



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 8.125-A, DE 2014 **(Do Sr. Subtenente Gonzaga)**

Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, a fim de criar os tipos penais de resistência à ação policial, desobediência à ordem policial e de desacato à autoridade policial; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo (relator: DEP. MARCOS ROGÉRIO).

DESPACHO:

À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
(MÉRITO E ART. 54, RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- Parecer do relator
- 1º Substitutivo oferecido pelo relator
- Complementação de voto
- 2º Substitutivo oferecido pelo relator
- Parecer da Comissão
- Substitutivo adotado pela Comissão
- Voto em separado

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei tem por objetivo criar os tipos penais que especifica.

Art. 2º O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Resistência à ação policial

Art. 329–A Opor-se à execução de ato legal, mediante violência ou ameaça a policial, ainda que em auxílio a funcionário competente para executá-lo.

Pena - reclusão, de dois a quatro anos, e multa.” (NR)

“Desobediência à ordem policial

Art. 330–A Desobedecer ordem legal de policial:

Pena - reclusão, de um a três anos, e multa.” (NR)

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Infração de menor potencial ofensivo é um conceito jurídico concebido para designar os crimes de menor relevância, com ações julgadas e processadas pelos Juizados Especiais Criminais.

Conforme a Lei n.º 9.099/95, em sua redação original¹, seriam consideradas infrações de menor potencial ofensivo os crimes e contravenções com pena cominada em até um ano. Mas, para estender o carácter de agilidade, desafogando os sobrecarregados Juizados Criminais Comuns, a Lei n.º 10.259/01, combinada com a Lei n.º 11.313/06², ampliou o leque da competência dos Juizados Especiais, para a

¹ Art. 61. Consideram-se **infrações penais de menor potencial ofensivo**, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a **um ano**, excetuados os casos em que a lei preveja procedimento especial.

² Art. 1º Os arts. 60 e 61 da Lei no 9.099, de 26 de setembro de 1995, **passam a vigorar com as seguintes alterações:** “Art. 61. Consideram-se **infrações penais de menor potencial ofensivo**, para

apreciação de processos penais de crimes com penas culminadas em até dois anos.

Com isso, alguns crimes, sob o ponto de vista material, ficaram, ao nosso ver, inadequadamente sujeitos a este tipo de procedimento, em especial os crimes de resistência e de desobediência, notadamente quando praticados em face de policial em serviço, em especial em razão de que, referidas condutas criam, pelo agravamento das circunstâncias que descrevem o fato concreto, uma situação de risco muito maior tanto para o ofensor quanto para o agente público.

De acordo com o art. 329 do Código Penal, a conduta descrita como crime de resistência consiste em opor-se à execução de ato legal, mediante violência ou ameaça a funcionário competente para executá-lo ou a quem lhe esteja prestando auxílio, conduta esta apenada com detenção, de dois meses a dois anos; e se o ato, em razão da resistência, não se executa, com reclusão, de um a três anos.

Para que a resistência ocorra, vale o esclarecimento, a oposição deve ter caráter ativo. A mera desobediência, oposição branca ou resistência passiva, realiza o tipo descrito no artigo 330 do Código Penal (RF 225/329)³. Trata-se, portanto, não de mera oposição, mas de conduta grave pelo descrédito que promove ao policial enquanto representante oficial da segurança pública em espécie, atinentemente mesmo à autoridade do Estado que precisa se preservar a fim da proteção de sua eficácia.⁴

A despeito disso, mesmo quando praticado em face de policial, sujeita-se, a resistência, a regime jurídico que disciplina os crimes de baixo potencial ofensivo.

O crime de desobediência previsto no art. 330 do Código Penal, por sua vez, consiste na conduta de desobedecer à ordem legal de funcionário público. Este crime tem previsão de pena de detenção, de quinze dias a seis meses, e multa, sendo também, por isso, classificado como crime de menor potencial ofensivo, sujeito a disciplina da Lei 9.099/95 e aos seus institutos, tais como a transação penal e a

*os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a **que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos', cumulada ou não com multa.**" (NR)*

³ Não caracteriza o crime de resistência o ato de simples indisciplina (RT 423/422); a recusa em ingressar em viatura policial e ainda o uso de palavrões (RJTJESP 47/379); o esbravejar (RT 548/322); o deitar-se no chão ou agarrar-se a um poste para evitar a prisão; ou o recusar-se a abrir a porta para o ingresso de policiais

