisprudência divergentes, bem assim o praticado de acordo com avaliação aceitável e razoável de fatos e circunstâncias determinantes, desde que, em qualquer caso, não contrarie a literalidade desta lei.

No que se refere ao sujeito ativo do crime, preferimos adotar uma definição amplíssima, inspirados na constante da Lei de Improbidade Administrativa.

Relativamente ao procedimento, não vislumbramos vantagem em estabelecer, como faz o PLS, que a ação penal para o processo dos crimes de abuso de autoridade seja condicionada a representação ou a requisição do Ministro da Justiça. A propósito, vale notar que a “representação” a que alude a vigente Lei de Abuso de Autoridade não é **condição de procedibilidade**, mas mera comunicação ou *notitia criminis*. Trata-se, simplesmente, de o ofendido reportar o ocorrido com vistas à apuração do fato.

Nesse sentido, ensina Daniel Ferreira de Lira,

“os crimes de abuso de autoridade são de ação penal pública incondicionada. A representação mencionada no art. 12 não é aquela condição de procedibilidade do Código de Processo Penal, e sim apenas o direito de petição contra o abuso de poder previsto no art. 5º, XXXIV, ‘a’, da Constituição”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> “Crimes de abuso de autoridade: uma análise atual da Lei nº 4.898/65 à luz da jurisprudência dos tribunais superiores” (Portal Âmbito Jurídico: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11734](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11734))



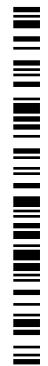
Portanto, no sistema da lei em vigor, a ação é pública incondicionada. A “representação” a que alude a Lei nº 4.898, de 1965, somente no nome se assemelha à representação prevista no Código de Processo Penal, assim considerada na acepção jurídica do termo.

Como se sabe, a representação deve servir para evitar a segunda vitimização do ofendido, como, por exemplo, no crime de perigo de contágio venéreo (art. 130 do CP). Exigir a representação como condição de procedibilidade para o processo dos crimes de abuso de autoridade, além de ser um despropósito, pode fazer com que muitos delitos dessa natureza deixem de ser processados.

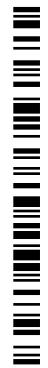
Em vista disso, convém estabelecer que a ação, no caso, será pública incondicionada. Esse entendimento, aliás, acolhe sugestão contida na Nota Técnica PGR/SRI Nº 086/2016, da Secretaria de Relações Institucionais da Procuradoria-Geral da República.

Passando aos crimes em espécie, registro que incorporamos ao Substitutivo que apresentamos ao final praticamente todas as sugestões encaminhadas pelo Ministro Gilmar Mendes. As sugestões visavam a dar mais segurança jurídica ao aplicador da norma, seja especificando melhor os tipos penais, seja prevendo salvaguardas para evitar que circunstâncias excepcionais acarretassem injustiças aos envolvidos.

Suprimimos do projeto os dispositivos relacionados à quebra de sigilo bancário e fiscal, à omissão de socorro, ao excesso de exação e ao favorecimento real porque já suficientemente regulados na legislação vigente, na Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, e no Código Penal, arts. 135, 316, 325 e 349.



SF/16924.0707089-74

SF/16924.07089-74

Suprimimos também o tipo relacionado com a coação de preso para obtenção de favor ou vantagem sexual. Apesar de sua semelhança com o crime de assédio sexual, previsto no art. 216-A do Código Penal, fomos alertados pelo Presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República no sentido de que, devido à hipossuficiência do preso, tal conduta configura mesmo o crime de estupro, ainda que na modalidade tentada.

Com relação ao dispositivo relativo interceptação telefônica ilegal, preferimos promover a modificação diretamente no art. 10 da Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, que, aliás, comina pena bem mais severa do que a pretendida no PLS.

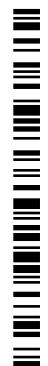
Acolhemos também diversas contribuições encaminhadas pelas lideranças desta Casa, o que reflete a legitimidade do processo de construção do texto que apresentamos. Entre as sugestões, vale mencionar a tipificação do crime contra direito ou prerrogativa de advogado.

Com relação Emenda nº 01-CECR, consideramos procedentes as alterações relativas aos arts. 4º, 21 e 22 do PLS.

Aproveitamos, do mesmo modo, a modificação proposta pela Emenda nº 02-CECR, que aperfeiçoa a redação do tipo descrito no art. 36 do projeto.

