COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 861, DE 1999

Dispõe sobre o crime de abuso de autoridade pelo uso indevido de força ou arma de fogo no exercício da atividade policial.

Autor: Deputado Marcos Rolim

Relator: Deputado José Roberto Batochio

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei em comento pretende estabelecer regras de conduta para que o agente policial desempenhe suas funções, especialmente no que tange ao emprego da força e de armas de fogo. Tipifica condutas tidas como criminosas com o emprego da força.

Justifica a sua Proposição, afirmando, sinteticamente, que há uso exacerbado da força contra os cidadãos e do emprego de arma de fogo sem critérios por parte dos agentes do Estado; que a ausência de detalhamento dos crimes de abuso de autoridade abre a possibilidade de dissimulação, originando, por razões corporativas da polícia, desmandos e violações impunes.

A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, apreciando o mérito do Projeto, rejeitou-o.

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação apreciar a matéria sob o ponto de vista da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Não há vícios de natureza constitucional, vez que a matéria está dentre as de competência da União (art. 22, XXI) e do Parlamentar (art. 61), e não ofende os princípios formais ou materiais em que se baseia nossa Carta Política.

É inconstitucional, todavia, o artigo 36, quando estabelece a obrigação de o Poder Executivo regulamentar a lei, se aprovado o projeto. Pelas mesmas razões, o artigo 9º é inconstitucional. Não pode um Poder da República obrigar outro a fazer algo que é da sua competência exclusiva, ainda mais quando pode haver infringência ao princípio da Federação.

Quanto aos demais artigos, s.m.j, os princípios jurídicos não foram atingidos, não havendo injuridicidade manifesta, portanto, na Proposição.

A técnica legislativa, porém, está por merecer reparos.

No mérito, o projeto é merecedor de aplauso, uma vez que visa a regulamentar a atuação das autoridades incumbidas de prevenção ou repressão de ações anti-sociais, cuja disciplina se mostra insuficiente em nosso ordenamento jurídico.

Todavia, há considerações que devem ser feitas.

1) O projeto começa por estabelecer ‘Seções’ sem obediência às regras da Lei Complementar nº 95, de 1998, que estabelece uma ordem lógica de, havendo necessidade, agrupamento de artigos, que poderá constituir Subseções; o de Subseções, a Seção; o de Seções, o Capítulo; o de Capítulos, o Título; o de Títulos, o Livro e o de Livros, a Parte.

Desta sorte, ou se retiram as ‘seções’ ou se sistematiza tudo de acordo com esta Lei Complementar.

2) A expressão “poder de polícia” tem em Direito significação específica. Assim é que De Plácido e Silva a define:

“PODER DE POLÍCIA. Denominação dada a um dos

'poderes', que se atribuem ao Estado, a fim de que possa estabelecer, em benefício da própria ordem social e jurídica as 'medidas', mesmo restritivas aos direitos individuais, que se tornem necessárias à manutenção da ordem, da moralidade, da saúde pública ou que venham garantir e assegurar a própria liberdade individual, a propriedade pública e particular e o bem-estar coletivo.

Fundado na autoridade de dominação inerente à essência do Estado, o poder de polícia se apresenta como uma necessidade, para que possa o Estado cumprir sua missão de defensor e propugnador dos interesses gerais, reprimindo os excessos e prevenindo as perturbações à ordem jurídica e social..."

Hely Lopes Meirelles, saudoso administrativista, traz em sua obra *Direito Administrativo Brasileiro* o conceito de que

"Poder de Polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.

Em linguagem menos técnica, podemos dizer que o poder de polícia é o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual. Por esse mecanismo, que faz parte de toda a Administração, o Estado detém a atividade dos particulares que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacional."

Por isso é que existem as polícias: da vigilância sanitária, administrativa, judiciária, aduaneira, marítima, legislativa, portuária. E mesmo dentro da polícia propriamente dita (civil ou militar), há a polícia preventiva (ou administrativa, que trabalhando preventivamente intenciona evitar crimes ou lesão à ordem pública ou ao direito individual) e a repressiva (ou judiciária, que investiga fatos delituosos já perpetrados).