⁴ Assim, como ensinou Heleno Cláudio Fragoso (Lições de Direito Penal, volume II, 5ª edição, pág. 451), a oposição deve dar-se mediante violência (força física exercida sobre a vítima) ou ameaça (manifestação de causar um mal). Ou seja, as simples palavras ou gestos ultrajantes constituem a materialidade do crime de desacato (artigo 331 do CP), e não o da resistência. Submetido a pena de dois meses a dois anos, está sujeito à transação penal, prevista no artigo 76 da Lei 9.099/95, ou, ainda, à suspensão condicional do processo, conforme artigo 89 do mesmo diploma legal.

suspensão condicional do processo.

Mas este crime também não deveria ser considerado delito de menor importância; não quando praticado contra policiais⁵. Trata-se de ordem devidamente individualizada, dirigida a quem tem o dever jurídico de recebê-la ou acatá-la, não se realizando o tipo com a mera desobediência à lei. Fácil ver o quão grave se torna a conduta quando praticado contra policial, na medida do bem jurídico em questão tutelado, tal qual já asseverado para o crime de resistência.

Importa a compreensão precisa do que sejam tais delitos, para que possamos demonstrar a gravidade de suas condutas, quando realizadas contra policiais. Tratando-se de verdadeiros atentados a um interesse geral que diz respeito à normalidade do funcionamento da administração pública, não nos parece proporcional que a eles sejam dado, *in totum*, o tratamento jurídico dos crimes de menor potencial ofensivo previsto na Lei 9.099/95.

Considerando, então, que referida dosimetria das respectivas penas hoje contidas no Código Penal contribui para o descrédito dos profissionais de segurança pública, é que tomo a iniciativa do presente projeto. Com as alterações propostas, vale dizer, mantém-se toda a sistemática atualmente adotada pelo Código, mas dando-se tratamento específico àquelas condutas praticadas contra agentes de segurança pública, geralmente armados e em situações de risco e de grande estresse.

Aprovado o presente projeto, fica criado o crime de “resistência à ação policial”, cuja tipicidade fica descrita como oposição à execução de ato legal, mediante violência ou ameaça a policial, ainda que em auxílio a funcionário competente para executá-lo, sujeita a pena de reclusão, de dois a quatro anos, e multa. Por conta dessa inovação, o projeto promove a criação de um novo tipo, mais adequado à tutela do prestígio devido aos profissionais da segurança pública e à proteção da sociedade em geral e do próprio ofensor.

Fica criado, também, pelas mesmas razões, o crime de “desobediência à ordem policial”, descrito como desobediência a ordem especificamente policial,

⁵ Esta ordem deve ser necessariamente transmitida diretamente ao destinatário, pois não haverá crime se este não tiver o indubitado e inequívoco conhecimento da mesma (RT 427/424; 427/426; 531/327), admitida a notificação por edital em casos excepcionais, ficando a cargo da acusação a comprovação de que o agente teve perfeito e completo conhecimento de todos os seus termos. Pratica o crime, pois, quem desobedece a ordem legal emanada de autoridade competente. O particular, geralmente, e o funcionário público podem ser sujeitos ativos do crime de desobediência (RT 418/249). É necessário, no entanto, que não esteja no exercício da função (RT 738/574). O crime se consuma quando há o desatendimento à ordem legal expedida. Se se tratar de omissão, o momento consumativo se apresenta quando decorrer o prazo para o cumprimento da obrigação, não sendo possível a tentativa.

apenado com reclusão de um a três anos, e multa.

Constituem mudanças absolutamente necessárias para a preservação da autoridade das polícias em geral, no exercício de suas nobres funções, ostensivas ou investigativas, em prol da tutela da Administração, bem como para a proteção, como dito, do próprio ofensor, e a objetivação do interesse público.

Acreditando estar aperfeiçoando o regime jurídico pátrio, em prestígio à categoria policial, espero contar com o apoio dos nobres Pares na rápida aprovação do presente projeto.

Sala das Sessões, 19 de novembro de 2014.

Deputado **SUBTENENTE GONZAGA**
PDT/MG

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI

DECRETO-LEI Nº 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940

Código Penal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta a seguinte lei:

.....

