

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

VOTO DO DEPUTADO JARBAS LIMA

O Projeto de Lei n.º 861, de 1999, de autoria do Deputado Marcos Rolim, dispõe sobre crimes de abuso de autoridade pelo uso indevido de força ou de arma de fogo no exercício da atividade policial. Traz, também, em seu texto, matérias de ordem administrativa, processual penal e processual civil relativas ao seu objeto.

O Relator, Deputado José Roberto Batochio, **apresentou substitutivo no sentido de sanar as imperfeições de técnica legislativa**, em especial o previsto na Lei Complementar n.º 95, de 1998, de legalidade, ao procurar adequar o Projeto de Lei ao Código de Processo Penal e Código Penal, como normas ordinárias fundamentais do Direito Penal e Processual Penal e, também, **retirar do texto vários dispositivos constitucionais**. Nesse sentido, é pela aprovação do Projeto de Lei n.º 861, de 1999, na forma de seu substitutivo.

Em que pese o grande esforço do Relator na tentativa de correção das imperfeições e das louváveis intenções do Autor do projeto, eminente e reconhecido defensor dos direitos humanos, entendemos que as modificações feitas não foram suficientes para permitir que o projeto se tornasse constitucional na sua essência.

Nesse sentido, entendemos que o Projeto de Lei, pelo que consta na justificativa do autor e particularmente nos artigos 1º a 10, "É UM MANUAL DE CONDUTA POLICIAL", não se enquadrando nas matérias de competência da União (**art. 22, XXI e art. 24, XVI, ambos da Constituição Federal**).

O art. 22, XXII, estabelece ser competência da União legislar sobre normas gerais de organização, efetivos, **material bélico**, garantias, convocação e mobilização das polícias militares. O art. 24, XVI, por seu turno, também afirma ser de competência da União legislar sobre **normas gerais de organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis**.

Ou seja, sobre as matérias referentes às polícias militares e polícias civis, nos limites impostos pelo Constituinte, à União só cabe legislar sobre normas gerais. Com relação às polícias militares, essas normas já existem, são as previstas no Decreto-lei n.º 667, de 1969, e no Decreto-lei n.º 2010, de 1983, regulamentados pelo Decreto n.º 88777, de 30 de setembro de 1983, que aprovou o Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200). Nesse regulamento, são apresentados os delineamentos gerais, conceituais, do que venha a ser, por exemplo, material bélico das polícias militares.

Material bélico, assim, consoante o art. 2º, 20, daquele decreto, compreende: a) armamento; b) munição; c) material de Motomecanização; d) material de Comunicações; e) material de Guerra Química; f) material de Engenharia de Campanha. **Ou seja, a norma geral não desce a minúcias, a detalhes, como os previstos no Projeto de Lei sob análise, que chega a prever as espécies de equipamentos alternativos de contenção de força** (art. 5º do PL 861, de 1999).

Infelizmente, em seus artigos 1º a 10º, o Projeto de Lei é um verdadeiro regulamento, de grande importância, mas cuja **elaboração legislativa não está entre as matérias de competência da União**, nem para as polícias civis nem para as polícias militares.

Recente Projeto de Lei, aprovado pelo Congresso Nacional, que regulamentava e punia o uso indevido de capuzes em operações policiais, mereceu o veto do Presidente da República pela razão de não se enquadrar nas matérias de competência da União, pois se tratava de uniforme das polícias, matéria restrita ao legislador estadual e já regulamentada

nos Estados-membros. Sendo que este Projeto de Lei trilha o mesmo caminho e insiste nessa regulamentação indevida.

Na sua essência, o Projeto de Lei dispõe sobre normas de uso de material bélico, de técnica e de tática policial, as quais, reafirmamos, são da esfera de competência legislativa dos Estados-membros, sejam por leis estaduais, decretos, portarias ou regulamentos diversos, consoante o entendimento do Poder Legislativo local. Matérias, aliás, como pesquisamos, já minuciosamente regulamentadas em âmbito estadual.

O Projeto de Lei chega a prever o tipo de documento administrativo que deverá ser elaborado em caso de uso de força (relatório circunstanciado). Ante a disposição constitucional, é forçoso admitir que normas dessa natureza não são de competência da União.

Nesse sentido é a lição de Alexandre de Moraes, em seu festejado Direito Constitucional (Atlas, São Paulo, 200, p. 284):

Dessa forma é possível o estabelecimento de algumas regras definidoras da competência legislativa concorrente:

- *a competência da União é direcionada somente às normas gerais, sendo de flagrante inconstitucionalidade aquilo que delas extrapolar;*
- *a competência do Estado-membro ou do Distrito Federal refere-se às normas específicas, detalhes, minúcias (competência suplementar). Assim, uma vez editadas as normas gerais pela União, as normas estaduais deverão ser particularizantes, no sentido de adaptação de princípios, bases, diretrizes e peculiaridades regionais (competência complementar).*

Por essas razões entendemos ser o Projeto de Lei n.º 861, de 1999, inconstitucional, vício que o substitutivo, lamentavelmente, não logrou sanar.

O excesso de detalhes, inclusive na sua parte de tipificação penal, é outra falha do Projeto de Lei em comento, já que, dessa forma, contraria a boa técnica legislativa, pois, segundo a lição do Ministro Carlos Velloso, do STF, **as leis não devem descera detalhes, mas, (..), conter, apenas, regras**

gerais. Os regulamentos, estes sim, é que serão detalhistas(...). (in: MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. 7a ed. Atlas, São Paulo, 200. P. 410).