Com relação à Emenda nº 03-PLEN , substitutiva, observamos que praticamente todas as suas disposições estão contempladas, com ajustes, no Substitutivo que apresentamos, cabendo destacar as seguintes:

- a) redação do parágrafo único do art. 6º da emenda, que foi contemplada no nosso Substitutivo;

SF/16924.07089-74

- b) § 2º do art. 25 da emenda, que foi inserido como § 2º do art. 28 do nosso Substitutivo;
- c) redação do art. 26 da emenda, que foi aproveitada no art. 29 do nosso Substitutivo;
- d) *caput* do art. 37 da emenda, que foi inserido como parágrafo único do art. 35 do nosso Substitutivo.
- e) redação do art. 34 da emenda, que foi aproveitada no art. 36 do nosso Substitutivo.

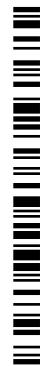
No que tange às Emendas nº 04, 06, 07 e 12-PLEN, observamos que foram inspiradas na sugestão ofertada pelo Juiz Sérgio Moro, que por sua vez, como já registramos, foi contemplada, com ajustes, no parágrafo único do art. 1º do nosso Substitutivo.

Rejeitamos as Emendas nº 05 e 08-PLEN, até porque, com a inclusão do parágrafo único no art. 1º, fizemos a ressalva para evitar a criminalização da divergência de interpretação.

Rejeitamos as Emendas nº 09 e 10-PLEN, porque as condutas que pretendem suprimir configuram evidentes abuso de autoridade, não se podendo confundi-las com crime de hermenêutica, aliás já ressalvado nos termos do parágrafo único do art 1º do Substitutivo.

Rejeitamos também a Emenda nº 11-PLEN, porque, na prática, subtrai a competência de iniciativa legislativa dos membros do Parlamento em matéria penal, o que configura evidente ofensa à Constituição Federal.

Acolhemos as Emendas nº 13 e 14-PLEN, que estão contempladas no Substitutivo que apresentamos.

SF/16924.07089-74

Rejeitamos as Emendas nº 15, 16 e 17-PLEN. Essas se fundam no argumento de que a redação do Substitutivo contém expressões demasiadamente subjetivas. Observo, todavia, que as emendas também trazem expressões carregadas de subjetivismo. Afinal o que se entende por “justa causa”? Não seria esta expressão passível de interpretação? Aliás, não é com base na ausência de “justa causa” que muitos *habeas corpus* são concedidos para trancamento de ação penal em curso, a despeito de o juiz de primeiro grau ter vislumbrado a existência desse requisito?

De outra parte admitimos que expressões como “razoável” trazem certo grau de subjetividade ao texto legal, mas é bom que assim seja, pois de outro modo poderíamos prescindir mesmo da atividade jurisdicional. Onde não cabe interpretação, até as máquinas podem sentenciar.

Registro, ademais, que todo nosso ordenamento jurídico, inclusive o sistema penal, é orientado pelo princípio da razoabilidade, conceito que está na base do senso comum teórico do jurista e que, por isso mesmo, não lhe é estranho, tampouco lhe causa dificuldade a interpretação de textos legais expressamente orientados segundo esse princípio.

Rejeitamos as Emenda 18, 19 e 21-PLEN, porque, do nosso ponto de vista os arts. 15, 16 e 45 do Substitutivo definem condutas que claramente caracterizam abuso de poder por parte da autoridade pública. Se o preso tem o direito legal de ser informado sobre seu silêncio, sobre a possibilidade de assistência judiciária e, ainda, da identificação do agente que executou a prisão, parece-nos fora de dúvida que a falta dolosa de qualquer dessas informações caracteriza o abuso de autoridade.

Por último, rejeitamos também a Emenda nº 21. Observamos que a divergência de interpretação e de avaliação de atos já está ressalvada

no parágrafo único do art. 1º, de modo que não procede a preocupação, neste ponto, do autor da referida emenda. Ademais, parece-nos óbvio que o tipo penal alude à utilização de prova sabidamente ilícita, o que constitui, inequivocamente, abuso de autoridade.

