

REUNIÃO DE TRABALHO SOBRE LEI DE ABUSO DE AUTORIDADE

No dia 18 de novembro de 2019, às 9hs, no auditório do MPCE situado na Av. Antonio Sales, nº 1740, Fortaleza, teve início reunião de trabalho entre membros do MPCE sobre a nova lei de abuso de autoridade (Lei nº 13.869/2019), com importante apoio da equipe do CAOCRIM.

A reunião foi conduzida pelo Coordenador do CAOCRIM e a ela foram convidados todos os membros do MPCE, por meio do ofício-circular nº 0014/2019/CAOCRIM/PGJ-CE, expedido em 06/11/2019.

O objetivo foi analisar cada artigo da nova lei, identificar seus pontos mais relevantes e se há necessidade de algum tipo de regulamentação administrativa por parte do MPCE para seu pleno cumprimento.

O método escolhido foi a leitura individual de cada artigo, seguindo de análise técnica e franca troca de ideias entre os presentes, com foco prático.

Houve consenso entre os participantes quanto à necessidade de se apontar o dolo específico tipificado no **art. 1º**, para que se possa acusar algum agente público da prática de abuso de autoridade¹, em qualquer das condutas tipificadas na nova lei.

Entendeu-se ainda que o §2º não protege o agente público que age em violação a súmula vinculante ou a decisão de mérito do Supremo Tribunal Federal

¹ “Art. 1º Esta Lei define os crimes de abuso de autoridade, cometidos por agente público, servidor ou não, que, no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las, abuse do poder que lhe tenha sido atribuído.

§ 1º As condutas descritas nesta Lei constituem crime de abuso de autoridade quando praticadas pelo agente com a finalidade específica de prejudicar outrem ou beneficiar a si mesmo ou a terceiro, ou, ainda, por mero capricho ou satisfação pessoal.

§ 2º A divergência na interpretação de lei ou na avaliação de fatos e provas não configura abuso de autoridade”.

em sede de controle concentrado de constitucionalidade, já que nesses casos não há espaço para atuação funcional divergente, por expressa determinação constitucional (art. 102, §2º e art. 103-A, *caput*, da Constituição da República²).

Ao analisar o **art. 2º**, o entendimento foi que sua redação bastante ampla abrange os diversos profissionais do MPCE, incluindo seus estagiários, ainda que voluntários, sendo necessário haver treinamentos específicos para os diversos profissionais da instituição.

Sobre o **art. 3º**, houve consenso quanto à necessidade de o MPCE exercer com eficiência sua missão de analisar no prazo legal as notícias-crime de abuso de autoridade, inclusive contra profissionais da própria instituição, de modo a não haver demora ou negligência na apuração dos fatos que lhe sejam noticiados.

Sugere-se a adoção de fluxo próprio no encaminhamento de tais notícias-crime ao órgão competente para sua análise, evitando desperdício de tempo com atos burocráticos entre o protocolo (físico ou virtual) e a análise do órgão de execução, com alerta imediato no sistema utilizado pela unidade (SAJ-MP ou Protocolo Web).

Não foram identificados pontos de dificuldade nos **arts. 4º a 8º**, ou a necessidade de algum tipo de regulamentação administrativa pelo MPCE.

O **art. 9º** foi considerado extremamente vago, especialmente pela falta de parâmetros normativos que permitam identificar com segurança quando uma desconformidade se torna “manifesta”, como exige o tipo penal.

² “Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

(...) § 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal”.

“Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei”.

Houve ponderação no sentido de que abrangeria a prisão decretada em violação a súmula vinculante ou a decisão de mérito do Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado de constitucionalidade, já que nesses casos não há espaço para atuação funcional divergente (art. 102, §2º e art. 103-A, *caput*, da Constituição da República).