CAPÍTULO II
DOS CRIMES PRATICADOS POR PARTICULAR
CONTRA A ADMINISTRAÇÃO EM GERAL

Usurpação de função pública

Art. 328. Usurpar o exercício de função pública:
Pena - detenção, de três meses a dois anos, e multa.
Parágrafo único. Se do fato o agente auferir vantagem:
Pena - reclusão, de dois a cinco anos, e multa.

Resistência

Art. 329. Opor-se à execução de ato legal, mediante violência ou ameaça a funcionário competente para executá-lo ou a quem lhe esteja prestando auxílio:

Pena - detenção, de dois meses a dois anos.

§ 1º Se o ato, em razão da resistência, não se executa:

Pena - reclusão, de um a três anos.

§ 2º As penas deste artigo são aplicáveis sem prejuízo das correspondentes à

violência.

Desobediência

Art. 330. Desobedecer a ordem legal de funcionário público:

Pena - detenção, de quinze dias a seis meses, e multa.

Desacato

Art. 331. Desacatar funcionário público no exercício da função ou em razão dela:

Pena - detenção, de seis meses a dois anos, ou multa.

Tráfico de influência

Art. 332. Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função.

Pena - Reclusão, de dois a cinco anos, e multa.

Parágrafo único. A pena é aumentada da metade, se o agente alega ou insinua que a vantagem é também destinada ao funcionário. ([Artigo com redação dada pela Lei nº 9.127, de 16/11/1995](#))

.....

LEI Nº 9.099, DE 26 DE SETEMBRO DE 1995

Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, órgãos da Justiça Ordinária, serão criados pela União, no Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados, para conciliação, processo, julgamento e execução, nas causas de sua competência.

Art. 2º O processo orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação.

.....

LEI Nº 10.259, DE 12 DE JULHO DE 2001

Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. São instituídos os Juizados Especiais Cíveis e Criminais da Justiça Federal, aos quais se aplica, no que não conflitar com esta Lei, o disposto na Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.

Art. 2º Compete ao Juizado Especial Federal Criminal processar e julgar os feitos de competência da Justiça Federal relativos às infrações de menor potencial ofensivo, respeitadas as regras de conexão e continência. (*“Caput” do artigo com redação dada pela Lei nº 11.313, de 28/6/2006*)

Parágrafo único. Na reunião de processos, perante o juízo comum ou o tribunal do júri, decorrente da aplicação das regras de conexão e continência, observar-se-ão os institutos da transação penal e da composição dos danos civis. (*Parágrafo único com redação dada pela Lei nº 11.313, de 28/6/2006*)

.....

LEI Nº 11.313, DE 28 DE JUNHO DE 2006

Altera os arts. 60 e 61 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, e o art. 2º da Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, pertinentes à competência dos Juizados Especiais Criminais, no âmbito da Justiça Estadual e da Justiça Federal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Os arts. 60 e 61 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 60. O Juizado Especial Criminal, provido por juízes togados ou togados e leigos, tem competência para a conciliação, o julgamento e a execução das infrações penais de menor potencial ofensivo, respeitadas as regras de conexão e continência.

Parágrafo único. Na reunião de processos, perante o juízo comum ou o tribunal do júri, decorrentes da aplicação das regras de conexão e continência, observar-se-ão os institutos da transação penal e da composição dos danos civis." (NR)

"Art. 61. Consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa." (NR)

Art. 2º O art. 2º da Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º Compete ao Juizado Especial Federal Criminal processar e julgar os feitos de competência da Justiça Federal relativos às infrações de menor potencial ofensivo, respeitadas as regras de conexão e continência.

Parágrafo único. Na reunião de processos, perante o juízo comum ou o tribunal do júri, decorrente da aplicação das regras de conexão e continência, observar-se-ão os institutos da transação penal e da composição dos danos civis." (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 28 de junho de 2006; 185º da Independência e 118º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Márcio Thomaz Bastos

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I – RELATÓRIO

O presente Projeto de Lei, de autoria do Deputado Subtenente Gonzaga, pretende criar os tipos penais de “resistência à ação policial” e de “desobediência à ordem policial”.

