

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 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 membro de Poder ou agente da Administração Pública, servidor público ou não, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que, no exercício de suas funções, ou a pretexto de exercê-las, abusa do poder que lhe foi conferido.

CAPÍTULO II

Dos Sujeitos do Crime

Art. 2º São sujeitos ativos dos crimes previstos nesta lei:

- I – agentes da Administração Pública, servidores públicos ou a eles equiparados;
- II – membros do Poder Legislativo;
- III – membros do Poder Judiciário;
- IV – membros do Ministério Público.

CAPÍTULO III

Da Ação Penal

Art. 3º Os crimes previstos nesta lei são de ação penal pública condicionada a representação do ofendido ou a requisição do Ministro da Justiça.

§ 1º No caso de morte do ofendido ou quando declarado ausente por decisão judicial, o direito de representação passará ao cônjuge, ascendente, descendente ou irmão.

§ 2º O direito de representação poderá ser exercido pessoalmente, ou por procurador com poderes especiais, mediante declaração ou através de petição,

escrita ou oral, dirigida ao juiz, ao órgão do Ministério Público, ou à autoridade policial.

§ 3º A representação será irretratável, depois de oferecida a denúncia.

§ 4º O ofendido, ou seu representante legal, decairá no direito de representação, se não o exercer no prazo de seis meses, contado do dia em que vier a saber quem é o autor do crime.

§ 5º Será admitida ação privada subsidiária, a ser exercida se a ação pública não for intentada pelo Ministério Público no prazo de 15 (quinze) dias, contado do recebimento do inquérito ou, tendo dispensado este, do recebimento da representação do ofendido.

§ 6º A ação privada subsidiária será exercida no prazo de seis meses, contado da data em que se esgotar o prazo para oferecimento da denúncia.

§ 7º A ação penal será pública incondicionada se a prática do crime implicar pluralidade de vítimas ou se, por razões objetivamente fundamentadas, houver risco à vida, à integridade física ou situação funcional de ofendido que queira representar contra autores do crime.

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, fixando o Juiz na sentença o valor mínimo para reparação dos danos causados pela infração, considerando os prejuízos sofridos pelo ofendido;

II – a perda do cargo, mandato ou função pública.

Parágrafo único. A perda do cargo, mandato ou função, deverá ser declarada motivadamente na sentença e independerá da pena aplicada, ficando, contudo, condicionada à ocorrência de reincidência.

Seção II

Das Penas Restritivas de Direito

Art. 5º Para os crimes previstos nesta lei, são admitidas as seguintes penas restritivas de direitos:

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

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

III – proibição de exercer funções de natureza policial ou militar no município da culpa, pelo prazo de 1 (um) a 3 (três) anos.

CAPÍTULO V

Das Sanções de Natureza Civil e Administrativa

Art. 6º A responsabilização das pessoas referidas no art. 2º, pelos crimes previstos nesta Lei, não os isenta das sanções de natureza civil e administrativa porventura cabíveis em decorrência dos mesmos fatos.

Parágrafo único. A autoridade policial, o representante do Ministério Público ou outras autoridades ou servidores, quando formalizarem a representação do ofendido, ou o Ministro da Justiça, quando apresentar a requisição, deverão comunicar o fato considerado ilícito ao Conselho Nacional de Justiça, se for o caso, e à autoridade judicial ou administrativa competentes para apuração das faltas funcionais.

Art. 7º A responsabilidade civil e administrativa é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal.

Art. 8º Faz coisa julgada no cível e no âmbito 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 Ordenar ou executar captura, detenção ou prisão fora das hipóteses legais ou sem suas formalidades:

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

Parágrafo único. Incorre nas mesmas penas quem:

- I – recolhe ilegalmente alguém a carceragem policial, ou a estabelecimento destinado a execução de pena privativa de liberdade ou de medida de segurança;
- II – deixa de conceder ao preso liberdade provisória, com ou sem fiança, quando assim admitir a lei e estiverem inequivocamente presentes seus requisitos;
- III – efetua ou cumpre diligência policial autorizada judicialmente, em desacordo com esta ou com as formalidades legais.