Deste modo, há que se buscar nova designação para o que pretende o projeto, mudando-se a expressão poder de polícia, o que pretendemos com a adoção da expressão 'atividade policial', que pode ser civil ou militar ou até mesmo de outras polícias (rodoviária, federal).

3) A Proposição traz normas de Direito Penal, Processual Penal, Civil e Administrativo, o que não é inusitado em nosso sistema jurídico; basta que se observe a própria Lei 4.898/65, que trata do abuso de autoridade.

4) A redação do art. 1º do projeto parece-nos extensa e contém expressões não necessárias (*a lei não deve conter expressões ou palavras inúteis*, reza o velho brocardo), razão por que deve-se-lhe dar nova formatação.

5) Os §§ 3º do art. 2º e 6º do art. 3º são desnecessários, uma vez que o artigo 6º do Código de Processo Penal já regula com proficiência o modo como se deve deixar o local da infração penal, para a feitura da perícia.

Assim determina este dispositivo:

“Art. 6º. Logo que tiver conhecimento da prática da infração penal, a autoridade policial deverá:

I – dirigir-se ao local, providenciando para que não se alterem o estado e conservação das coisas, até a chegada dos peritos criminais;

II – apreender os objetos que tiverem relação com o fato, após liberados pelos peritos criminais;.....”

6) A excludente de antijuridicidade, prevista em alguns dos artigos do projeto, bem como o cumprimento de ordem manifestamente ilegal, já está disciplinada no Código Penal, não havendo necessidade de repisar tais conceitos. Assim é que disciplina o artigo 22 do Código Penal:

*“Art. 22. Se o fato é cometido sob coação irresistível ou em estrita obediência a ordem, não manifestamente ilegal, de superior hierárquico, **só é punível o autor da***

coação ou da ordem.”

Ora, a ordem de superior hierárquico pode ser manifestamente ilegal ou não manifestamente ilegal. Se for manifestamente ilegal, respondem pelo crime o superior e o subordinado, este com a pena genericamente reduzida (CP, art. 65, III, "c").

Não se admite, hoje, o cego cumprimento de qualquer ordem ilegal. O inferior deve examinar o conteúdo da determinação, pois a ninguém é lícito praticar uma ilegalidade, ainda mais que o desconhecimento da lei é inescusável. Não se lhe dá poder de julgar a oportunidade, a conveniência ou a justiça da prática do fato em que se baseia a ordem, mas somente a sua legalidade.

Deste modo, os artigos 11 e 12 devem ser suprimidos.

7) O artigo 30 contém disposição despicienda, uma vez que a ação cível, **se a lei especial não dispuser de modo diverso**, somente poderá ser processada de acordo com as normas do Código de Processo Civil.

8) O artigo 31, ao dispor sobre a responsabilidade civil do Estado, apenas repisa os preceitos esposados em nossa Magna Carta, de modo que é desnecessário.

9) Os artigos 33 e 34, ao falarem em prisão administrativa, vão de encontro ao princípio agasalhado agora pela Constituição de 1988, em seu art. 5º, LXI, que somente admite a prisão quando emanada de autoridade judiciária, sob pena de ser relaxada.

Quando se tratar de militar, não há prisão administrativa, mas prisão disciplinar, que é feita quando há transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei (art. 5º, LXI).

10) Do mesmo modo que o artigo 30, o artigo 35 é inoportuno, vez que as sanções penais somente podem ser aplicadas de acordo com o Código Penal, ou de acordo com lei especial, se pertinentes ao fato.

11) Para que se harmonize o Projeto com a Parte Especial do nosso Código Penal, as sanções cominadas nos preceitos secundários de

todas as normas incriminadoras devem ser ou privativa de liberdade ou pecuniária, convertendo-se, pelos critérios legais e judiciários, em restritiva de direitos ou prestação de serviços à comunidade.

12) Por último, verificamos que a Ementa do Projeto não se encontra de acordo com o próprio conteúdo da lei que se pretende aprovar, Sua redação, portanto, deve ser modificada.