### III – VOTO

Face ao exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2016, e, no mérito, por sua **aprovação**, na forma da seguinte emenda substitutiva, restando rejeitadas a Emendas nº 05, 08, 09, 10, 11, 15 e 16 a 21-PLEN e prejudicadas as demais:

### **EMENDA N° -PLEN (SUBSTITUTIVO)**

### **(PROJETO DE LEI DO SENADO N° 280, DE 2016)**

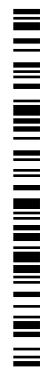
Define os crimes de abuso de autoridade e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

### **CAPÍTULO I**

#### **Disposições Gerais**

**Art.1º** Esta Lei 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.



SF/16924.07089-74



SF/16924.07089-74

*Parágrafo único.* Não constitui crime de abuso de autoridade o ato amparado em interpretação, precedente ou jurisprudência divergentes, bem assim o praticado de acordo com avaliação aceitável e razoável de fatos e circunstâncias determinantes, desde que, em qualquer caso, não contrarie a literalidade desta Lei.

## CAPÍTULO II

### Dos Sujeitos do Crime

**Art. 2º** É sujeito ativo do crime de abuso de autoridade qualquer agente público, servidor ou não, da administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, compreendendo, mas não se limitando a:

- I – servidores públicos e militares ou pessoas a eles equiparadas;
- II – membros do Poder Legislativo;
- III – membros do Poder Judiciário;
- IV – membros do Ministério Público;
- V – membros dos tribunais ou conselhos contas.

*Parágrafo único.* Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no *caput*.

## CAPÍTULO III

### Da Ação Penal

**Art. 3º** Os crimes previstos nesta Lei são de ação penal pública incondicionada.

## CAPÍTULO IV

### Dos Efeitos da Condenação e das Penas Restritivas de Direitos

#### Seção I

##### Dos Efeitos da Condenação

**Art. 4º** São efeitos da condenação:

I – tornar certa a obrigação de indenizar o dano causado pelo crime, devendo o juiz fixar na sentença o valor mínimo para reparação dos danos causados pela infração, considerando os prejuízos sofridos pelo ofendido;

II – a perda do cargo, do mandato ou da função pública, no caso de reincidência em crime de abuso de autoridade.

*Parágrafo único.* A perda do cargo, do mandato ou da função deverá ser declarada, motivadamente, na sentença e independe da pena aplicada.

#### Seção II

##### Das Penas Restritivas de Direito

**Art. 5º** As penas restritivas de direitos substitutivas das privativas de liberdade previstas nesta Lei são:

I – prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas;

II – suspensão do exercício do cargo, da função ou do mandato, pelo prazo de 1 (um) a 6 (seis) meses, com perda dos vencimentos e das vantagens;

III – proibição de exercer funções de natureza policial ou militar no município em que houver sido praticado o crime e naquele em que residir e trabalhar a vítima, pelo prazo de 1 (um) a 3 (três) anos.



SF/16924.07089-74

*Parágrafo único.* As penas restritivas de direito podem ser aplicadas autônoma ou cumulativamente.

## CAPÍTULO V

### Das Sanções de Natureza Civil e Administrativa

**Art. 6º** As penas previstas nesta Lei serão aplicadas independentemente das sanções de natureza civil ou administrativa porventura cabíveis.

*Parágrafo único.* As notícias de crime previsto nesta lei, se descreverem eventual falta funcional, serão informadas à autoridade competente com vistas à apuração.

**Art. 7º** As responsabilidades civil e administrativa são independentes da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato ou sobre quem seja seu autor, quando estas questões tenham sido decididas no juízo criminal.

**Art. 8º** Faz coisa julgada em âmbito cível, assim como no administrativo-disciplinar, a sentença penal que reconhecer ter sido o ato praticado em estado de necessidade, em legítima defesa, em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito.

## CAPÍTULO VI

### Dos Crimes e das Penas

**Art. 9º** Decretar prisão preventiva, busca e apreensão de menor ou outra medida de privação da liberdade, em manifesta desconformidade com as hipóteses legais:

Pena – detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

*Parágrafo único.* Incorre nas mesmas penas a autoridade judiciária que, dentro de prazo razoável, deixar de:

I – relaxar a prisão manifestamente ilegal;

SF/16924.07089-74





SF/16924.07089-74

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. 10.** Decretar a condução coercitiva de testemunha ou investigado manifestamente descabida ou sem prévia intimação de comparecimento ao juízo.

Pena – detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

**Art. 11.** Executar a captura, prisão ou busca e apreensão de pessoa que não esteja em situação de flagrante delito ou sem ordem escrita de autoridade judiciária, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei, ou de condenado ou internado fugitivo.