A proposição possui três artigos. O **primeiro** aponta o seu objeto, qual seja, criar os tipos penais que especifica. O **segundo** traz a efetiva alteração legislativa pretendida, consubstanciada na inclusão de dois novos dispositivos no Código Penal: **a)** o art. 329-A, que comina a pena de reclusão, de dois a quatro anos, e multa, àquele que “*opor-se à execução de ato legal, mediante violência ou ameaça a policial, ainda que em auxílio a funcionário competente para executá-lo*”; e **b)** o art. 330-A, que tipifica a conduta de “*desobedecer ordem legal de policial*” e que estabelece, em seu preceito secundário, a pena de reclusão, de um a três anos, e multa. O **terceiro** e último artigo, por sua vez, traz a cláusula de vigência.

Ao presente projeto não se encontram apensadas outras propostas.

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

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Compete a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito do

Projeto de Lei nº 8125, de 2014, consoante artigos 24, inciso I, e 53, inciso III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Do ponto de vista da iniciativa das leis, não há vício constitucional no caso em análise, tendo em vista que o projeto encontra-se compreendido na competência privativa da União para legislar sobre direito penal, sendo legítima a iniciativa e adequada a elaboração de lei ordinária para tratar da matéria nele versada (art. 22, inciso I, combinado com os arts. 48, *caput*, e 61, *caput*, ambos da Constituição da República).

Vê-se, pois, que a proposição obedece aos requisitos **constitucionais formais** exigidos para a espécie normativa. Além disso, não se vislumbram, no texto do projeto de lei, vícios pertinentes aos aspectos de **constitucionalidade material e juridicidade**.

Verifica-se, também, que a **técnica legislativa** foi devidamente observada, tendo em vista que o projeto respeita as regras estabelecidas pela Lei Complementar nº 95, de 1998.

No **mérito**, entendemos que a proposição, por se mostrar **conveniente e oportuna**, deve ser aprovada, **ainda que com pequenos ajustes**.

Com efeito, a argumentação fundamental da proposta legislativa reside no fato de que os delitos de resistência e desobediência descritos no Código Penal pátrio, mesmo quando praticados contra policiais, configuram delitos de menor potencial ofensivo, o que “*contribui para o **descrédito dos profissionais de segurança pública***”.

Nesse contexto, cabe ressaltar que a polícia faz parte do controle social que visa preservar a paz pública, preservando o equilíbrio nas relações sociais. São esses combativos profissionais os responsáveis pela “**preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio**”, nos termos do art. 144 da Constituição Federal.

Dessa forma, não se pode negar que a afronta à ação legítima desses profissionais é, sem qualquer dúvida, uma afronta ao próprio Estado e à manutenção da paz social. Assim, justifica-se que os crimes de desobediência e de resistência, quando praticados contra os profissionais responsáveis pela manutenção da segurança pública, recebam sanções mais gravosas que aquelas previstas para os demais casos.

Todavia, ao contrário do que consta do Projeto, entendemos que **o mais adequado seria criar uma qualificadora para os crimes de resistência e**

de desobediência, já descritos no Código Penal, ao invés de criar dois novos tipos penais.

Afinal, no Direito Penal, quando se pretende punir de forma mais rigorosa determinada conduta típica por conta de circunstâncias que a constituem, cria-se uma forma qualificada do tipo, como bem leciona a doutrina:

“A limitação ao poder do Juiz começa ao se definirem as figuras típicas, quando se prevê para cada qual a pena mínima e a pena máxima. Além disso, em relação a algumas condutas, que lesam ou expõem a perigo bens considerados do maior valor para o indivíduo ou para a coletividade, o legislador costuma prever uma modalidade mais simples de proteção àqueles bens, a que se denomina tipo básico ou simples. **E, após estes tipos simples, são criados tipos qualificados, cuja realização típica, pelas circunstâncias que a constituem, torna-se merecedora de maior reprovação e, conseqüentemente, de penas mais elevadas.**”⁶

É exatamente esse o caso em análise. Afinal, os *tipos básicos* dos crimes de resistência e de desobediência, repita-se, já encontram descrição nos artigos 329 e 330 do Código Penal, respectivamente. O que se pretende, aqui, é estabelecer penas mais elevadas para aquelas realizações típicas que, pelas circunstâncias específicas que as constituem, merecem maior reprovação. É o caso, portanto, de se criarem figuras **qualificadas** desses crimes.

