

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 8.125, DE 2014

Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a fim de criar os tipos penais de resistência à ação policial, desobediência à ordem policial e de desacato à autoridade policial.

**Autor:** Deputado SUBTENENTE GONZAGA

**Relator:** Deputado MARCOS ROGÉRIO

### VOTO EM SEPARADO

(Do Sr. LUIZ COUTO)

Compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito do Projeto de Lei nº 8.125, de 2014, consoante artigos 24, inciso II, e 54, inciso I, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Sob o prisma da **constitucionalidade formal**, observou-se a legitimidade atribuída a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado ou do Congresso Nacional, nos termos do artigo 61, *caput*, da Constituição Federal, para deflagração do processo legislativo, bem como a competência da União para legislar sobre Direito Penal, nos termos do art. 22, inciso I, também da CF. Entretanto, necessário ressaltar que a proposição é **materialmente inconstitucional**, conforme será demonstrado.

Em relação à juridicidade, o projeto não está em conformação ao direito, porquanto viola princípios do ordenamento jurídico vigente.

A presente proposição encontra-se em total desarmonia com os Princípios norteadores do Sistema Jurídico Penal Brasileiro, demonstrando patente vício de inconstitucionalidade.

Princípios são os valores fundamentais que inspiram a criação e a manutenção do sistema jurídico.

O Direito Penal e o Processual Penal estão submetidos a um conjunto de princípios constitucionais limitadores. Eles têm a função de orientar o legislador ordinário, no intuito de limitar o poder punitivo estatal mediante a imposição de garantias aos cidadãos.

O Direito Penal é um âmbito do ordenamento jurídico que merece especial cuidado; não apenas em razão de a sanção criminal ser a mais drástica, repercutindo, até mesmo, na liberdade dos cidadãos, mas, sobretudo, pela necessidade de estrita reverência aos cânones constitucionais, que conformam o exercício da produção das normas. Assim, a intervenção em tal campo deve ser precedida de estudo rigoroso.

E, na espécie, não parece haver motivação idônea para a alteração do Estatuto Criminal, a fim de dar um tratamento penal mais rigoroso aos delitos de resistência e de desobediência, apenas em razão do exercício da profissão de policial por parte da vítima.

Cumprido ressaltar, nesse ponto, que o sujeito passivo desses tipos penais é o Estado, o que denota que a distinção que se quer promover com a modificação legislativa ora em análise incorre em violação dos Princípios da Proporcionalidade e da Isonomia.

A propósito, confira-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, em situação assemelhada, reconheceu o abuso do poder de legislar, por agressão ao devido processo legislativo:

“O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade – que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula a garantia do ‘substantive due process of law’ – acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade

material dos atos estatais. A norma estatal que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do 'substantive due process of law' (CF, art. 5º, LIV). Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso de poder legislativo, enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada, ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador." (RTJ 176/578-580, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno).<sup>1</sup>

O Projeto de Lei em liça, além de violar o cânone do devido processo legislativo, põe em xeque o princípio da isonomia, na justa medida em que alça determinada profissão a posição superior, em desprestígio das demais.

E cabe mencionar que ausente justificção suficiente para o *distinguishing*, tem-se flagrante desrespeito ao comando inserto no *caput* do artigo 5º da Constituição Federal.

Nesse diapasão, confira-se a compreensão do Superior Tribunal de Justiça:

A respeito do princípio da igualdade, ensina ALBERTO SILVA FRANCO:

"(...) verificou-se, no entanto, que o princípio da igualdade não se exauria na mera aplicação igualitária da lei. Embora a aplicação igual da lei constitua uma das dimensões do princípio da igualdade constitucionalmente tutelado, o princípio tem também outro endereço, além do juiz e do administrador: o próprio legislador na medida em que o vincula à criação de um direito igual para todos. Não basta, destarte, a *igualdade perante a lei*, ou seja, a igualdade sob o ângulo formal; é mister a igualdade material. (...) Estaria a igualdade material presente na medida em que o igual fosse tratado igualmente e o igual, desigualmente? Evidentemente não, pois a adoção dessa fórmula pelo legislador não permitiria ainda estabelecer um critério de valoração para a relação de igualdade. O que, então, conduziria a esse critério aferidor? A proibição do arbítrio." (*Código Penal e sua interpretação jurisprudencial*, vol. 1, parte geral, São Paulo, RT, 2001, p. 8).<sup>2</sup>

Outrossim, quanto ao mérito, cumpre informar que a proposição em tela vai na contramão do que se tem arduamente defendido em relação aos direitos humanos.

Frise-se, nesse ponto, que, desde 2012, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4471, que pede o fim dos autos de resistência.

---

<sup>1</sup> RMS 28.135, decisão do Presidente em Exercício, Min. CELSO DE MELLO, 17.07.2009, DJE nº 146, divulgado em 04/08/2009.

<sup>2</sup> HC 76.324/RS, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, julgado em 13/11/2007, DJe 29/09/2008.

O PL 4471/2012 altera o Código de Processo Penal e prevê a investigação das mortes e lesões corporais cometidas por policiais durante o trabalho. Atualmente estes casos são registrados pela polícia como autos de resistência ou resistência seguida de morte e não são investigados.

O autor do PL 4471/2012, Deputado Federal Paulo Teixeira, aponta que entre janeiro de 2010 e junho de 2012, apenas nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina, 2.882 pessoas foram mortas em ações registradas como “autos de resistência”. “Uma inaceitável média de mais de três execuções por dia”, salienta.