Sobre o **art. 10**, considerou-se adequado o enunciado nº 6 do Ministério Público do Estado de São Paulo, que diz:

“Os investigados e réus não podem ser conduzidos coercitivamente à presença da autoridade policial ou judicial para serem interrogados. Outras hipóteses de condução coercitiva, mesmo de investigados ou réus para atos diversos do interrogatório, são possíveis, observando-se as formalidades legais (Enunciado de acordo com as ADPFs 395 e 444)”.

O **art. 11** foi vetado.

Sobre o **art. 12**, o entendimento foi que o inciso IV exige a libertação imediata logo que cumpridos os requisitos e procedimentos necessários à soltura, o que inclui a checagem quanto à existência de outras ordens de prisão, da autenticidade do alvará apresentado, o cumprimento dos procedimentos de segurança do estabelecimento prisional, entre outros. O que se busca punir é o abuso com dolo específico, não a prática de procedimentos necessários ao cumprimento da ordem de soltura.

Alguns dos presentes destacaram que o **art. 13** pode ser praticado em “programas policiaiscos”, devendo merecer especial atenção do MPCE.

O **art. 14** foi vetado.

O **art. 15** foi alvo de interessante debate sobre o limite das oitivas de profissionais da rede de saúde pública, sendo acordado que seria elaborada nota técnica a respeito.

Sobre o parágrafo único, houve aparente consenso quanto à inviabilidade de se insistir na formulação de perguntas ao interrogando que afirme peremptoriamente não querer responder a qualquer pergunta que lhe venha a ser formulada, que sequer devem ser consignadas. Nada impede, contudo, que o interrogando opte por responder a apenas parte das perguntas que lhe sejam formuladas.

Também houve menção a possível abuso no caso do inciso II do parágrafo único, caso ocorram sucessivos não comparecimentos de advogado, de modo a procrastinar a investigação.

Sobre o **art. 16**, entendeu-se que os membros do MPCE devem adotar como procedimento padrão identificar-se expressamente ao interrogando nos procedimentos de investigação criminal – PICs, devendo preferencialmente registrar tal fato no início de interrogatório gravado em vídeo.

O **art. 17** foi vetado.

O **art. 18** foi objeto de interessante debate sobre o conceito de repouso noturno para fins de caracterização do delito. Alguns colegas sustentaram a analogia com o padrão de repouso noturno do furto qualificado, segundo a realidade local; outros consideraram que se deve utilizar o horário de repouso dos presos, segundo a administração prisional; já outros entenderam que se deve aplicar por analogia o art. 22, §1º, III, que veda o cumprimento de mandado de busca e apreensão domiciliar após as 21hs ou antes de 5hs.

De todo modo, o tipo penal é restrito ao “interrogatório policial”, de modo que não se aplica ao interrogatório em um PIC.

Não houve grande discussão sobre o **art. 19**, enfatizando-se apenas a necessidade de demonstração do dolo específico previsto no art. 1º.

Quanto ao **art. 20**, debateu-se sobre a licitude da presença de agentes responsáveis pela custódia do preso em local próximo ao da conversa mantida com o advogado. Houve manifestação no sentido de que o agente é responsável pela custódia e integridade física do preso, sendo razoável que permaneça a distância que não escute o teor da conversa.

Houve sugestão, que pareceu ser consensual aos presentes, no sentido de que se estabeleça como procedimento padrão do MPCE a indagação, no início do interrogatório, se houve possibilidade de conversa reservada do preso com seu advogado e, em caso negativo, que o ato seja imediatamente interrompido e assegurado o direito do interrogando.

Não houve controvérsia quanto ao **art. 21**, sendo lícito que adolescentes sejam mantidos em uma cela, só não na mesma cela que um ou mais adultos. Entendeu-se que “ambiente inadequado” é aquele que não se destina à internação de adolescentes, a exemplo de uma cadeia pública ou um imóvel abandonado.

Sobre o **art. 22**, apenas se ponderou que as buscas domiciliares precisam ser realizadas durante o dia, antes do sol se pôr, por determinação constitucional. Caso sejam realizadas à noite e nos horários vedados pelo tipo penal, além de nulas também podem configurar o crime de abuso de autoridade.