Além disso, ao invés de se utilizar o termo “policial”, preferimos utilizar a expressão “autoridade ou agente de órgão descrito no art. 144 da Constituição Federal”, o que abarca todos os profissionais que, segundo a Constituição, são responsáveis pela preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Em face do exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 8125, de 2014, **na forma do substitutivo**.

Sala da Comissão, em 31 de maio de 2016.

Deputado MARCOS ROGÉRIO
Relator

⁶ LOPES, Jair Leonardo. Curso de direito penal. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 201.

1º SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 8125, DE 2014

Cria formas qualificadas dos crimes de resistência e de desobediência, quando praticados contra autoridade ou agente de órgão descrito no art. 144 da Constituição Federal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei cria formas qualificadas dos crimes de resistência e de desobediência, quando praticados contra autoridade ou agente de órgão descrito no art. 144 da Constituição Federal.

Art. 2º O art. 329 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“Art. 329.....

.....

Resistência a ação de profissional de segurança pública

§1º-A Se a violência ou ameaça for dirigida a autoridade ou agente de órgão descrito no art. 144 da Constituição Federal, no exercício da função:

Pena – reclusão, de dois a quatro anos, e multa.

.....” (NR)

Art. 3º O art. 330 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“Art. 330.....

.....

Desobediência a ordem de profissional de segurança pública

§1º Se a ordem desobedecida for de autoridade ou agente de órgão descrito no art. 144 da Constituição Federal, no exercício da função:

Pena – reclusão, de um a três anos, e multa.” (NR)

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 31 de maio de 2016.

Deputado MARCOS ROGÉRIO
Relator

COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO

Durante a discussão da matéria, acolhi sugestão dos membros da Comissão, que altera a pena base em abstrato dos §1º-A do art. 329 e § 1º do art. 330.

Reiteramos o voto pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 8125, de 2014, na forma do substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em 23 de agosto de 2017.

MARCOS ROGÉRIO
Relator

2º SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 8.125, de 2014

“Cria formas qualificadas dos crimes de resistência e de desobediência, quando praticados contra autoridade ou agente de órgão descrito no art. 144 da Constituição Federal.”

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei cria formas qualificadas dos crimes de resistência e de desobediência, quando praticados contra autoridade ou agente de órgão descrito no art. 144 da Constituição Federal.

Art. 2º O art. 329 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“Art. 329.....
.....

Resistência à ação de profissional de segurança pública

§1º-A Se a violência ou ameaça for dirigida a autoridade ou agente de órgão descrito no art. 144 da Constituição Federal, no exercício da função:

Pena – reclusão, de **um a três** anos, e multa.
” (NR)

Art. 3º O art. 330 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“Art. 330.....

Desobediência à ordem de profissional de segurança pública

§1º Se a ordem desobedecida for de autoridade ou agente de órgão descrito no art. 144 da Constituição Federal, no exercício da função:

Pena – **Detenção**, de um a **dois** anos, e multa.” (NR)

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação

Sala da Comissão, em 23 de agosto de 2017.

MARCOS ROGÉRIO
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo, do Projeto de Lei nº 8.125/2014, nos termos do Parecer com Complementação de Voto do Relator, Deputado Marcos Rogério, contra os votos dos Deputados Luiz Couto, Alessandro Molon, Patrus Ananias, Chico Alencar e Wadih Damous. Apresentou voto em separado o Deputado Luiz Couto.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Rodrigo Pacheco - Presidente, Alceu Moreira, Daniel Vilela e Marcos Rogério - Vice-Presidentes, Adelson Barreto, Alessandro Molon, Benjamin Maranhão, Bilac Pinto, Carlos Bezerra, Carlos Marun, Chico Alencar, Cleber Verde, Cristiane Brasil, Danilo Forte, Delegado Éder Mauro, Domingos Neto, Evandro Gussi, Expedito Netto, Fabio Garcia, Fábio Sousa, Fausto Pinato, Félix Mendonça Júnior, Francisco Floriano, Genecias Noronha, Hildo Rocha, Hissa Abrahão, Jorginho Mello, José Carlos Aleluia, José Mentor, Júlio Delgado, Juscelino Filho, Jutahy Junior, Luiz Couto, Magda Mofatto, Milton Monti, Osmar Serraglio, Patrus Ananias, Paulo Teixeira, Rogério Rosso, Ronaldo Fonseca, Rubens Bueno, Rubens Pereira Júnior, Silvio