Por todo o exposto, um Substitutivo se faz necessário.

Deste modo, voto pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 861, de 1999, na forma do Substitutivo que adiante apresento.

Sala da Comissão, em de de 2001 .

Deputado José Roberto Batochio
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 861, DE 1999

Dispõe sobre o exercício da atividade policial, disciplinando o uso da força ou de arma de fogo, e dá outras providências.

Autor: Deputado Marcos Rolim

Relator: Deputado José Roberto Batochio

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I

Do uso da força e de arma de fogo

Seção I – Dos limites legais para o uso da força e de arma de fogo no exercício da atividade policial e do seu âmbito de aplicação

Art. 1º Esta lei regula o uso da força e de arma de fogo, no exercício da atividade policial, pelos órgãos de segurança pública, pelos órgãos de execução penal e pelos órgãos responsáveis pela execução de medidas socioeducativas, aplicadas a crianças e adolescentes praticantes de ato infracional, ressalvado o disposto em outras leis que dispõem sobre a matéria.

Seção II – Das normas gerais para o exercício da atividade policial

Subseção I – Do emprego da força

Art. 2º O emprego da força, no exercício da atividade policial, só é admitido quando:

I – houver iminente risco à vida ou à integridade física do policial, não havendo outro meio disponível, no momento, para evitar a ameaça;

II – houver iminente risco à vida ou à integridade física de terceiros, não havendo outro meio disponível, no momento, para evitar a ameaça;

III – houver o risco da prática de crime contra a incolumidade pública, não havendo outro meio disponível, no momento, para evitar a ameaça;

IV – houver o risco de prática de crime contra a segurança dos meios de comunicação e transporte e outros serviços públicos, não havendo outro meio disponível, no momento, para evitar a ameaça;

V – houver o risco de prática de crime contra a saúde pública, não havendo outro meio disponível, no momento, para evitar a ameaça;

VI – houver resistência injustificada à prisão, em flagrante ou não, não havendo outro meio disponível, no momento, para realizar a detenção;

VII – houver a necessidade de reprimir grave perturbação da ordem pública, que ponha em risco a incolumidade física de terceiros ou o patrimônio público ou privado, não havendo outro meio disponível, no momento, para evitar a ameaça.

§ 1º O emprego da força deve cessar, imediatamente, no momento em que cessar a ação agressora ou de risco que determinou o seu emprego.

§ 2º No caso de o emprego da força produzir ferimentos em qualquer indivíduo, ao cessar a ação agressora ou de risco, deverá ser providenciado, de imediato, o seu atendimento médico.

Subseção II – Do emprego de arma de fogo

Art. 3º O emprego de arma de fogo, no exercício da atividade policial, só é admitido quando:

I – o agressor ou infrator, nas hipóteses previstas no artigo anterior, estiver armado e, pelo uso imediato do armamento em sua posse, colocar em risco a vida ou incolumidade física do agente ou de terceiros; ou;

II – na repressão aos delitos previstos no artigo anterior, tiverem sido empregados, sem sucesso, os meios alternativos previstos no art. 5º desta Lei, desde que a ação do agressor, estando ele desarmado, ponha em risco a vida do agente ou de terceiros.

§ 1º No caso da hipótese prevista no inciso II deste artigo, o uso de arma de fogo deverá ser precedido de aviso claro sobre o uso deste recurso com tempo suficiente para que tal aviso seja considerado pelo agressor ou infrator.

§ 2º O previsto no parágrafo anterior é dispensado quando o procedimento represente um risco à vida ou à incolumidade física do agente ou de terceiros.

§ 3º Toda vez que o agente policial fizer uso de arma de fogo, deverá, para fins de verificação da legalidade de seu emprego, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas a contar do final da operação, apresentar relatório circunstanciado, no qual deverão constar, obrigatoriamente:

I – local, data e hora em que se deu o uso da arma de fogo;

II – identificação da arma disparada e número de disparos realizados;

III – descrição sumária da situação delituosa que determinou o uso do armamento;

IV – descrição dos procedimentos adotados antes do emprego da arma de fogo; e

V – razão determinante do emprego de arma de fogo.

