

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 6.776, DE 2002

(Apensados os Projetos de Lei n.ºs 3.106, de 1992, 305, de 1999, nº 5.113, de 2001, nº 302, de 1999, nº 1.806 de 1991, nº 313, de 1999, nº 6.269, de 2002, nº 666, de 1999, nº 1.237, de 1999, nº 3.176, de 2000, nº 5.026, de 2001, nº 4.389, de 2001, nº 6.113, de 2002, nº 5.568, de 2001, nº 6.140, nº 6.262 e nº 6.453, de 2002; nº 1.157, de 1995, nº 1769, de 1996, nº 287, de 1999, nº 6.142, de 2002; nº 5.253, de 2001, nº 5.774, de 2001, nº 5.332, de 2001, nº 6.139, nº 6.143, nº 6.573, de 2002, e nº 166, de 2003)

Dispõe sobre os crimes de seqüestro e cárcere privado, extorsão mediante seqüestro e extorsão mediante privação da liberdade, e dá outras providências.

Autor: Comissão Mista de Segurança Pública

Relator: Deputado Ibrahim Abi-Ackel

I – VOTO DO RELATOR

Constam do PL 6776, de 2002, artigos que ferem direitos constitucionalmente assegurados, como a livre expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença (art. 5º, inciso IX da Constituição Federal) e artigos que atentam contra o direito de propriedade, como o da indisponibilidade de

bens pertencentes a pessoas estranhas à prática do crime. Contraria, ainda, o projeto em questão, norma constitucional referente à inviolabilidade das comunicações telefônicas sem ordem judicial (art. 5º, inciso XII da Constituição Federal). As demais disposições do projeto também alteram os critérios legais de cumprimento da pena, arrola condutas delituosas na Lei dos Crimes Hediondos, torna obrigatória a prisão preventiva, em quaisquer circunstâncias, amplia poderes do Ministério Público não contemplados nas Leis Orgânicas que disciplinam a instituição no âmbito da União e dos Estados, dá tratamento mais grave aos delitos de desobediência, aprova a quebra de sigilo a critério de delegado de polícia ou membro do Ministério Público, além alterar as regras de cumprimento da pena, modificar a conceituação de crime continuado e finalmente tornar secreto o auto de prisão em flagrante, o que ofende o direito constitucional da ampla defesa.

À proposição em causa foram apensados os Projetos de Lei nºs 3.106, de 1992, 305, de 1999, nº 5.113, de 2001, nº 302, de 1999, nº 1.806 de 1991, nº 313, de 1999, nº 6.269, de 2002, nº 666, de 1999, nº 1.237, de 1999, nº 3.176, de 2000, nº 5.026, de 2001, nº 4.389, de 2001, nº 6.113, de 2002, nº 5.568, de 2001, nº 6.140, nº 6.262 e nº 6.453, de 2002; nº 1.157, de 1995, nº 1769, de 1996, nº 287, de 1999, nº 6.142, de 2002; nº 5.253, de 2001, nº 5.774, de 2001, nº 5.332, de 2001, nº 6.139, nº 6.143, nº 6.573, de 2002, e nº 166, de 2003.

O primeiro deles, nº 3106, de 1992, originário do Senado Federal, pretende suprimir a prescritibilidade da ação penal nos casos de racismo, tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, terrorismo, crimes hediondos, os praticados por grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático, a extorsão mediante sequestro e os praticados por funcionário público. A abordagem, como se vê, é no mínimo incompleta, pois caso não houvesse injuridicidade na proposta

de prescritibilidade desses crimes, esta deveria, do mesmo modo, suprimir a prescrição da pena.

Os Projetos nº 305, de 1999, nº 1806, de 1991, e nº 5113, de 2001, versam a mesma questão da prescritibilidade, a eles estendem as objeções opostas acima.

O PL nº 302, de 1999, aumenta as penas para 02 a 05 anos de reclusão para crimes de sequestro ou cárcere privado, quando a vítima for menor de 18 anos, doente mental ou maior de 60 anos, enquanto o PL nº 313, de 1999, objetiva qualificar o sequestro ou cárcere privado, quando resultar de qualquer deles lesão corporal ou mental da vítima, com aumento da pena de reclusão para 04 a 10 anos.