Torres, Tadeu Alencar, Thiago Peixoto, Toninho Pinheiro, Valmir Prascidelli, Wadih Damous, André Abdon, Arnaldo Faria de Sá, Bacelar, Celso Maldaner, Gonzaga Patriota, Jerônimo Goergen, João Fernando Coutinho, João Gualberto, Lincoln Portela, Major Olimpio, Mário Negromonte Jr., Moses Rodrigues, Nelson Pellegrino, Pastor Eurico, Pr. Marco Feliciano, Reginaldo Lopes, Rodrigo de Castro e Soraya Santos.

Sala da Comissão, em 23 de agosto de 2017.

Deputado RODRIGO PACHECO
Presidente

SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA CCJC
AO PROJETO DE LEI Nº 8.125, DE 2014

Cria formas qualificadas dos crimes de resistência e de desobediência, quando praticados contra autoridade ou agente de órgão descrito no art. 144 da Constituição Federal.

O **CONGRESSO NACIONAL** decreta:

Art. 1º Esta lei cria formas qualificadas dos crimes de resistência e de desobediência, quando praticados contra autoridade ou agente de órgão descrito no art. 144 da Constituição Federal.

Art. 2º O art. 329 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“Art. 329.....
.....

Resistência à ação de profissional de segurança pública

§1º-A Se a violência ou ameaça for dirigida a autoridade ou agente de órgão descrito no art. 144 da Constituição Federal, no exercício da função:

Pena – reclusão, de **um a três** anos, e multa.
.....” (NR)

Art. 3º O art. 330 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“Art. 330.....
.....

Desobediência à ordem de profissional de segurança pública

§1º Se a ordem desobedecida for de autoridade ou agente de órgão descrito no art. 144 da Constituição Federal, no exercício da função:

Pena – **Detenção**, de um a **dois** anos, e multa.” (NR)

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 24 de agosto de 2017.

Deputado RODRIGO PACHECO
Presidente

VOTO EM SEPARADO
(Do Sr. LUIZ COUTO)

Compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito do Projeto de Lei nº 8.125, de 2014, consoante artigos 24, inciso II, e 54, inciso I, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Sob o prisma da **constitucionalidade formal**, observou-se a legitimidade atribuída a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado ou do Congresso Nacional, nos termos do artigo 61, *caput*, da Constituição Federal, para deflagração do processo legislativo, bem como a competência da União para legislar sobre Direito Penal, nos termos do art. 22, inciso I, também da CF. Entretanto, necessário ressaltar que a proposição é **materialemente inconstitucional**, conforme será demonstrado.

Em relação à juridicidade, o projeto não está em conformação ao direito, porquanto viola princípios do ordenamento jurídico vigente.

A presente proposição encontra-se em total desarmonia com os Princípios norteadores do Sistema Jurídico Penal Brasileiro, demonstrando patente vício de inconstitucionalidade.

Princípios são os valores fundamentais que inspiram a criação e a manutenção do sistema jurídico.

O Direito Penal e o Processual Penal estão submetidos a um conjunto de princípios constitucionais limitadores. Eles têm a função de orientar o legislador ordinário, no intuito de limitar o poder punitivo estatal mediante a imposição de garantias aos cidadãos.

O Direito Penal é um âmbito do ordenamento jurídico que merece especial cuidado; não apenas em razão de a sanção criminal ser a mais drástica, repercutindo, até mesmo, na liberdade dos cidadãos, mas, sobretudo, pela necessidade de estrita reverência aos cânones constitucionais, que conformam o exercício da produção das normas. Assim, a intervenção em tal campo deve ser precedida de estudo rigoroso.

E, na espécie, não parece haver motivação idônea para a alteração do Estatuto Criminal, a fim de dar um tratamento penal mais rigoroso aos delitos de resistência e de desobediência, apenas em razão do exercício da profissão de policial por parte da vítima.

Cumprе ressaltar, nesse ponto, que o sujeito passivo desses tipos penais é o Estado, o que denota que a distinção que se quer promover com a modificação legislativa ora em análise incorre em violação dos Princípios da Proporcionalidade e da Isonomia.

