

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 7.885, DE 2014

(Em apenso o Projeto de Lei nº 4.472/2016)

Altera a Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997, para regulamentar a perda de cargo ou função, no caso de tortura praticada por integrante de órgão de segurança pública.

**Autor:** Deputado Subtenente Gonzaga

**Relator:** Deputado Lincoln Portela

### I – RELATÓRIO

O presente Projeto de Lei, de autoria do Deputado Subtenente Gonzaga, pretende, em síntese, alterar a lei que cuida do crime de tortura, para que o efeito extrapenal da condenação referente à perda do cargo, função ou emprego público e à interdição para o seu exercício, ali previsto, seja condicionado, no caso de função exercida por integrante de órgão de segurança pública, “à instauração de procedimento específico que leve em consideração a vida funcional do acusado e as peculiaridades de sua atividade”.

À presente proposição se encontra apensado o Projeto de Lei nº 4.472/2016, de autoria do Deputado Alberto Fraga, que dispõe que a condenação pelo crime de tortura acarretará, obrigatoriamente, “a instauração de processo administrativo disciplinar para avaliação da permanência ou da perda do cargo, função ou emprego público, neste caso, com interdição para o seu exercício pelo dobro do prazo da pena judicial aplicada”.

Por despacho proferido pelo Presidente desta Câmara dos Deputados, esta proposição, que está tramitando sob o regime ordinário, foi distribuída para análise e parecer à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e a esta Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54 do RICD).

A Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado aprovou parecer pela aprovação dos Projetos de Lei em análise, na forma do Substitutivo apresentado. Nessa peça legislativa, propõe-se que a perda do cargo, função ou emprego público e a interdição para seu exercício sejam aplicadas, de forma motivada, caso a condenação pelo crime de tortura seja a uma pena igual ou superior a quatro anos.

A esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, compete analisar a proposta sob os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o Relatório.

## II – VOTO DO RELATOR

Sob o enfoque da **constitucionalidade formal**, os projetos de lei em análise, assim como o Substitutivo da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, não apresentam vícios, porquanto observadas as disposições constitucionais pertinentes à competência da União para legislar sobre a matéria (art. 22, I), do Congresso Nacional para apreciá-la (art. 48) e da iniciativa (art. 61).

Além disso, não se vislumbram, nas proposições, vícios pertinentes aos aspectos de **constitucionalidade material** e **juridicidade**.

Da mesma forma, a **técnica legislativa** foi devidamente observada.

Quanto ao **mérito**, as proposições se mostram oportunas pois têm como finalidade principal a harmonização das regras contidas em lei específica (princípio da especialidade) com o nosso ordenamento penal codificado quando trata da aplicação do efeito secundário da condenação, bem assim ao comando constitucional, que cuida dos procedimentos para o perdimento do posto e patente dos militares das Forças Armadas, nos incisos VI e VII do § 3º

do art. 142<sup>1</sup>, que se aplicam, também, aos policiais militares<sup>2</sup>, segundo entendimento do STF.

Portanto, as propostas, tanto a principal como a apensada, não inovam, pois, as regras por elas sugeridas para a aplicação dos efeitos da condenação a agentes estatais, tanto civis como militares, quando condenados pelo crime capitulado na Lei nº 9.455, de 07 de abril de 1997, conhecida como a Lei da Tortura, são as mesmas, na essência, aquelas previstas no parágrafo único do art. 92, do Código Penal, onde resta claro que os efeitos da condenação não são automáticos, devendo ser motivadamente declarados na sentença.

Esta foi uma das razões que levaram a Comissão Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, responsável pelo mérito das propostas, a se manifestar favoravelmente as mesmas, na forma de um substitutivo, que no nosso entender, as aperfeiçoou.

É de bom alvitre esclarecer, que as proposituras, também, não eximem ou amenizam a pena daqueles agentes de estado que cometam o crime de tortura, seja ele policial civil ou militar, somente propõem parâmetros e procedimentos para o perdimento dos vínculos com a corporação ou a instituição a que pertençam.

Até porque, o crime de tortura, **deve e tem que ser punido de forma exemplar**, aliais, este foi o princípio basilar que norteou as Convenções Internacionais assinadas e ratificadas pelo Estado brasileiro contra a Tortura na ONU, em 1975 e, na OEA, em 1989.