Essa foi uma das razões para a rejeição do Projeto de Lei n.º 861, de 1999, no mérito, pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

O eminente Deputado Marcos Rolim, autor do projeto, em sua justificação, fundamenta a sua proposta na aprovação, pela Assembléia Geral das Nações Unidas, da Resolução n.º 169, de 5 de fevereiro de 1980, **que propôs um Código de Conduta para Funcionários Encarregados de Fazer Cumprir a Lei**. Mas, não é por se fundamentar em um diploma jurídico internacional, ao qual a República Federativa do Brasil é signatária, que as normas internas decorrentes devem ser de competência da União. A sua implementação deve-se dar nos moldes do direito interno, que, no caso brasileiro, remete à atuação legislativa dos Estados-membros, como se demonstrou.

Como pode-se verificar, pelas datas, as propostas da ONU são de 1980 e o Brasil, desde 1965, já possui, de forma bastante adiantada, norma que atende ao previsto na Resolução, ou seja, a Lei n.º 4898, de 1965, a famosa Lei do Abuso de Autoridade. Com relação a essa lei, lamenta o autor, salientando que trata-se de "mais um diploma que não obteve, na prática, aplicação desejada". Ou seja, reconhece que o problema da violência policial não são leis incriminadoras, que já o são em bom número e de muito boa técnica legislativa, mas a sua má aplicação, decorrente das mais diversas razões, em especial as culturais, como apresentou. Vide o novel exemplo da Lei de Tortura.

A Lei de Abuso de Autoridade, aliás, é mais genérica e atinge a todos os servidores públicos que atuem como autoridade pública e não somente os que tenham por atividade-fim a segurança pública. Nesse caso, o projeto peca pela omissão, pois existem outros órgãos que podem atuar na segurança pública, como, por exemplo, as Forças Armadas, atuação decorrente do previsto na Constituição, da Lei Complementar nº 97/97 e no Decreto n. 3.897, de 24 de agosto 2001, que fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e também, para não sermos extensos nos exemplos, os fiscais do IBAMA, que realizam prisões e utilizam armas de fogo, mas não são policiais. Todos esses são alcançados, no abuso de autoridade, pela Lei n.º 4898, de 1965, mas não o são pelo Projeto de Lei, ferindo frontalmente o princípio da isonomia previsto no art. 5º da Carta maior.

As normas penais e processuais penais do Projeto de Lei n.º 861, de 1999, já são atendidas pelas atuais leis em vigor, como o próprio Código Penal e o Código de processo Penal, o Código Penal Militar e o Código de Processo Penal Militar, a Lei de Abuso de Autoridade e outras leis extravagantes. Assim, como já demonstrado acima, o problema da violência policial não são novas leis, mas a efetiva aplicação das existentes.

O projeto, de forma afrontosa às regras constitucionais, impondo intromissão do Judiciário em específicas atividades administrativas, do Poder Executivo, propicia vantagens à "bandidagem"; pois as operações especiais da Polícia só poderão ser executadas após permissão judicial (art. 8º, § 4º), independentemente da urgência requerida e da demora da resposta do Poder Judiciário. Trata-se de ofensa à regra da divisão, independência e harmonia dos poderes, art. 2º da Constituição Federal). Além disso, é um obstáculo à pronta e imediata ação policial, diante de ocorrências urgentes e perigosas. Este entrave frustra o princípio constitucional de segurança pública, ao tolher regra de **garantia da eficiência da atividade policial**, § 7º do art. 144, da Constituição Federal.

Por tais razões, entendemos que:

1. o substitutivo não corrige os vícios de constitucionalidade formulados, por:

a. não se encontrar a matéria dos artigos 1º a 10º do Projeto de Lei entre aquelas de competência da União, e sim de forma expressa na competência do Estado, conforme prescreve o art. 42,§ 1ºc/c art. 142,§ 3ºX;

b. não se limitar a normas gerais, e sim detalhar a ação policial;

c. ser elaborado com base num código de conduta policial, matéria estranha à competência da União;

d. ferir o princípio constitucional da isonomia, pois regulamenta somente a ação dos policiais e não de todos aqueles que exercem o poder de polícia e atuam na lei e na ordem com o uso de arma de qualquer tipo.

e. afrontar à regra constitucional da separação e independência dos Poderes, ao condicionar a legitimidade de operações especiais de polícia à prévia licença do Judiciário.

f. frustrar a eficiência dos órgãos responsáveis pela segurança pública, contrariando o princípio do § 7º, do art. 144, da Constituição Federal.

2. não repara a técnica legislativa e a legalidade, pois:

a. proposta peca pelo detalhismo, em especial na sua parte penal;

b. reitera normas já existentes em outros diplomas, de forma diferenciada, dissonante, o que, definitivamente, não contribui para uma efetiva aplicação do Direito Penal e Processual Penal;

c. já existem leis e decretos federais e estaduais esgotando plenamente a matéria, gerando um superposição de leis, afrontando o que prescreve a LC nº95/98, no sentido da consolidação em uma só lei de matéria do mesmo teor.

3. no mérito, entendemos que as leis penais existentes já são suficientes para o pleno controle da atividade policial e que não são aplicadas da melhor forma por outras razões que não a inexistência normativa.

Assim, ao submetermos à apreciação dos membros desta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação o nosso voto, esclarecemos que **somos**, pelos motivos apresentados, em que pese as mais nobres intenções do digno Autor, de coibir abusos de maus policiais, e os esforços do Relator, **pela inconstitucionalidade e rejeição do Projeto de Lei 861, de 1999 e seu substitutivo.**

Sala da Comissão, em de de 2001 .

Deputado Jarbas Lima