

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 Coronel Tadeu

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. 142¹, que se aplicam, também, aos policiais militares², 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**, alias, 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

¹Art. 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;

²"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.

Para a devida compreensão do que se busca com o presente projeto, é necessário entender o que seria a pena acessória no direito penal. Pena acessória é uma pena aplicada, em simultâneo e pressupondo a aplicação de uma pena principal, visando proteger determinados interesses colocados em perigo com a prática do crime (p. ex., proibição de conduzir, nos casos de condução sob influência do álcool).

Assim, a norma prevista no parágrafo 5 do artigo 1º da Lei de Tortura (Lei 9.455 de 1997) retrata uma forma de pena acessória:

Art. 1º Constitui crime de tortura:

(...)

§ 5º A condenação acarretará a perda do cargo, função ou emprego público e a interdição para seu exercício pelo dobro do prazo da pena aplicada.

Contudo, para se atingir os objetivos da pena, o ordenamento jurídico brasileiro tem como norte o princípio da proporcionalidade. Luiz Regis Prado aponta, com peculiar maestria, que a visão acerca de retribuição, veiculada pela teoria absoluta, nos dias atuais, já não encontra terreno fértil, isto porque:

“Na atualidade, a ideia de retribuição jurídica significa que a pena deve ser proporcional ao injusto culpável, de acordo com o princípio de justiça distributiva. Logo, essa concepção moderna não corresponde a um sentimento de vingança social, mas antes equivale a um princípio limitativo, segundo o qual o delito perpetrado deve operar como fundamento e limite da pena, que deve ser proporcional à magnitude do injusto e da culpabilidade”

O § 5º do artigo 1º da Lei de Tortura não acalenta tal proporcionalidade. Fazendo uma leitura do artigo primeiro da Lei, verifica-se a pena prevista pelo Legislador de dois a oito anos de reclusão (2 a 8 anos).

Como é sabido, o Direito Penal brasileiro segue o sistema trifásico da aplicação da pena, o qual o magistrado deverá percorrer três etapas para se chegar à pena final. Assim, é perfeitamente possível, analisando cada caso concreto e a culpabilidade dos agentes, que estes recebam penas inferiores a quatro anos de reclusão.

O artigo 92 do Código Penal brasileiro traz, em seu texto, a seguinte redação:

*Art. 92 - São também efeitos da condenação:
I - a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo:
(...)
b) quando for aplicada pena privativa de liberdade por tempo superior a 4 (quatro) anos nos demais casos.*

Assim, conjugando o artigo 92 do Código Penal com a Lei de torturas, poder-se-ia observar situações de extrema desproporcionalidade. Sujeitos condenados a 2 anos perdendo o cargo de maneira automática (no caso de Tortura), e, por outro lado, sujeitos condenados a 4 anos que não sofrem tal medida (no caso do Código Penal).

Logo, fica evidente a falta de proporcionalidade entre a pena acessória da Lei 9.455 e sua pena principal, uma vez que a sanção acessória (perda do cargo público) seria mais elevada e rigorosa do que a pena principal atribuída ao agente infrator, o que vai de encontro ao princípio da proporcionalidade.

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."

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.

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 2019.

Deputado Coronel Tadeu
Relator

⁴ 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.