A sociedade brasileira nunca aceitou e nunca aceitará a pratica da tortura (obtenção de confissão ou de informações a serem utilizadas geralmente em procedimentos criminais) nem por motivos políticos ou como

---

<sup>1</sup>Art. 142... § 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições: (...)VI - o oficial só perderá o posto e a patente se for julgado indigno do oficialato ou com ele incompatível, por decisão de tribunal militar de caráter permanente, em tempo de paz, ou de tribunal especial, em tempo de guerra; (...) VII - o oficial condenado na justiça comum ou militar a pena privativa de liberdade superior a dois anos, por sentença transitada em julgado, será submetido ao julgamento previsto no inciso anterior;

<sup>2</sup> "Também os oficiais das polícias militares só perdem o posto e a patente se forem julgados indignos do oficialato ou com ele incompatíveis por decisão do tribunal competente em tempo de paz. Esse processo não tem natureza de procedimento 'para-jurisdicional', mas, sim, natureza de processo judicial, caracterizando, assim, causa que pode dar margem à interposição de recurso extraordinário." (RE 186.116, rel. min. **Moreira Alves**, julgamento em 25-8-1998, Primeira Turma, DJ de 3-9-1999.)

forma de elucidação de crimes ou identificação do agente que o tenha cometido. Mesmo que o “sentimento de insegurança ou de impunidade”, seja real, com base, inclusive, em índices alarmantes divulgados pelo 9º Anuário Brasileiro de Segurança Pública onde estão registrados que o número de “pessoas mortas de forma violenta e intencional chegou a 58.559 em 2014 (...) marca mais alta em sete anos e representa 160 assassinatos por dia “ e a falta de resposta das autoridades a estes crimes haja vista a ausência de punição dos culpados por falta de conclusão de muitos inquéritos <sup>3</sup> que são, simplesmente, arquivados.

Mas nada justifica a tortura.

Mais é importante frisar que o crime previsto na Lei 9.455/97 – Lei da Tortura, não pode ser confundido com o crime previsto art. 121, § 2º, III, do Código Penal vigente, quando o agente tem consciência e vontade de matar a vítima, empregando para tanto a tortura ou outro meio cruel, pois neste caso caracterizar-se-á o homicídio qualificado, com pena de reclusão de 12 a 30 anos. O primeiro, não menos gravoso, como já dito, se caracteriza como uma forma de coação para obtenção de uma confissão, independentemente, de haver contato ou agressão física por parte do agente coator.

Assim, entendemos que o Substitutivo aprovado na Comissão de mérito, melhor reflete ao comando da norma penal codificada, uma vez que o § 5º, do art. 1º, da “Lei da Tortura” (9.455/97), passaria a ter a seguinte redação:

“§ 5º A condenação do agente público a uma pena superior a 04 (quatro) anos, poderá acarretar a perda do cargo, função ou emprego público e a interdição para seu exercício pelo dobro do prazo da pena aplicada, devendo ser motivadamente declarada na sentença.”

---

<sup>3</sup><http://g1.globo.com/globo-news/noticia/2016/11/inqueritos-de-homicidios-por-todo-o-brasil-sao-arquivados-em-massa.html> “o **Estado do Rio de Janeiro, 96% dos inquéritos que foram encerrados foram para os arquivos da Justiça, sem que as autoridades descobrissem quem foram os autores desses homicídios” ...**”Não é só no Rio que a quantidade de inquéritos arquivados é alarmante. Na Paraíba, 87% das investigações concluídas tiveram o mesmo destino. Em seguida, vêm Espírito Santo e Rondônia, com 86%. Bahia e Sergipe arquivaram 82% das investigações. O Rio Grande do Sul, 80%. São Paulo e Santa Catarina, 75%. ”....

Desta feita, a lei especial, estará em consonância com o Código Penal (art. 92, I, b), afastando a possibilidade da perda do cargo, função ou emprego público de forma automática, sem a motivação por parte do juiz, como é exigido para outros crimes, como por exemplo, “contra a pessoa”, capitulados nos arts. 121 a 154 do CP, se a pena aplicada for superior a 4 anos, pois, neste caso, o juiz tem que se manifestar expressamente quanto a perda do cargo público do réu, se for o caso, como efeito da condenação.