Art. 10. Deixar 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, dentro em 24h (vinte e quatro horas), a nota de culpa, assinada pela autoridade, com o motivo da prisão, o nome do condutor e o das testemunhas;

IV – prolonga a execução de pena privativa de liberdade, de prisão temporária ou preventiva, ou de medida de segurança, deixando de executar, no próprio dia em que expedido o respectivo alvará ou esgotado o prazo judicial ou legal, a soltura do preso;

V – deixa de relaxar prisão em flagrante formal ou materialmente ilegal que lhe tenha sido comunicada;

VI – deixa de informar ao preso, no ato da prisão, seu direito de ter advogado, com ele falar pessoalmente, bem como o de ficar calado.

Art. 11. Constranger o preso ou detento, mediante violência ou grave ameaça, ou depois de lhe ter reduzido, por qualquer meio, a capacidade de resistência, a:

I – exhibir-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, fora dos casos de tortura.

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

Art. 12. Ofender a intimidade, a vida privada, a honra ou a imagem de pessoa indiciada em inquérito policial, autuada em flagrante delito, presa provisória ou preventivamente, seja ela acusada, vítima ou testemunha de infração penal, constrangendo-a a participar de ato de divulgação de informações aos meios de comunicação social ou serem fotografadas ou filmadas com essa finalidade.

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

Art. 13. Constranger alguém, sob ameaça de prisão, a depor sobre fatos que possam incriminá-lo:

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

Parágrafo único. Incorre nas mesmas penas quem constrange a depor, sob ameaça de prisão, pessoa que, em razão de função, ministério, ofício ou profissão, deva guardar segredo.

Art. 14. Deixar de identificar-se ao preso, por ocasião de sua captura, ou quando deva fazê-lo durante sua detenção ou prisão, ou identificar-se falsamente:

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

Parágrafo único. Incorre nas mesmas quem:

- I – como responsável pelo interrogatório em sede de procedimento investigatório de infração penal, deixa de se identificar ao preso;
- II – atribui-se, sob as mesmas circunstâncias do inciso anterior, falsa identidade.

Art. 15. Submeter o preso ao uso de algemas, ou de qualquer outro objeto que lhe tolha a locomoção, quando ele não oferecer resistência à prisão, nem existir receio objetivamente fundado de fuga ou de perigo à integridade física dele própria ou de terceiro:

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

Art. 16. 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.

Art. 17. Impedir ou retardar injustificadamente o envio de pleito de preso à autoridade judiciária competente para o conhecimento da legalidade de sua prisão ou das circunstâncias de sua custódia:

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

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

Art. 18. Impedir, sem justa causa, que o preso se entreviste 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 se comunicar com seu advogado durante audiência judicial, depoimento ou diligência em procedimento investigatório.

Art. 19. Constranger preso com o intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual:

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

Art. 20. Manter presos de ambos os sexos na mesma cela, ou num espaço de confinamento congênere:

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

Parágrafo único. Incorre nas mesmas penas quem mantém, na mesma cela, criança ou adolescente junto com maiores de idade ou em ambientes inadequados, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Art. 21. Invadir, entrar ou permanecer, clandestina ou astuciosamente, ou contra a vontade expressa ou tácita de quem de direito, em casa alheia ou em suas dependências, sem autorização judicial e fora das condições estabelecidas em Lei:

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

§ 1º Incorre nas mesmas penas quem, sob as mesmas circunstâncias do *caput*:

I – coage alguém, moral ou fisicamente, a franquear-lhe o acesso a sua casa ou dependências;

II – executa mandado de busca e apreensão em casa alheia ou suas dependências, com autorização judicial, mas de forma vexatória para o investigado, ou extrapola os limites do mandado.

§ 2º Não constitui crime a entrada ou permanência em casa alheia ou em suas dependências a qualquer hora do dia ou da noite, quando alguma infração penal estiver sendo ali praticada ou na iminência de o ser.

Art. 22. Promover interceptação telefônica, de fluxo de comunicação informática e telemática, ou escuta ambiental, sem autorização judicial ou fora das demais condições, critérios e prazos fixados no mandado judicial, bem assim atingindo a situação de terceiros não incluídos no processo judicial ou inquérito:

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

Parágrafo único. Nas mesmas penas incorre quem:

I – promove a quebra de sigilo bancário, fiscal ou telefônico sem autorização judicial ou fora das hipóteses em que a lei permitir;

II – acessa dados protegidos por sigilo fiscal ou bancário sem motivação funcional ou por motivação política ou pessoal, ainda que tenha competência para tanto;

III – 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 ou de quebra de sigilo bancário, fiscal ou telefônico regularmente autorizados.