A propósito, confira-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, em situação assemelhada, reconheceu o abuso do poder de legislar, por agressão ao devido processo legislativo:

“O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade – que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula a garantia do ‘substantive due process of law’ – acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. A norma estatal que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do ‘substantive due process of law’ (CF, art. 5º, LIV). Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso de poder legislativo, enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada, ainda que o momento de

abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador.” (RTJ 176/578-580, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno).⁷

O Projeto de Lei em liça, além de violar o cânone do devido processo legislativo, põe em xeque o princípio da isonomia, na justa medida em que alça determinada profissão a posição superior, em desprestígio das demais.

E cabe mencionar que ausente justificção suficiente para o *distinguishing*, tem-se flagrante desrespeito ao comando inserto no *caput* do artigo 5º da Constituição Federal.

Nesse diapasão, confira-se a compreensão do Superior Tribunal de Justiça:

A respeito do princípio da igualdade, ensina ALBERTO SILVA FRANCO:

“(...) verificou-se, no entanto, que o princípio da igualdade não se exauria na mera aplicação igualitária da lei. Embora a aplicação igual da lei constitua uma das dimensões do princípio da igualdade constitucionalmente tutelado, o princípio tem também outro endereço, além do juiz e do administrador: o próprio legislador na medida em que o vincula à criação de um direito igual para todos. Não basta, destarte, a *igualdade perante a lei*, ou seja, a igualdade sob o ângulo formal; é mister a igualdade material. (...) Estaria a igualdade material presente na medida em que o igual fosse tratado igualmente e o igual, desigualmente? Evidentemente não, pois a adoção dessa fórmula pelo legislador não permitiria ainda estabelecer um critério de valoração para a relação de igualdade. O que, então, conduziria a esse critério aferidor? A proibição do arbítrio.” (*Código Penal e sua interpretação jurisprudencial*, vol. 1, parte geral, São Paulo, RT, 2001, p. 8).⁸

Outrossim, quanto ao mérito, cumpre informar que a proposição em tela vai na contramão do que se tem arduamente defendido em relação aos direitos humanos.

Frise-se, nesse ponto, que, desde 2012, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4471, que pede o fim dos autos de resistência.

O PL 4471/2012 altera o Código de Processo Penal e prevê a investigação das mortes e lesões corporais cometidas por policiais durante o trabalho. Atualmente estes casos são registrados pela polícia como autos de resistência ou resistência seguida de morte e não são investigados.

O autor do PL 4471/2012, Deputado Federal Paulo Teixeira,

⁷ RMS 28.135, decisão do Presidente em Exercício, Min. CELSO DE MELLO, 17.07.2009, DJE nº 146, divulgado em 04/08/2009.

⁸ HC 76.324/RS, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, julgado em 13/11/2007, DJe 29/09/2008.

aponta que entre janeiro de 2010 e junho de 2012, apenas nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina, 2.882 pessoas foram mortas em ações registradas como “autos de resistência”. “Uma inaceitável média de mais de três execuções por dia”, salienta.

De acordo com dados publicados pela Organização não governamental Conectas Direitos Humanos, somente no Rio de Janeiro, entre 2001 e 2011, mais de 10 mil pessoas foram mortas pela Polícia Militar em situações formalizadas como auto de resistência. Entre 2009 e 2013, em todo o Brasil, houve 11.197 mortes causadas por intervenções policiais – número maior ao de pessoas mortas em 30 anos por todas as polícias dos EUA, país com população quase 40% maior que a brasileira.⁹

Importante ressaltar que a Resolução nº 08/2012 do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana determina o fim dos termos “autos de resistência” ou “resistência seguida de morte”, e veda a remoção do corpo antes que a perícia tenha realizado seu trabalho no local.

Sobre o tema, cabe transcrever valioso tópico sobre violência policial publicado no Atlas da Violência 2017:

“3. VIOLÊNCIA POLICIAL

A categoria “intervenções legais e operações de guerra”, registro Y35-Y36 do SIM, continua apresentando um alto grau de subnotificação, como confirmam os números da segurança pública. Em 2015, o SIM registrou apenas 942 casos de intervenções legais (Tabela 3.1), enquanto a segurança pública registrou 3.320 mortes decorrentes de intervenções policiais (Tabela 3.2), ou seja, 3,5 vezes o número de registros da saúde.