O PL nº 6269, de 2002, segue a trilha das propostas de aumento de pena. Já os Projetos nºs 666, de 1999, e nº 6113, de 2002, têm como objetivo impedir a interposição de recurso sem o prévio recolhimento à prisão do condenado.

Os Pls nºs 1237, de 1999, nº 3176, de 2000, nº 5026, de 2001, nº 4389, de 2001, nº 7247, de 2002, nº 6695, de 2002, e nº 166, de 2003, ou buscam acrescer o rol de crimes hediondos, ou tornar mais aflitivas as condições de cumprimento da pena. Seja sob a forma de “sequestro relâmpago”, seja sob a denominação de “sequestro de curta duração”, os projetos nº 5568, de 2001, nº 6140 e nº 6262, ambos de 2002, intentam inovar o delito de sequestro em função do tempo de sua duração, olvidando o fato de que enquanto a vítima se encontra privada de sua liberdade o crime consuma-se continuamente, pouco importando o tempo de seu cerceamento.

O PL nº 1157, de 1995, de autoria da Comissão Mista de Segurança Pública foi aprovado nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação na forma de Substitutivo.

O PL nº 1769, de 1996, estabelece agravante genérica para os casos de crimes praticados por membros da polícia civil e militar. Os PLs 287, de 1999, e nº 6142, de 2002, agravam a pena para quem cometer crime auxiliado por menor de 21 anos. Os PLs nº 5253 e 5774, ambos de 2001, proíbem a divulgação dos casos de sequestro em veículos de comunicação de massa, enquanto o PL nº 6573, de 2002, não só aumenta para 35 anos o tempo máximo de cumprimento da pena como extingue o livramento condicional nos casos de sequestro, roubo e estupro, se houver morte da vítima.

O PL nº 5332, de 2001, pretende regulamentar o inciso 12 do artigo 5º da Constituição Federal, ao enumerar as hipóteses de interceptação e gravação de comunicações telefônicas. O PL nº 6139, de 2002, pretende acrescentar um § 3º ao artigo 75 do Código Penal determinando o reinício da contagem do tempo de cumprimento da pena, em caso de fuga do condenado.

Finalmente o PL 6143, de 2002, veda a concessão de livramento condicional aos agentes dos crimes de extorsão mediante sequestro e aumenta a pena desta conduta delituosa para os parâmetros de 12 a 30 anos.

Vê-se dos objetivos dos projetos examinados, que a intenção unânime de seus autores é o de radicalizar a resposta penal a determinados crimes, além de agravar, em alguns casos de maneira extrema, o cumprimento das penas impostas aos autores de tais delitos. Inspira-os uma filosofia repressiva, quase sempre desatenta à individualização da pena e à norma constitucional relativa ao regime progressivo de seu cumprimento. Não foram outras, segundo se vê em seu brilhante parecer, as razões que levaram o ilustre deputado José Roberto Arruda, relator da matéria, a não

lhes dar guarida em seu Substitutivo, tal como exposto minuciosamente em seu parecer.

Dadas as razões acima expostas nosso parecer é no sentido da rejeição dos Projetos de Lei nº 3.106, de 1992, 305, de 1999, nº 5.113, de 2001, nº 302, de 1999, nº 1.806 de 1991, nº 313, de 1999, nº 6.269, de 2002, nº 666, de 1999, nº 1.237, de 1999, nº 3.176, de 2000, nº 5.026, de 2001, nº 4.389, de 2001, nº 6.113, de 2002, nº 5.568, de 2001, nº 6.140, nº 6.262 e nº 6.453, de 2002; nº 1769, de 1996, nº 287, de 1999, nº 6.142, de 2002; nº 5.253, de 2001, nº 5.774, de 2001, nº 5.332, de 2001, nº 6.139, nº 6.143, nº 6.573, de 2002, nº 166, de 2003, e nº 6776, de 2002, pelas inconstitucionalidades e injuridicidades apontadas quando do exame de cada um, restando ainda dizer que também quanto ao mérito o parecer é por sua rejeição.