De acordo com dados publicados pela Organização não governamental Conectas Direitos Humanos, somente no Rio de Janeiro, entre 2001 e 2011, mais de 10 mil pessoas foram mortas pela Polícia Militar em situações formalizadas como auto de resistência. Entre 2009 e 2013, em todo o Brasil, houve 11.197 mortes causadas por intervenções policiais – número maior ao de pessoas mortas em 30 anos por todas as polícias dos EUA, país com população quase 40% maior que a brasileira.<sup>3</sup>

Importante ressaltar que a Resolução nº 08/2012 do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana determina o fim dos termos “autos de resistência” ou “resistência seguida de morte”, e veda a remoção do corpo antes que a perícia tenha realizado seu trabalho no local.

Sobre o tema, cabe transcrever valioso tópico sobre violência policial publicado no Atlas da Violência 2017:

### “3. VIOLÊNCIA POLICIAL

A categoria “intervenções legais e operações de guerra”, registro Y35-Y36 do SIM, continua apresentando um alto grau de subnotificação, como confirmam os números da segurança pública. Em 2015, o SIM registrou apenas 942 casos de intervenções legais (Tabela 3.1), enquanto a segurança pública registrou 3.320 mortes decorrentes de intervenções policiais (Tabela 3.2), ou seja, 3,5 vezes o número de registros da saúde.

Para além da necessidade de rever os protocolos de registro para esses casos pela área da saúde, devemos insistir na mudança de um modelo de segurança pública que, se não promove, é conivente com o uso abusivo da força letal e execuções sumárias, ao mesmo tempo que expõe e vitimiza cada vez mais os seus agentes. Dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública indicam que, em 2015, ao menos 358 policiais civis e militares constam das estatísticas de homicídio do país.

---

<sup>3</sup> Disponível em: <[http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Autos%20de%20Resist%C3%Aancia\\_FINAL.pdf](http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Autos%20de%20Resist%C3%Aancia_FINAL.pdf)>. Acesso em 10/04/2017.

Nos últimos anos, assistimos a um realinhamento a favor desse modelo de atuação policial que permanece como um dos maiores desafios de nosso processo de consolidação democrática e de um efetivo Estado de Direito. Não com surpresa, o Brasil foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), em sentença do dia 16 de fevereiro de 2017, no Caso Favela Nova Brasília. O Estado brasileiro foi condenado pelas falhas e demora na investigação e sanção dos responsáveis pelas execuções extrajudiciais de 26 pessoas durante operações realizadas pela Polícia Civil do Rio de Janeiro nessa comunidade do Complexo do Alemão, em 1994 e 1995.

Na sentença, a Corte dispõe que o Estado brasileiro deve publicar anualmente um relatório oficial com os dados referentes às mortes decorrentes de intervenção policial em todas as Unidades Federativas; e que o Estado tem o prazo de um ano para estabelecer os mecanismos normativos necessários para que, nos casos de mortes decorrentes de intervenção policial, o responsável pela investigação seja um órgão independente da força pública envolvida, uma autoridade judicial ou o Ministério Público (MP).

Com efeito, desde a promulgação da Constituição de 1988, o Ministério Público já tem essa atribuição de exercer o controle externo das atividades policiais. Essa função, juntamente com a de garantir a proteção dos direitos humanos, com todos os instrumentos que lhe foram dotados, exige do Ministério Público ações contundentes e um protagonismo que, infelizmente, são inexistentes ou ausentes, na maioria dos casos. Isso sem falar numa possível atuação sistêmica preventiva para modificar padrões institucionais de conduta das organizações policiais, o que exigiria por parte do MP, em primeiro lugar, pleno conhecimento das atividades policiais, dos meios empregados e dos resultados obtidos.

De fato, como se pode observar, o número de incidentes de mortes decorrentes de intervenção policial já ultrapassou o de latrocínio (roubo seguido de morte), o que demonstra que o caso de Nova Brasília não representa uma ação isolada e que práticas letais de agentes estatais não configuram um desvio individual de conduta, mas sim um padrão institucional de uso da força pelas polícias. Nesse sentido, a sentença da Corte IDH também dispõe que o Estado brasileiro deve adotar as medidas necessárias para que o estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e violência policial.

A letalidade policial e a vitimização policial que a ela se associa são produtos de um modelo de enfrentamento à violência e criminalidade que permanece insulado em sua concepção belicista, que pouco dialoga com a sociedade ou com outros setores da administração pública.<sup>4</sup>

Segundo dados publicados no mencionado documento, o número absoluto de mortes decorrentes de intervenção policial no Brasil foi de 3.146 em 2014 e 3.320 em 2015.<sup>5</sup>

Dessa maneira, após acurada análise da proposição em debate, verifica-se que não existe justificativa para impor tal distinção na cominação das penas dos crimes de resistência e de desobediência em razão do exercício da profissão de

---

<sup>4</sup> Atlas da Violência 2017, Ipea e FBSP, pp. 21 e 22.

<sup>5</sup> Idem, p. 24.

policial por parte da vítima.

Portanto, a proposição mostra-se inconstitucional pela violação do devido processo legislativo, da isonomia e da razoabilidade, e, no que tange ao mérito, inconveniente e inoportuna.

Ante o exposto, nosso voto é pela inconstitucionalidade, injuridicidade, adequada técnica legislativa, e, no mérito, **pela rejeição** do Projeto de Lei nº 8.125, de 2014.

Sala da Comissão, em 04 de julho de 2017.

Deputado **LUIZ ALBUQUERQUE COUTO**  
Deputado Federal PT/PB