Pena – detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

**Art. 12.** Deixar injustificadamente de comunicar prisão em flagrante à autoridade judiciária no prazo legal:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

*Parágrafo único.* Incorre nas mesmas penas quem:

I – deixa de comunicar, imediatamente, a execução de prisão temporária ou preventiva à autoridade judiciária que a decretou;

II – deixa de comunicar, imediatamente, a prisão de qualquer pessoa e o local onde se encontra à sua família ou à pessoa por ele indicada;

III – deixa de entregar ao preso, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, a nota de culpa, assinada pela autoridade, com o motivo da prisão e os nomes do condutor e das testemunhas;

IV – prolonga a execução de pena privativa de liberdade, de prisão temporária, de prisão preventiva, de medida de segurança ou de internação, deixando, sem motivo justo e excepcionalíssimo, de executar o alvará de soltura imediatamente após recebido, ou de promover a soltura do preso, quando esgotado o prazo judicial ou legal.

**Art. 13.** Constranger o preso ou o detento, mediante violência, grave ameaça ou redução de sua capacidade de resistência, a:

I – exibir-se ou ter seu corpo ou parte dele exibido à curiosidade pública;

II – submeter-se a situação vexatória ou a constrangimento não autorizado em lei;

III – produzir prova contra si mesmo ou contra terceiro.

Pena – detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa, sem prejuízo da pena cominada à violência.

**Art. 14.** Fotografar ou filmar, permitir que fotografem ou filmem, divulgar ou publicar filme ou filmagem de preso, internado, investigado, indiciado ou vítima em processo penal, sem seu consentimento ou com autorização obtida mediante constrangimento ilegal.

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

*Parágrafo único.* Não haverá crime se o intuito da fotografia ou filmagem for o de produzir prova em investigação criminal ou processo penal ou o de documentar as condições do estabelecimento penal.

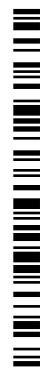
**Art. 15.** Deixar de advertir o investigado ou indiciado do direito ao silêncio e do direito de ser assistido por advogado ou defensor público.

Pena – detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa

*Parágrafo único.* Incorre nas mesmas penas quem:

I – prossegue com o interrogatório de quem decidiu exercer o direito ao silêncio ou o de quem optou por ser assistido por advogado ou defensor público, sem defensor;

II – constrange a depor, sob ameaça de prisão, pessoa que, em razão de função, ministério, ofício ou profissão, deva guardar segredo ou resguardar sigilo.



SF/16924.07089-74

**Art. 16.** Deixar de identificar-se ao preso, por ocasião de sua captura, ou quando deva fazê-lo durante sua detenção ou prisão, assim como identificar-se falsamente:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

*Parágrafo único.* Incorre nas mesmas quem:

I – como responsável por interrogatório, em sede de procedimento investigatório de infração penal, deixa de identificar-se ao preso;

II – atribui a si mesmo, sob as mesmas circunstâncias do inciso anterior, falsa identidade, cargo ou função.

**Art. 17.** Submeter o preso, internado ou apreendido ao uso de algemas ou ao de qualquer outro objeto que lhe restrinja o movimento dos membros, quando manifestamente não houver resistência à prisão, ameaça de fuga ou risco à integridade física do próprio preso, da autoridade ou de terceiro:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

*Parágrafo único.* A pena é aplicada em dobro se:

I – o internado tem menos de dezoito anos de idade;

II – a presa, internada ou apreendida estiver visivelmente grávida, ou cuja gravidez tenha sido informada no momento da prisão ou apreensão;

III – o fato ocorrer em penitenciária.

**Art. 18.** Submeter o preso a interrogatório policial durante o período de repouso noturno, salvo se capturado em flagrante delito ou se ele, devidamente assistido, consentir em prestar declarações:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

 SF/16924.07089-74

**Art. 19.** Impedir ou retardar, injustificadamente, o envio de pleito de preso à autoridade judiciária competente para a apreciação da legalidade de sua prisão ou das circunstâncias de sua custódia:

Pena – detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

*Parágrafo único.* In corre nas mesmas penas o magistrado que, ciente do impedimento ou da demora, deixa de tomar as providências tendentes a saná-lo ou, não sendo competente para decidir sobre a prisão, deixa de enviar o pedido à autoridade judiciária que o seja.

**Art. 20.** Impedir, sem justa causa, a entrevista do preso com seu advogado:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

*Parágrafo único.* Nas mesmas penas incorre quem impede o preso, o réu solto ou o investigado de entrevistar-se com seu advogado ou defensor, por prazo razoável, antes de audiência judicial, e de sentar-se ao seu lado e com ele comunicar-se durante a audiência, salvo no curso dos interrogatórios ou no caso de audiência realizada por videoconferência.