Resta-nos, dada a importância da peça produzida pelo ilustre deputado José Roberto Arruda, o exame do Substitutivo que apresentou. Afim de permitir o exame das modificações propostas e de seu inquestionável conflito com o sistema penal, passamos a examinar cada artigo do Substitutivo, de forma a justificar as objeções arguídas.

II – ARTIGO 2º DO SUBSTITUTIVO

1. Art. 148 do Código Penal

Pelo substitutivo, a pena para a forma simples do crime de seqüestro e cárcere privado é elevada, de um a três anos de reclusão, para dois a cinco anos de reclusão, e multa.

A pena para a forma qualificada prevista no § 1º é elevada, de dois a cinco anos, para três a sete anos, e multa. A pena cominada à forma

qualificada do § 2º é elevada, de dois a oito anos, para quatro a oito anos, e multa.

Não há motivo para a cominação de pena de multa, cumulativamente à pena privativa de liberdade, pois o crime em apreço não envolve questão patrimonial, isto é, o agente não visa o patrimônio do ofendido. **Caso haja esta intenção patrimonial, o crime será de extorsão mediante seqüestro.**

A cominação de pena de multa, no caso, ofende o princípio constitucional da proporcionalidade, eis que crimes mais graves, que não atacam o patrimônio da vítima, são exclusivamente punidos com a privação de liberdade, como, v. g., homicídio (art. 121), estupro (art. 213) e atentado violento ao pudor (art. 214).

Se condutas mais ofensivas aos direitos da personalidade não são punidas com pena pecuniária, a cominação desta para crime menos grave é de inquestionável improcedência, por envolver ofensa ao aludido princípio da proporcionalidade.

A nova pena que se quer cominar, no *caput* do artigo 148 do Código Penal, é de todo inoportuna, pois tendo seu mínimo em dois anos, inviabiliza uma das mais bem sucedidas medidas de prevenção de reincidência dos últimos tempos: a suspensão condicional do processo, prevista no art. 89 da Lei 9.099/95.

O oferecimento, pelo Ministério Público, da possibilidade de suspensão do processo, mediante determinadas e rígidas condições, é instrumento valioso – e assim se tem mostrado – de prevenção da reincidência. O réu sabe que, caso volte a delinquir, responderá não a um, mas a dois processos.

O chamado *sursis* processual é, também, medida salutar para o andamento da Justiça, assoberbada de processos, tornando-a mais ágil na condução de processos por crimes de maior gravidade.

As penas previstas para as formas qualificadas fogem a qualquer princípio razoável, bastando dizer que a nova pena relativa ao § 1º tem o **mínimo** maior que o cominado ao crime de tortura (art. 1º da Lei 9.455/07), sendo que este crime, inequivocamente, é mais grave que aquele.

Quanto ao § 2º, a pena mínima também se mostra desproporcional. Seu mínimo (quatro anos) é igual ao crime de roubo (art. 157), que compreende, necessariamente, três lesões: à liberdade (no caso de grave ameaça) ou à integridade física (no caso de violência) e ao patrimônio.

As alterações propostas para o artigo 148 do Código Penal, portanto, são inconstitucionais, pois lesivas ao princípio da proporcionalidade.

2. Artigo 148-A do Substitutivo

A previsão deste crime no Código Penal, no Título I, da Parte Especial, que trata dos crimes contra a pessoa, relativo aos crimes contra a liberdade individual, carece de juridicidade, sendo, também, de técnica legislativa censurável.

De início, verifica-se que tal crime já é previsto em nosso ordenamento penal, no artigo 19, da Lei 7.170/1983 – Lei de Segurança Nacional. Dispõe o referido artigo:

“Art. 19. Apoderar-se ou exercer o controle de aeronave, embarcação ou veículo de transporte coletivo, com

emprego de violência ou grave ameaça à tripulação ou a passageiros.

Pena: reclusão, de 2 a 10 anos.

Parágrafo único. Se do fato resulta lesão corporal grave, a pena aumenta-se até o dobro; se resulta morte, aumenta-se até o triplo.”

Veja-se, pois, a incongruência da pretendida inserção, no Código Penal, de figura típica idêntica. A Lei de Segurança Nacional é lei especial, ao passo que o Código Penal é lei geral. Quer-se fazer, pois, que a lei geral derogue a lei especial. Tal intento subverte a forma sistêmica do ordenamento jurídico.