Para além da necessidade de rever os protocolos de registro para esses casos pela área da saúde, devemos insistir na mudança de um modelo de segurança pública que, se não promove, é conivente com o uso abusivo da força letal e execuções sumárias, ao mesmo tempo que expõe e vitimiza cada vez mais os seus agentes. Dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública indicam que, em 2015, ao menos 358 policiais civis e militares constam das estatísticas de homicídio do país.

Nos últimos anos, assistimos a um realinhamento a favor desse modelo de atuação policial que permanece como um dos maiores desafios de nosso processo de consolidação democrática e de um efetivo Estado de Direito. Não com surpresa, o Brasil foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), em sentença do dia 16 de fevereiro de 2017, no Caso Favela Nova Brasília. O Estado brasileiro foi condenado pelas falhas e demora na investigação e sanção dos responsáveis pelas execuções extrajudiciais de 26 pessoas durante operações realizadas pela Polícia Civil do

⁹ Disponível em: <http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Autos%20de%20Resist%C3%Aancia_FINAL.pdf>. Acesso em 10/04/2017.

Rio de Janeiro nessa comunidade do Complexo do Alemão, em 1994 e 1995.

Na sentença, a Corte dispõe que o Estado brasileiro deve publicar anualmente um relatório oficial com os dados referentes às mortes decorrentes de intervenção policial em todas as Unidades Federativas; e que o Estado tem o prazo de um ano para estabelecer os mecanismos normativos necessários para que, nos casos de mortes decorrentes de intervenção policial, o responsável pela investigação seja um órgão independente da força pública envolvida, uma autoridade judicial ou o Ministério Público (MP).

Com efeito, desde a promulgação da Constituição de 1988, o Ministério Público já tem essa atribuição de exercer o controle externo das atividades policiais. Essa função, juntamente com a de garantir a proteção dos direitos humanos, com todos os instrumentos que lhe foram dotados, exige do Ministério Público ações contundentes e um protagonismo que, infelizmente, são inexistentes ou ausentes, na maioria dos casos. Isso sem falar numa possível atuação sistêmica preventiva para modificar padrões institucionais de conduta das organizações policiais, o que exigiria por parte do MP, em primeiro lugar, pleno conhecimento das atividades policiais, dos meios empregados e dos resultados obtidos.

De fato, como se pode observar, o número de incidentes de mortes decorrentes de intervenção policial já ultrapassou o de latrocínio (roubo seguido de morte), o que demonstra que o caso de Nova Brasília não representa uma ação isolada e que práticas letais de agentes estatais não configuram um desvio individual de conduta, mas sim um padrão institucional de uso da força pelas polícias. Nesse sentido, a sentença da Corte IDH também dispõe que o Estado brasileiro deve adotar as medidas necessárias para que o estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e violência policial.

A letalidade policial e a vitimização policial que a ela se associa são produtos de um modelo de enfrentamento à violência e criminalidade que permanece insulado em sua concepção belicista, que pouco dialoga com a sociedade ou com outros setores da administração pública.”¹⁰

Segundo dados publicados no mencionado documento, o número absoluto de mortes decorrentes de intervenção policial no Brasil foi de 3.146 em 2014 e 3.320 em 2015.¹¹

Dessa maneira, após acurada análise da proposição em debate, verifica-se que não existe justificativa para impor tal distinção na cominação das penas dos crimes de resistência e de desobediência em razão do exercício da profissão de policial por parte da vítima.

Portanto, a proposição mostra-se inconstitucional pela violação do devido processo legislativo, da isonomia e da razoabilidade, e, no que tange ao mérito, inconveniente e inoportuna.

¹⁰ Atlas da Violência 2017, Ipea e FBSP, pp. 21 e 22.

¹¹ Idem, p. 24.

Ante o exposto, nosso voto é pela inconstitucionalidade, injuridicidade, adequada técnica legislativa, e, no mérito, **pela rejeição** do Projeto de Lei nº 8.125, de 2014.

Sala da Comissão, em 04 de julho de 2017.

Deputado **LUIZ ALBUQUERQUE COUTO**
Deputado Federal PT/PB

FIM DO DOCUMENTO