§ 4º O uso da arma de fogo deve cessar, imediatamente, no momento em que cessar a ação agressora ou de risco que determinou o seu emprego.

§ 5º No caso do uso da arma de fogo produzir ferimentos em qualquer indivíduo, ao cessar a ação agressora ou de risco, deverá ser providenciado, de imediato, o seu atendimento médico.

Subseção III – Dos meios alternativos ao uso de arma de fogo

Art. 4º Os órgãos da União, Estados e Municípios, responsáveis pelo exercício da atividade policial, deverão possuir equipamentos alternativos ao uso de arma de fogo, para a repressão dos delitos listados no artigo 3º desta Lei.

Art. 5º Sem prejuízo de outros equipamentos alternativos, os órgãos responsáveis pelo exercício da atividade policial deverão obrigatoriamente ser equipados com:

I – veículos blindados para controle de distúrbios;

II – caminhões com jatos d'água dirigíveis; e

III – armas incapacitantes não letais.

Subseção IV – Disposições gerais

Art. 6º Além das normas previstas nos artigos 2º a 5º, o emprego de força ou arma de fogo obedecerá, ainda, às seguintes diretrizes:

I – uso moderado dos recursos, com proporcionalidade à gravidade da infração e do objetivo legítimo a ser alcançado;

II – redução de danos e ferimentos, com vistas ao respeito e preservação da vida humana; e

III – publicidade dos atos praticados, com notificação imediata de familiares do indivíduo ferido ou morto, por ação do agente da atividade policial, em razão do emprego da força ou de arma de fogo.

Art. 7º No exercício da atividade policial, em relação a reuniões ou manifestações pacíficas e legais, é expressamente vedado o uso da força ou de arma de fogo, devendo a ação dos agentes ser no sentido de prover segurança para os participantes do evento.

Art. 8º O agente da atividade policial, quando em serviço, deverá portar identificação visível, não sendo admitido o uso de máscaras ou capuzes que dificultem a sua identificação.

§ 1º No caso de emprego em unidade operacional, que não permita a perfeita individualização do agente, responderão pelo descumprimento das normas relativas ao exercício da atividade policial o comandante direto da unidade operacional; o seu superior hierárquico, que autorizou o emprego da unidade operacional; e o comandante ou diretor-geral do órgão responsável pela execução daquela ação de exercício da atividade policial.

§ 2º Excluem-se da obrigação de utilização de identificação visível os agentes legalmente em exercício da atividade policial que estiverem em diligência de caráter investigatório ou em operações de natureza especial.

§ 3º É permitida a utilização de capuzes, máscaras, pinturas e outros meios capazes de impedir a identificação dos agentes da atividade policial, em operações especiais autorizadas legalmente, quando a autoridade responsável pela autorização para a realização da ação considerar que há riscos à vida ou à integridade física dos agentes, ou de seus familiares, na hipótese de eles serem identificados.

§ 4º Na hipótese do parágrafo anterior, a autorização da autoridade competente para a realização da operação especial será precedida de autorização judicial, da qual constará, especificamente, a permissão para uso de capuzes, máscaras, pinturas e outros meios capazes de impedir a identificação dos agentes.

§ 5º Para toda ação de exercício da atividade policial que for realizada sem identificação do agente, deverá haver um registro, de caráter sigiloso, na seção competente, do nome e lotação dos agentes empregados, aplicando-se, no que couber, o disposto no parágrafo primeiro deste artigo, no caso de desvio de finalidade ou abuso de poder.

Art. 9º As normas e regulamentos que fixem diretivas, com base no disposto nesta Lei, para o uso de força ou da arma de fogo, especificarão, obrigatoriamente:

I – as hipóteses em que os agentes estão autorizados ao porte de arma;

II – as formas de controle, armazenamento e distribuição de armas de fogo e dos meios alternativos previstos no artigo 5º desta Lei;

III – as restrições ao emprego de arma de fogo em áreas onde sua utilização ponha em risco a vida ou incolumidade física de terceiros; e

IV - os procedimentos e normas de segurança no uso de arma de fogo e dos meios alternativos previstos no artigo 5º desta Lei.