O transporte coletivo é serviço público, explorado mediante concessão do Poder Público. Qualquer ato que atente contra seu bom funcionamento ofende, além dos passageiros, ao Estado. O embaraçamento do transporte coletivo ou o sequestro de avião significa atentado contra a segurança nacional, por ser ele indubitavelmente estratégico para qualquer nação.

Retirar do diploma legal próprio a figura delitiva que lesa o bem jurídico lá defendido, incluindo-o em local impróprio (pois a ofensa primária é meta-individual), é de técnica legislativa lamentável, sendo tal argumento, por si só, suficiente para obstar o seguimento desta disposição do substitutivo.

Outrossim, as penas cominadas às formas simples e qualificada do delito são absolutamente desproporcionais, quando consideradas em cotejo com tipos de delito tão ou mais graves que este. Basta verificar que a pena cominada no *caput* é a mesma cominada ao estupro e ao atentado violento ao pudor. Convém asseverar que tais penas já são mais altas do que as previstas originalmente no Código Penal. **Foram aumentadas pela Lei 8.072/90.**

Com relação à previsão de pena de multa, já argüimos ser a mesma incabível nas hipóteses citadas.

Anotação especial merece o § 2º, que **comina à forma qualificada pelo resultado pena maior que a cominada ao latrocínio**, que é a mais torpe forma pelas quais se pode conceber o homicídio.

Assevere-se, ainda, que, a teor do artigo 19, parágrafo único, da Lei de Segurança Nacional, a pena máxima para a forma qualificada pelo resultado morte pode chegar aos trinta anos. No entanto, a pena mínima está contida em parâmetro mais próximo da realidade e mais proporcional em relação a outras formas de homicídio previstas em nossa legislação penal.

3. Artigo 159 do Código Penal

As modificações sugeridas para o artigo 159 do Código Penal, que prevê o crime de extorsão mediante seqüestro, não são substanciais. Não alteram as penas cominadas pela lei em vigor, já extremamente altas, mas as disposições que o substitutivo busca inserir nos §§ 1º e 2º merecem especial atenção.

A qualificação do crime pelo uso de arma ou explosivo (§ 1º, V) não tem razão de prosperar. É que, ao classificar o crime exclusivamente em função do uso de arma ou explosivo coloca à margem da qualificadora meios bárbaros, crudelíssimos, de execução do crime.

Os incisos IV e V, do § 2º, padecem de evidente inconstitucionalidade, pois lesam o princípio da igualdade consagrado no *caput* do art. 5º da Carta Magna. O tratamento especial ao agente

penitenciário eleva tal funcionário público a patamar superior ao de outros servidores de função tão ou mais relevante para a manutenção da segurança pública, tais como juizes, promotores, policiais civis e militares, serventuários, dentre outros. Se todos são, por imposição constitucional, iguais perante a lei, o agravamento da pena cominada ao crime praticado por ou contra agente penitenciário fere de morte referido princípio.

4. Artigo 159-A do Substitutivo

Quanto à previsão deste crime no Código Penal, no Título destinado aos crimes contra o patrimônio, sua juridicidade e técnica legislativa merecem a mesma censura feita no item III supra.

A pena cominada ao § 1º do referido artigo, mais do que desproporcional, é absurda. Jamais houve caso de seqüestro em avião, ônibus, ou qualquer outro meio de transporte coletivo realizado por um só agente desarmado.

Se o referido crime – admita-se – não pode ser considerado como plurissubjetivo, de outro lado demonstra a experiência que a conduta lá narrada é sempre praticada em concurso de agentes, e sob pena de impossibilidade de execução, ao menos com um deles armado.

A pena prevista no *caput* é mais alta do que a cominada ao homicídio qualificado, sendo um contra-senso que a lesão ao bem jurídico incolumidade pública (lesão primária), à liberdade individual e ao patrimônio (lesão secundária, estas últimas de bens jurídicos disponíveis) seja punida com mais rigor que a lesão especialmente reprovável ao bem

jurídico mais valioso do ser humano – a vida. O princípio da proporcionalidade resta visivelmente violado, mostrando-se inconstitucional o referido dispositivo do substitutivo.