Os **arts. 23 e 24** não acarretaram debate, por se tratar de espécies de fraude processual.

O **art. 25** criminaliza a obtenção de prova “por meio manifestamente ilícito” ou sua utilização dolosa com consciência da ilicitude. Foram reiteradas as críticas à ausência de menção de critérios objetivos para que se possa distinguir uma ilicitude em sentido lato de uma ilicitude manifesta, como exige o tipo penal. Igualmente se reiterou que um padrão seguro seria a violação a súmula vinculante ou a decisão de mérito do STF em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

O **art. 26** foi vetado.

Já o **art. 27** foi objeto de debate. Alguns dos presentes consideraram ser necessária uma atualização das normas do MPCE que regulamentam o PIC, parte das quais estaria defasada. Houve ponderação no sentido de que a regulamentação do CNMP estaria de acordo com a nova lei de abuso de autoridade e supriria a defasagem das normas locais.

Houve aparente consenso quanto à necessidade de fundamentação clara na abertura de um procedimento de investigação. Também houve aparente consenso quanto à utilidade de orientação geral sobre como proceder em face de notícias anônimas da prática de ilícitos cíveis ou criminais e quanto a que procedimentos devem ser considerados “sindicância ou investigação preliminar sumária” para fins da lei de abuso de autoridade.

Não houve divergência quanto ao **art. 28**, que se limita à divulgação de gravações “sem relação com a prova que se pretenda produzir” e, portanto, de caráter privado do investigado.

O **art. 29** deve ser analisado em conjunto com o art. 32, pois ambos tratam do acesso de investigados a informações sobre feitos em andamento. Fazemos referência aos comentários do art. 32.

Quanto ao **art. 30**, houve debate sobre o que seria a “justa causa fundamentada” necessária à instauração de procedimentos de “persecução penal, civil ou administrativa”. Houve aparente consenso quanto ao fato de que não se trata da justa causa para recebimento da denúncia (art. 395, III, CPP), por se tratar de requisito para início da investigação e não da ação penal.

Houve ponderação no sentido de que não haverá crime se o agente analisar um conjunto de indícios e, a partir deles, proferir despacho fundamentado informando o fundamento legal para iniciar a investigação. Tal conduta consistiria em “interpretação de lei” e “avaliação de fatos e provas”, que “não configura abuso de autoridade” por força do art. 1º, §2º.

Em todo caso, seria positiva a existência de ato normativo geral do MPCE especificando como proceder a fim cumprir a contento o art. 30.

Sobre o **art. 31**, ponderou-se que a regulamentação do CNMP quanto ao PIC já possui prazos estabelecidos e regulamenta os casos de prorrogação, sendo adequado que se atualizem as normas do MPCE acerca de tal procedimento de investigação.

O **art. 32** foi objeto de interessante debate, havendo ao final aparente consenso quanto à necessidade de modificação do sistema SAJ-MP para permitir que “diligências em curso, ou que indiquem a realização de diligências futuras” fiquem de fato sob absoluto sigilo até que sejam concluídas.

Sugeriu-se que o SAJ-MP permita a criação de protocolos sigilosos, anexos ao PIC ou outro procedimento principal, que fiquem sob total sigilo e sequer constem em relatórios ou certidões que possam ser obtidas pelo investigado ou

seu advogado, até que a diligência seja concluída. Logo que concluída a diligência, tais protocolos passariam a constar como anexos do procedimento principal, tornando-se evidentemente acessíveis ao investigado e seu advogado.

O **art. 33** suscitou pouca controvérsia, sendo necessário que se justifique, ainda que de forma sucinta, o fundamento fático-normativo para se requisitar algo a alguém.

O **arts. 34 e 35** foram vetados.

Quanto ao **art. 36**, houve aparente consenso quanto à falta de parâmetros objetivos para a tipificação do que seja “quantia que extrapole exacerbadamente o valor estimado para a satisfação da dívida da parte”, sendo certo que qualquer que seja ela, deve incluir o total da condenação pleiteada, incluindo danos morais coletivos e multa civil.