Art. 10. Os superiores hierárquicos diretos dos agentes da atividade policial que não tenham tomado as providências necessárias, dentro de sua esfera de competência, para o cumprimento das normas previstas nesta Lei, ou que forem coniventes com esse descumprimento, responderão administrativamente pelo fato, sem prejuízo das demais sanções penais e civis cabíveis.

CAPÍTULO II

Da proteção ao agente

Seção I – Da proteção ao agente no exercício da atividade policial

Art. 11. Os agentes encarregados do exercício da atividade policial para o cumprimento de ações que envolvam risco, direto e iminente, à sua vida ou integridade física deverão estar dotados, no mínimo, dos seguintes equipamentos de proteção individual:

I - colete à prova de balas;

II - escudo; e

III - capacete.

Seção II – Das sanções

Subseção I – Das sanções pelo descumprimento das normas gerais para o uso da força e de arma de fogo no exercício da atividade policial

Uso indevido da força

Art. 12. Utilizar a força, no exercício da atividade policial, em desacordo com as normas que disciplinam o seu emprego.

Pena: detenção de 1 (um) a 6 (seis) meses, e multa.

§ 1º Se do uso da força resultar morte ou invalidez permanente:

Pena: reclusão de 6 (seis) a 30 (trinta) anos.

§ 2º Se do uso da força resultar ofensa à integridade corporal ou à saúde, excluída a invalidez permanente.

Pena: reclusão de 2 (dois) a 8 (oito) anos.

Uso indevido de arma de fogo

Art. 13. Efetuar disparos com arma de fogo, no exercício da atividade policial, em desacordo com as normas que disciplinam o seu emprego.

Pena: detenção de 6 (seis) meses a 3 (três) anos.

§ 1º Se dos disparos efetuados resultar morte ou invalidez permanente.

Pena: reclusão de 6 (seis) a 30 (trinta) anos.

§ 2º Se dos disparos efetuados resultar ofensa à integridade corporal ou à saúde, excluída a invalidez permanente.

Pena: reclusão de 2 (dois) a 8 (oito) anos.

Ausência de relatório circunstanciado do uso de arma de fogo

Art. 14. Deixar de elaborar relatório circunstanciado sobre uso de arma de fogo ou elaborá-lo fora do prazo ou em desacordo com a forma legal.

Pena: detenção de 1 (um) mês a 6 (seis) meses), e multa.

Não interrupção do uso da força ou de arma fogo

Art. 15. Não interromper o uso da força ou de arma de fogo cessada a ação agressora ou de risco que determinou o seu emprego.

Pena: detenção de 1 (um) a 6 (seis) meses, e multa.

Ausência de Atendimento Médico

Art. 16. Deixar de providenciar atendimento médico a indivíduo ferido em razão de uso de armas pelo agente da atividade policial.

Pena: detenção de 1 (um) a 6 (seis) meses, e multa.

Remoção ilegal de cadáver e desconstituição da cena da ocorrência

Art. 17. Remover cadáver antes da prestação do competente serviço da perícia técnica ou desconstituir a cena da ocorrência.

Pena: detenção de 6 (seis) meses a 3 (três) anos.

Uso imoderado da força ou de arma de fogo

Art. 18. Usar imoderadamente a força ou arma de fogo no exercício da atividade policial, quando isso não constituir infração mais grave.

Pena: detenção de 1 (um) a 6 (seis) meses, e multa.

Uso da força ou de arma de fogo contra manifestações pacíficas e legais

Art. 19. Usar a força ou arma de fogo contra manifestações pacíficas e legais.

Pena: detenção de 6 (seis) meses a 3 (três) anos.

§ 1º Se do uso da força ou de arma de fogo resultar morte ou invalidez permanente:

Pena: reclusão de 6 (seis) a 30 (trinta) anos.