No que tange aos incisos V e VI, do § 1º, do artigo 159-A, valem as mesmas observações referentes ao princípio da igualdade feitas no comentário ao artigo 159 do Código Penal.

5. Artigo 159-B do Substitutivo

Esta proposição do substitutivo é, certamente, a mais distante da constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa. O despropósito se evidencia à simples menção do *nomen iuris* do delito. De fato, qual a diferença entre extorsão mediante seqüestro (art. 159) e extorsão mediante privação de liberdade (art. 159-B)?

A leitura do tipo legal revela a ausência de técnica legislativa, traduzida em confusa redação: “privar alguém de sua liberdade, por qualquer que seja o tempo, constrangendo-o, mediante violência ou grave ameaça, ou depois de lhe haver reduzido, por qualquer outro meio, a capacidade de resistência, forçá-lo a utilizar ou fornecer cartão magnético, título ao portador, senha, informação pessoal, ou qualquer outro bem ou valor, com o fim de obter, para si ou para outrem, alguma vantagem, como condição de regresso ao estado de liberdade.”

Depurando-se a redação das expressões desnecessárias, verifica-se que a narração típica é idêntica ao do crime previsto no artigo 159, sendo que o substitutivo pretende criminalizar a conduta que já é punida pelo artigo 157, § 2º, V, do mesmo Código Penal.

A expressão “por qualquer que seja o tempo” é dispensável. Por serem o seqüestro e o cárcere privado crimes permanentes, enquanto a vítima se encontra privada de sua liberdade o crime consuma-se continuamente, não obstante o tempo em que aquela esteja cerceada.

A expressão “mediante violência ou grave ameaça” é também dispensável. A própria privação da liberdade é uma forma de violência. Se a pessoa fica privada de sua liberdade sem ser mediante violência ou grave ameaça, não há privação de liberdade. Se a pessoa fica detida por sua livre e espontânea vontade, não há crime a punir.

Também dispensável a expressão “ou depois de lhe haver reduzido, por qualquer outro meio, a capacidade de resistência”. Ora, se o crime em apreço é extorsão mediante privação de liberdade, qualquer outra forma de constrangimento que não a privação liberdade não configura o crime em apreço! A redação do tipo, portanto, contraria seu próprio *nomen iuris*.

Veja-se, então, como ficaria a redação do referido tipo, descartando-se as expressões desnecessárias:

“Privar alguém de sua liberdade, constrangendo-o a utilizar ou fornecer cartão magnético, título ao portador, senha, informação pessoal, ou qualquer bem ou valor, com o fim de obter, para si ou para outrem, alguma vantagem, como condição de regresso ao estado de liberdade.”

O que o agente fará de posse de algum dos bens a que se refere o tipo? Obviamente, **subtrair** valores da vítima que estejam depositados no banco. Essa subtração, mediante privação de liberdade, já é

prevista como crime pelo inciso V, do § 2º, do artigo 157, do Código Penal. **Trata-se do crime de roubo mediante privação de liberdade.**

Ora, se o fim especial de agir do indivíduo que pratica a conduta descrita no artigo 159-B é o de praticar a conduta descrita no artigo 157, § 2º, V, aquela conduta é meio de execução para esta, ficando por ela absorvida, por força do princípio da consunção.

A absorção da conduta-meio pela conduta-fim é medida consagrada pela doutrina e pela jurisprudência. Apenas a título de exemplo, veja-se o Enunciado nº 17, da Súmula do Superior Tribunal de Justiça:

“Quando o falso se exaure no estelionato, sem mais potencialidade lesiva, fica por este absorvido.”

Ora, da mesma forma que prevê o Enunciado acima referido, no caso em apreço a privação de liberdade com o fim de obtenção de cartão magnético, senha, título ao portador, etc., sempre terá seu exaurimento na **subtração, que é o fim especial de agir**. De outro lado, a constrição da liberdade não ficará impune pela absorção, uma vez que é causa especial de aumento de pena do crime de roubo.

Diante do exposto, vê-se que a previsão do crime de extorsão mediante privação de liberdade não tem razão jurídica de ser. Será um crime que jamais se manifestará de forma autônoma, sendo que o crime fim já é previsto em nosso Código Penal. Ausentes, portanto, a juridicidade e a boa técnica legislativa.