E mais. O Substitutivo aprovado na CSPCO, além de fixar a mesma regra para os réus condenados por crime de tortura, com pena superior a 4 anos, enfrenta outra discussão, pois sem este limite, poderíamos trazer à baila, uma outra questão, já que por força do art. 44<sup>4</sup> do CP, o agente que for apenado com pena privativa de liberdade inferior a 04 (quatro) anos, não for reincidente em crime doloso, além de gozar de outras circunstâncias favoráveis, tais como bons antecedentes, conduta social ilibada e personalidade pacífica, poderá ser agraciado com a conversão da pena privativa de liberdade **em restritivas de direito**. E, pela norma geral penal, a perda do cargo público somente ocorrerá com a condenação do acusado em penas privativas de liberdade.

Ou seja, no caso concreto, poderíamos ter um agente público, após a análise do seu caso concreto pelo Poder Judiciário, pela pouca lesividade da ação a ele impugnada ou até mesmo por outros fatores probatórios, ser

---

<sup>4</sup> Art. 44. As penas restritivas de direitos são autônomas e substituem as privativas de liberdade, quando: [\(Redação dada pela Lei nº 9.714, de 1998\)](#) I – aplicada pena privativa de liberdade **não superior a quatro anos** e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça à pessoa ou, qualquer que seja a pena aplicada, se o crime for culposo; [\(Redação dada pela Lei nº 9.714, de 1998\)](#) II – o réu não for reincidente em crime doloso; [\(Redação dada pela Lei nº 9.714, de 1998\)](#) III – a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do condenado, bem como os motivos e as circunstâncias indicarem que essa substituição seja suficiente. [\(Redação dada pela Lei nº 9.714, de 1998\)](#) § 1º [\(VETADO\)](#) [\(Incluído pela Lei nº 9.714, de 1998\)](#) § 2º Na condenação igual ou inferior a um ano, a substituição pode ser feita por multa ou por uma pena restritiva de direitos; se superior a um ano, a pena privativa de liberdade pode ser substituída por uma pena restritiva de direitos e multa ou por duas restritivas de direitos. [\(Incluído pela Lei nº 9.714, de 1998\)](#) § 3º Se o condenado for reincidente, o juiz poderá aplicar a substituição, desde que, em face de condenação anterior, a medida seja socialmente recomendável e a reincidência não se tenha operado em virtude da prática do mesmo crime. [\(Incluído pela Lei nº 9.714, de 1998\)](#) § 4º A pena restritiva de direitos converte-se em privativa de liberdade quando ocorrer o descumprimento injustificado da restrição imposta. No cálculo da pena privativa de liberdade a executar será deduzido o tempo cumprido da pena restritiva de direitos, respeitado o saldo mínimo de trinta dias de detenção ou reclusão. [\(Incluído pela Lei nº 9.714, de 1998\)](#) § 5º Sobrevindo condenação a pena privativa de liberdade, por outro crime, o juiz da execução penal decidirá sobre a conversão, podendo deixar de aplicá-la se for possível ao condenado cumprir a pena substitutiva anterior. [\(Incluído pela Lei nº 9.714, de 1998\)](#)

condenado com a pena mínima prevista para o crime de tortura (2 anos e 4 meses) que pode ser, em tese, transformado em pena restritiva de direito<sup>5</sup>, caso sejam atendidos os requisitos do art. 44 do CP, mas, mesmo assim, ter sua vida arrasada e seus filhos desamparados, pela perda automática do seu cargo público, como efeito da condenação.

Assim, a sanção acessória (perda do cargo público) seria mais elevada e rigorosa do que a pena principal atribuída ao agente infrator (prestação pecuniária e/ou prestação de serviço à comunidade), o que vai de encontro a vários princípios consagrados no direito penal, como o da razoabilidade, pois a pena acessória seria mais rigorosa que a principal, além de que as normas penais não podem ser interpretadas para prejudicar o acusado, a parte mais frágil da relação processual.

Portanto, os textos ora em exame, estão em harmonia com o princípio da proporcionalidade, aplicado ao Direito Penal, pois, deve haver equilíbrio entre as medidas tomadas pelo magistrado e a gravidade da conduta do criminoso.

Diante do exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação dos Projetos de Lei nºs. 7.885, de 2014 e 4.472 de 2016, na forma do Substitutivo aprovado na Comissão de Segurança e Combate ao Crime Organizado.

Sala da Comissão, em            de            de 2017.

Deputado LINCOLN PORTELA  
Relator

---

<sup>5</sup> São penas **restritivas de direitos**: a prestação pecuniária, a perda de bens e valores, a prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas, a interdição temporária de **direitos** e a limitação de fim de semana, conforme preceitua o artigo 43 do Código Penal.