O **art. 37** não se limita a processos judiciais, sendo no mínimo questionável se se trata de norma penal em branco que possa ser suprida por ato regulamentar na esfera administrativa, especificando a partir de quanto uma demora passaria a ser “demasiada” para fins do tipo penal.

Sobre o **art. 38**, houve aparente consenso quanto à licitude de manifestação do agente público na fase de investigação, sendo vedado apenas que contenha “atribuição de culpa”.

Sugeriu-se a edição de norma administrativa geral do MPCE, contendo medidas que devem ser evitadas na divulgação de ações realizadas na fase de investigação cível ou criminal, sendo necessário que tal norma não restrinja o direito de manifestação além do que a lei abuso de autoridade estabelece, sob pena de restrição indevida da independência funcional.

Não houve controvérsia quanto aos **arts. 39 e 40**. O primeiro se limita a definir que as disposições do CPP e dos Juizados Especiais Criminais se aplicam aos crimes tratados na lei de abuso de autoridade. O segundo acrescenta poucas regulamentações procedimentais à prisão temporária.

O **art. 41** se limita a incluir “escuta ambiental” no rol de condutas

proibidas pela Lei nº 9.296/96 e a atribuir responsabilidade à autoridade judicial que determina a execução da medida ilegal, desde que evidentemente atue com o dolo específico previsto no art. 1º.

Também não houve debate relevante sobre o **art. 42**, que trata da perda do cargo em caso de reincidência por crimes tipificados no ECA cometidos com abuso de autoridade.

Por fim, houve detida análise do **art. 43**, que tipifica a violação a quatro prerrogativas de advogados³. Houve aparente consenso quanto à plena adequação do entendimento e dos procedimentos atualmente utilizados pelo MPCE, que já respeitam as prerrogativas em questão.

Compareceram ao todo cerca de 50 (cinquenta) membros do MPCE, dos quais 28 (vinte e oito) registraram seus nomes em lista de presença. Houve também participação remota de colegas pelo aplicativo Microsoft Teams. A reunião foi integralmente gravada por tal aplicativo e está arquivada na página do CAOCRIM na intranet, no aplicativo Share Point.

Ressalte-se que nem todos permaneceram durante toda a reunião, de modo que não necessariamente ratificam cada ponto destacado no presente documento. Por essa razão, optou-se por utilizar a expressão “aparente consenso” neste documento, de modo a não comprometer a independência funcional de

³ “Art. 7º-B Constitui crime violar direito ou prerrogativa de advogado previstos nos incisos II, III, IV e V do caput do art. 7º desta Lei:

Pena - detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, e multa”.

“Art. 7º São direitos do advogado:

(...) II – a inviolabilidade de seu escritório ou local de trabalho, bem como de seus instrumentos de trabalho, de sua correspondência escrita, eletrônica, telefônica e telemática, desde que relativas ao exercício da advocacia;

III - comunicar-se com seus clientes, pessoal e reservadamente, mesmo sem procuração, quando estes se acharem presos, detidos ou recolhidos em estabelecimentos civis ou militares, ainda que considerados incomunicáveis;

IV - ter a presença de representante da OAB, quando preso em flagrante, por motivo ligado ao exercício da advocacia, para lavratura do auto respectivo, sob pena de nulidade e, nos demais casos, a comunicação expressa à seccional da OAB;

V - não ser recolhido preso, antes de sentença transitada em julgado, senão em sala de Estado Maior, com instalações e comodidades condignas, assim reconhecidas pela OAB, e, na sua falta, em prisão domiciliar; (Vide ADIN 1.127-8)”.

colegas.

A reunião foi encerrada às 11hs48min, sendo avaliada como bastante positiva pelos que dela participaram.

Fortaleza/CE, 21 de novembro de 2018.

André Clark Nunes Cavalcante
Promotor de Justiça
Coordenador do CAOCRIM