Com relação às causas de aumento de pena previstas nos incisos I e II, do parágrafo único, são também previstas no § 2º, I e II, do artigo 157, do Código Penal. Quanto aos incisos VI e VII, vale o mesmo

afirmado no exame dos crimes anteriores, no que tange à lesão ao princípio constitucional da igualdade.

6. Artigo 330 e artigo 330-A

Não há sentido em se agravar a pena cominada ao crime de desobediência. A nova pena que se quer cominar ao crime em apreço é a mesma cominada ao delito de constrangimento ilegal (Código Penal, art. 146), que é infração mais grave, eis que ofende a liberdade individual da vítima. Trata-se de prescrição lesiva ao princípio da proporcionalidade.

A criação do art. 330-A padece de juridicidade por prever como crime o ato de desobedecer, impedir ou embaraçar requisições referentes a uma espécie de procedimento investigatório, sem contemplar outras espécies, como inquérito policial civil ou federal.

Ademais, a pena cominada é, também, desproporcional, sendo próxima à cominada à lesão corporal grave (Código Penal, art. 129, § 1º) que, obviamente, é crime de muito maior reprovabilidade.

II – ARTIGO 3º DO SUBSTITUTIVO

Como instrumento de redução de criminalidade, via aumento de penas e agravamento das condições prisionais do condenado, a Lei nº 8.072/90, denominada Lei dos Crimes Hediondos, não surtiu efeitos e

se insere hoje na legislação penal brasileira como diploma anômalo, situado na contra vertente da ciência penal.

Coincidência ou não, o fato é que a edição da Lei dos Crimes Hediondos marca o início do período em que, de forma contínua, se elevam a patamares insuportáveis os índices de criminalidade violenta e de expansão das organizações criminosas.

Não é este o local indicado para a indagação sistemática das origens de tão acentuada e crescente criminalidade. O que se tem demonstrado é que a majoração das penas e o agravamento das condições carcerárias não contribuem para redução da criminalidade.

É surpreendente que decorridos 300 anos da lição do Marquês de Beccaria, tenhamos ainda que usá-la: o que demove o indivíduo de praticar o crime não é o *quantum* da pena a ele cominada, mas a certeza de sua aplicação. Com efeito, jamais tive notícia de delinquente que consultasse o Código Penal antes da prática do delito.

De fato, os crimes e penas contemplados em nosso ordenamento jurídico seriam meios eficazes de defesa e controle social, caso fossem, respectivamente, elucidados e aplicados.

III – DO ARTIGO 4º DO SUBSTITUTIVO

O artigo 4º do substitutivo simplesmente acresce os crimes previstos no artigo 2º ao Código Penal Militar. Assim, nada há acrescentar além das observações anteriormente feitas aos referidos crimes.

Pelo exposto o parecer é no sentido da aprovação do parecer do eminente deputado José Roberto Arruda na parte em que nega

acolhimento aos PLs nº 3.106, de 1992, 305, de 1999, nº 5.113, de 2001, nº 302, de 1999, nº 1.806 de 1991, nº 313, de 1999, nº 6.269, de 2002, nº 666, de 1999, nº 1.237, de 1999, nº 3.176, de 2000, nº 5.026, de 2001, nº 4.389, de 2001, nº 6.113, de 2002, nº 5.568, de 2001, nº 6.140, nº 6.262 e nº 6.453, de 2002; nº 1769, de 1996, nº 287, de 1999, nº 6.142, de 2002; nº 5.253, de 2001, nº 5.774, de 2001, nº 5.332, de 2001, nº 6.139, nº 6.143, nº 6.573, de 2002, e nº 166, de 2003, cabendo-me, no caso, subscrever as razões adotadas por Sua Excelência. Quanto ao Substitutivo que apresentou, o parecer, pelas razões expostas, é pela inconstitucionalidade, injuridicidade e pela ocorrência de defeitos de técnica legislativa. Desse modo, também quanto ao mérito, o parecer é pela rejeição do Substitutivo.

Sala das Sessões, 09 de outubro de 2003.

Ibrahim Abi-Ackel

Relator