Art. 23. Praticar ou mandar praticar 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 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:

I – pratica a conduta com o intuito de se eximir de responsabilidade civil ou administrativa por excesso praticado no curso de diligência;

II – constrange, sob violência ou grave ameaça, o funcionário de instituição hospitalar, pública ou particular, a admitir para tratamento pessoa cujo óbito tenha ocorrido, com o fim de alterar local ou momento de crime, prejudicando sua apuração;

III – retarda ou omite socorro a pessoa ferida em razão de sua atuação.

Art. 25. Proceder à obtenção de provas, em procedimento de investigação ou fiscalização, por meios ilícitos ou delas fazer uso, em desfavor do investigado ou fiscalizado, tendo conhecimento de sua origem ilícita.

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

Art. 26. Induzir ou instigar alguém a praticar infração penal com o fim de capturá-lo em flagrante delito:

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

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

Art. 27. Requisitar instauração ou instaurar procedimento investigatório de infração penal ou administrativa em desfavor de alguém pela simples manifestação artística, de pensamento, de convicção política ou filosófica, bem como de crença, culto ou religião, na ausência de qualquer indício da prática de algum crime:

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

Art. 28. Reproduzir ou inserir, nos autos de investigação ou processo criminal, diálogo do investigado com pessoa que, em razão de função, ministério, ofício ou profissão, deva guardar sigilo, ou qualquer outra forma de comunicação entre ambos, sobre fatos que constituam objeto da investigação:

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

Art. 29. Prestar informação falsa sobre procedimento judicial, policial, fiscal ou administrativo com o fim de prejudicar interesses de investigado.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem, com a mesma finalidade, omitir informação sobre fato juridicamente relevante e não sigiloso.

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

Art. 30. Dar início ou proceder à persecução penal, civil ou administrativa, sem justa causa fundamentada:

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

Art. 31. Exceder o prazo fixado em lei ou norma infralegal para a conclusão de procedimento de investigação ou fiscalização, exceto nas investigações criminais ou inquéritos policiais nos quais haja prévia autorização judicial.

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

Parágrafo único. Incorre nas mesmas penas quem, quando inexistir prazo para execução ou conclusão do procedimento, o fizer de forma abusiva, em prejuízo do investigado ou fiscalizado.

Art. 32. Negar, sem justa causa, ao defensor acesso aos autos de investigação preliminar, termo circunstanciado, inquérito ou qualquer outro procedimento investigatório de infração penal, civil ou administrativa, ou obtenção de cópias, ressalvadas as diligências cujo sigilo seja imprescindível:

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

Parágrafo único. Incorre nas mesmas penas quem decreta arbitrariamente sigilo nos autos.

Art. 33. Exigir informação ou cumprimento de obrigação, inclusive o dever de fazer ou de não fazer, sem expressa fundamentação legal:

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

Art. 34. Cobrar tributo ou multa, sem observância do devido processo legal:

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

Parágrafo único. Incorre nas mesmas penas quem exige tributo, inclusive contribuição social, que sabe ou deveria saber indevido, ou, quando devido, emprega na cobrança meio vexatório ou gravoso que a lei não autoriza.

Art. 35. Deixar de corrigir, de ofício, erro que sabe existir em processo ou procedimento, quando provocado e tendo competência para fazê-lo.

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 crimes previstos nesta Lei quando 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, associação ou agrupamento pacífico de pessoas para fim legítimo:

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

Art. 38. Exceder-se o agente público, sem justa causa, no cumprimento de ordem legal; de mandado de prisão ou de mandado de busca e apreensão, com ou sem violência.

Pena – detenção de 3 (três) meses a 1 (um) ano, e multa, sem prejuízo da pena cominada à violência.

CAPÍTULO VII

Do Procedimento

Art. 39. O processo e julgamento dos delitos previstos nesta Lei obedecerá o processo comum, estabelecido no Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código de Processo Penal.

Parágrafo único. A propositura da ação penal não impede a instauração da ação civil de reparação e do processo administrativo disciplinar, nem suspende o andamento destes, se já tiverem sido instaurados.

CAPÍTULO VIII

Das Disposições Finais

Art. 40. Para os fins desta lei:

I – a expressão “*preso*” designa toda pessoa sob custódia de qualquer agente ou servidor lotado nos estabelecimentos do sistema prisional, seja por ocasião de sua prisão, seja durante a restrição provisória de sua liberdade, seja ao longo da execução de pena privativa de liberdade, ou de medida de segurança.

II – os atos administrativos incluem os de natureza fazendária.