§ 2º Se do uso da força ou de arma de fogo resultar ofensa à integridade corporal ou à saúde, excluída a invalidez permanente.

Pena: reclusão de 2 (dois) a 8 (oito) anos.

Ausência de identificação

Art. 20. Deixar o agente da atividade policial de usar identificação visível, quando em serviço.

Pena: detenção de 1 (um) a 6 (seis) meses, e multa.

Uso ilegal de capuzes, máscaras, pinturas e outros meios capazes de impedir a identificação

Art. 21. Usar capuzes, máscaras, pinturas e outros meios capazes de impedir a identificação em desacordo com as normas legais.

Pena: detenção de 1 (um) a 6 (seis) meses, e multa.

Autorização para uso ilegal de capuzes, máscaras, pinturas e outros meios capazes de impedir a identificação

Art. 22. Dar autorização para uso de capuzes, máscaras, pinturas e outros meios capazes de impedir a identificação, em desacordo com as normas legais que disciplinam a matéria.

Pena: detenção de 1 (um) a 6 (seis) meses, e multa.

Parágrafo único. Se o concedente da autorização for o comandante ou o diretor-geral do órgão responsável pelo exercício da atividade policial, a pena é acrescida da exoneração da função.

Inexistência de registro de operação especial realizada sem identificação do agente

Art. 23. Deixar de realizar o registro identificador dos agentes envolvidos em ação de exercício da atividade policial.

Pena: detenção de 1 (um) a 6 (seis) meses, e multa.

Ausência de ação de comando ou conivência com o exercício ilegal da atividade policial

Art. 24. Deixar de tomar, dentro de sua esfera de competência, as providências necessárias para o exercício da atividade policial dentro dos limites legais, ou ser conivente com o exercício ilegal.

Pena: detenção de 1 (um) a 6 (seis) meses, e multa.

Subseção II - Das sanções pelo descumprimento das normas de proteção ao agente no exercício da atividade policial

Subseção I – Empregar agente no exercício da atividade policial sem equipamento de proteção individual

Art. 25. Empregar agente da atividade policial, no cumprimento de ações que envolvam risco, direto e iminente, à sua vida ou integridade física, sem equipamento de proteção individual, quando o não fornecimento de equipamento decorrer de decisão que esteja dentro de sua esfera de competência.

Pena: detenção de 1 (um) a 6 (seis) meses, e multa.

CAPÍTULO III

Disposições Gerais

Art. 26. A aplicação das sanções previstas nesta Seção, a serem aplicadas em sede de ação penal, não elidem a aplicação de outras sanções penais e cíveis, cabíveis, aos agentes ou autoridades responsáveis pelo uso indevido de força ou de armas de fogo, no exercício da atividade policial, quando o ilícito praticado produzir conseqüências que se enquadrem em outro tipo penal ou gerem responsabilidades civis.

Art. 27. A ação penal obedecerá ao rito previsto nos arts. 12 a 28 da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, utilizando-se, subsidiariamente, o Código Penal para a determinação do tipo penal e da pena a ser aplicada.

Art. 28. A União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios responderão por perdas e danos, materiais e morais, no caso de morte, lesão corporal, física ou psicológica, de agente da atividade policial empregado no cumprimento de ações que envolvam risco, direto e iminente, à sua vida ou integridade física, sem equipamento de proteção individual, com direito de regresso contra o agente ou autoridade responsável pelo emprego, quando o não fornecimento de equipamento decorreu de decisão tomada dentro de sua esfera de competência.

Art. 29. A distinção da aplicação da pena administrativa de suspensão ou de prisão disciplinar, nas hipóteses em que ela está prevista, dar-se-á em razão do regime, civil ou militar, do agente.

Art. 30. A gradação na aplicação das penas administrativas, dentro da escala prevista para cada delito, levará em conta:

I – a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do agente;

II – as conseqüências advindas da prática do ato ilícito;

III – o comportamento da vítima; e

IV - as circunstâncias agravantes e atenuantes.

Art. 31. Esta Lei entra em vigor dezoito meses após a data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2001 .

Deputado José Roberto Batochio
Relator