**Art. 21.** Manter presos de ambos os sexos na mesma cela ou espaço de confinamento:

Pena – detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

*Parágrafo único.* In corre nas mesmas penas quem mantém, na mesma cela, criança ou adolescente na companhia de maior de idade ou em ambiente inadequado, observado o disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente.

**Art. 22.** Invadir ou adentrar, clandestina, astuciosamente ou à revelia da vontade do ocupante, o imóvel alheio ou suas dependências, assim como nele permanecer nas mesmas condições, sem determinação judicial e fora das condições estabelecidas em lei:

Pena – detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

§ 1º In corre nas mesmas penas quem, na forma prevista no *caput*:

SF/16924.07089-74

I – coage alguém, mediante violência ou grave ameaça, a franquear-lhe o acesso a imóvel ou suas dependências;

II – executa mandado de busca e apreensão em imóvel alheio ou suas dependências, mobilizando veículos, pessoal ou armamento de forma ostensiva e desproporcional, ou de qualquer modo extrapolando os limites da autorização judicial, para expor o investigado a situação de vexame;

III – cumpre mandado de busca e apreensão domiciliar após as 21 horas ou antes das 5 horas.

§ 2º Não haverá crime se o ingresso for para prestar socorro, ou quando houver fundados indícios que indiquem a necessidade do ingresso em razão de situação de flagrante delito ou de desastre.

**Art. 23.** Praticar ou mandar que se pratique violência física ou moral contra pessoa, no exercício da função ou a pretexto de exercê-la:

Pena – detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa, sem prejuízo da pena cominada à violência.

**Art. 24.** Inovar artificiosamente, no curso de diligência, de investigação ou de processo, o estado de lugar, de coisa ou de pessoa, com o fim de eximir-se de responsabilidade, de expor pessoa ao vexame ou à execração pública ou de responsabilizar criminalmente alguém ou agravar-lhe a responsabilidade:

Pena – detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

*Parágrafo único.* Incorre nas mesmas penas quem pratica a conduta com o intuito de:

I – eximir-se de responsabilidade civil ou administrativa por excesso praticado no curso de diligência;

II – omitir dados ou informações, assim como com o de divulgar dados ou informações incompletas, para desviar o curso da investigação, da diligência ou do processo.

**Art. 25.** Constranger, sob violência ou grave ameaça, o funcionário ou empregado de instituição hospitalar, pública ou particular, a



SF/16924.07089-74

admitir para tratamento pessoa cujo óbito tenha ocorrido, com o fim de alterar local ou momento de crime, prejudicando sua apuração;

Pena – detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

**Art. 26.** Proceder à obtenção de provas por meios manifestamente ilícitos ou fazer uso de provas de cuja origem ilícita se tenha conhecimento, no curso de procedimento investigativo ou de fiscalização.

Pena: detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

**Art. 27.** Induzir ou instigar pessoa a praticar infração penal com o fim de capturá-lo em flagrante delito, fora das hipóteses previstas em lei:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (anos) anos, e multa.

§ 1º Se a vítima é capturada em flagrante delito, a pena é de detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

§ 2º Não configuram crime as situações de flagrante esperado, retardado, prorrogado ou diferido.

**Art. 28.** Requisitar instauração ou instaurar procedimento investigatório de infração penal ou administrativa, em desfavor de alguém, à falta de qualquer indício da prática de crime:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

**Art. 29.** Divulgar gravação ou trecho de gravação sem relação com a prova que se pretenda produzir, expondo a intimidade ou a vida privada, ou ferindo honra ou a imagem do investigado ou acusado:

Pena – detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

**Art. 30.** Prestar informação falsa sobre procedimento judicial, policial, fiscal ou administrativo com o fim de prejudicar interesse de investigado.

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

SF/16924.07089-74

*Parágrafo único.* In corre nas mesmas penas quem, com igual finalidade, omite dado ou informação sobre fato juridicamente relevante e não sigiloso.

**Art. 31.** Dar início ou proceder à persecução penal, civil ou administrativa, com abuso de autoridade:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa.

**Art. 32.** Estender a investigação sem justificativa, procrastinando-a em prejuízo do investigado ou fiscalizado.

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

*Parágrafo único.* In corre nas mesmas penas quem, inexistindo prazo para execução ou conclusão do procedimento, o estende de forma imotivada, procrastinando-o em prejuízo do investigado ou do fiscalizado.