Art. 41. A Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo 244-B:

“Art.244-B. 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, mandato ou função, neste caso, independará da pena aplicada pelo crime gerador da reincidência”.

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

“Art.10. Promover interceptação telefônica, de fluxo de comunicação informática e telemática, ou escuta ambiental, sem autorização judicial:

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

§ 1º. Nas mesmas penas incorre quem:

I – promove quebra de sigilo bancário, de dados, fiscal, telefônico ou financeiro sem autorização judicial ou fora das hipóteses em que a lei permitir;

II – 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.

§ 2º. Se o crime for praticado por agente de Poder ou agente da

Administração Pública, servidor público ou não, que, no exercício de suas funções, ou a pretexto de exercê-las, atua

com abuso de autoridade, este sujeitar-se-á ao regime de sanções previstas em lei específica”.

Art. 43. O artigo 2º da Lei no 7.960, de 21 de dezembro de 1989, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º (...).

§ 1º (...).

§ 2º (...).

§ 3º (...).

§ 4º (...).

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

§ 5º (...).

§ 6º (...).

§ 7º. Decorrido o prazo contido no mandado de prisão, a autoridade responsável pela custódia deverá, independente 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”.

Art. 44. Revogam-se o § 2º do artigo 150, o § 1º do art. 316 e os artigos 322, 350, seu parágrafo único e incisos, do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) e a Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965.

Art. 45. Esta Lei entra em vigor 60 (sessenta) dias após a sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, relativa ao abuso de autoridade, está defasada. Precisa ser repensada, em especial para melhor proteger os direitos e garantias fundamentais constantes da Constituição de 1988 (mais rica no particular do que a Constituição de 1946, vigente quando da promulgação da Lei nº 4.898, de 1965), bem assim para que se possam tornar efetivas as sanções destinadas a coibir e punir o abuso de autoridade.

Assim, o projeto de lei ora apresentado define como crimes de abuso de autoridade diversas condutas que têm o condão de atingir, impedindo, embaraçando ou prejudicando o gozo dos direitos e garantias fundamentais. O projeto o faz com esmero e com isso há evidente ganho de minúcia e rigor, o que vem a favor de uma tipificação mais exata de condutas, o que é essencial à boa técnica de elaboração de tipos penais

O projeto também atualiza os crimes de abuso de autoridade em situações específicas, mormente para coibir e punir condutas que escapem ao Estado de Democrático de Direito, ao pluralismo e à dignidade da pessoa humana. Quanto aos aspectos processuais da matéria, vale ressaltar que a ação penal nos casos dos crimes ora tipificados é pública condicionada à representação do ofendido, sendo que, em caso do não ajuizamento da ação no prazo devido pela autoridade competente, conceder-se-á prazo para que o ofendido possa ajuizar a ação penal privada, subsidiária da pública. Além disso, ressalva-se a possibilidade de o ofendido buscar as devidas reparações também nas esferas cível e administrativa. Vale destacar que o projeto também se preocupa em redimensionar as multas e outras penas cominadas para que venham a se tornar efetivas, ou seja, para que verdadeiramente concorram para coibir o abuso de autoridade ou para punir melhor aqueles que venham a constringer, com abuso de autoridade, o seu semelhante.

É preciso acabar – de parte a parte – com a cultura do “você sabe com quem está falando?” Uma disciplina como a que consta do projeto não se assimila de uma hora para outra. Ao contrário. Veja-se: tão-só a sua premência já aponta para estágio ainda discreto de civilidade. É preciso mudar a cultura. Para tanto, nos primeiros passos, uma legislação de escopo pedagógico é imprescindível, ainda que – insista-se – a sua necessidade deponha menos a favor do grau de civilidade da sociedade do que se poderia desejar.

Por fim, deve-se salientar que o projeto acima é fruto de um processo de convergência alcançado por meio de diálogos intensos e profícuos entre os três

Poderes constituídos no Brasil. Houve relevante participação e colaboração por parte do Comitê Gestor do II Pacto Republicano, com efetiva colaboração do Judiciário. O Executivo foi ouvido em diversas oportunidades por intermédio do Ministério da Justiça, de forma que o presente texto é objeto de um consenso inicial importante, chegando maduro à deliberação derradeira do Parlamento.

Essas as razões que justificam a aprovação do presente projeto.

Sala das Sessões,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'R' followed by a series of loops and a long horizontal stroke.

Senador RENAN CALHEIROS