**Art. 33.** Negar ao defensor, sem justa causa, acesso aos autos de investigação preliminar, ao termo circunstaciado, ao inquérito ou a qualquer outro procedimento investigatório de infração penal, civil ou administrativa, assim como impedir a obtenção de cópias, ressalvadas as diligências cujo sigilo seja imprescindível:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

*Parágrafo único.* In corre nas mesmas penas quem decreta, à revelia da lei ou sem motivação expressa, sigilo nos autos.

**Art. 34.** Exigir informação ou cumprimento de obrigação, inclusive o dever de fazer ou de não fazer, sem expresso amparo legal:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

*Parágrafo único.* Nas mesmas penas incorre quem se utiliza de cargo ou função pública ou invoca a condição de agente público para se eximir de obrigação legal ou para obter vantagem ou privilégio indevido.

**Art. 35.** Deixar de corrigir, de ofício ou mediante provocação, tendo competência para fazê-lo, erro relevante que sabe existir em processo ou procedimento:

SF/16924.07089-74





SF/16924.07089-74

Pena – detenção, de 3 (três) a 6 (seis) meses, e multa.

**Art. 36.** Deixar de determinar a instauração de procedimento investigatório para apurar a prática de infração penal ou de improbidade administrativa, quando deles tiver conhecimento e competência para fazê-lo:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

**Art. 37.** Coibir, dificultar ou, por qualquer meio, impedir a reunião, a associação ou o agrupamento pacífico de pessoas para fim legítimo:

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

**Art. 38.** Decretar, em processo judicial, a indisponibilidade de ativos financeiros em quantia que extrapole exacerbadamente o valor estimado para a satisfação da dívida da parte:

Pena – detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

**Art. 39.** Requerer vista de processo em apreciação por órgão colegiado, com o intuito de procrastinar seu andamento ou retardar o julgamento:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

## CAPÍTULO VII

### Do Procedimento

**Art. 40.** Aplicam-se ao processo e ao julgamento dos delitos previstos nesta Lei, no que couber, as disposições do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, e da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.

## CAPÍTULO VIII

### Das Disposições Finais

**Art. 41.** O art. 2º da Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, passa a viger com a seguinte redação:

“Art. 2º .....

.....  
§ 4º-A. O mandado de prisão conterá necessariamente o período de duração da prisão temporária estabelecido no art. 2º, bem como o dia em que o preso deverá ser libertado.

.....  
§ 7º Decorrido o prazo contido no mandado de prisão, a autoridade responsável pela custódia deverá, independentemente de nova ordem da autoridade judicial, pôr imediatamente o preso em liberdade, salvo se já tiver sido comunicada da prorrogação da prisão temporária ou da decretação da prisão preventiva.

§ 8º Para o cômputo do prazo de prisão temporária, inclui-se o dia do cumprimento do mandado de prisão”. (NR)

**Art. 42.** O art. 10 da Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 10. Constitui crime realizar interceptação de comunicações telefônicas, de informática ou telemática, promover escuta ambiental ou quebrar segredo da Justiça, sem autorização judicial ou com objetivos não autorizados em lei:

Pena – reclusão, de dois a quatro anos, e multa.

Parágrafo único. Incide nas mesmas penas a autoridade judicial que determina a execução de conduta descrita no *caput*, com objetivo não autorizado em lei ou com abuso de poder.” (NR)

**Art. 43.** A Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo 244-C:

“Art. 244-C. Para os crimes previstos nesta Lei, praticados por servidores públicos com abuso de autoridade, o efeito da condenação previsto no artigo 92, inciso I, do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), somente incidirá em caso de reincidência.

*Parágrafo único.* A perda do cargo, do mandato ou da função, nesse caso, independe da pena aplicada na reincidência”.

**Art. 44.** A Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, passa a viger acrescida do seguinte art. 7º-B:

SF/16924.07089-74

“Crime contra direito ou prerrogativa de advogado

**Art. 7º-B.** Violar direito ou prerrogativa de advogado previstos nos incisos II a V do art. 7º:

Pena – detenção, de seis meses a dois anos, e multa.”

**Art. 45.** Revogam-se a Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, o § 2º do art. 150 e o art. 350, ambos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).

**Art. 46.** Esta Lei entra em vigor 120 (cento e vinte) dias após a sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/16924.07089-74