

Opinião: Abuso de Autoridade e o reencontro com o Estado de Direito

03/01/2020



Gilmar Mendes
Ministro do STF

Em 2 de outubro de 2017, o país foi surpreendido com a chocante

notícia da morte do então reitor da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Luiz Carlos Cancellier, que se suicidara em um shopping de Florianópolis. Dezesete dias antes, Cancellier havia sido afastado da função pública que exercia e preso preventivamente por 30 horas no âmbito de uma operação da Polícia Federal que investigava supostos desvios em cursos de Educação à Distância oferecidos pela universidade.

No dia de sua prisão, a PF veiculou a notícia de que a operação desbaratara um suposto esquema de desvios de mais de R\$ 80 milhões. A repercussão foi determinante para a decisão de Cancellier de tirar sua própria vida. Tempos depois, a própria Polícia Federal desmentiu a informação, já que tal valor se referia ao total dos repasses para o programa. Não havia qualquer elemento indiciário que envolvesse Cancellier no inquérito.

Os equívocos só foram admitidos extemporaneamente. Em um bilhete encontrado no bolso do suicida, um recado: "minha morte foi decretada no dia do meu afastamento da universidade"[1].

A família do reitor apresentou representação junto ao Ministério da Justiça para que a divulgação errônea dos fatos fosse apurada. O irmão da vítima narra que, dois meses depois, a Polícia Federal respondeu que a publicação da notícia falsa seria indiferente já que "ninguém lê"[2]. A sindicância aberta contra a delegada responsável pelo caso foi estranhamente arquivada sem qualquer punição[3].

A emblemática história de Cancellier deve ser rememorada na data de hoje (3/1), que marca o início da vigência da nova Lei de Abuso de Autoridade (Lei 13.869/2019). A legislação

representa um avanço civilizatório ímpar para o Direito Penal brasileiro, não apenas por ter conferido aprimoramento técnico significativo em relação ao diploma anterior (Lei 4.898/65), mas sobretudo por sacralizar o compromisso de autorreflexão de uma sociedade democrática sobre os limites do sistema punitivo.

A concepção de um regime de responsabilização dos representantes do Estado por excessos funcionais remota à Constituição Republicana de 1891[4]. Textos constitucionais subsequentes conservaram como garantia individual o direito de petição voltado à denúncia de práticas abusivas de agentes públicos[5]. A despeito dessa longa tradição, os atos de abusos de autoridade só vieram a ser criminalizados, curiosamente, durante a Ditadura Militar, com o advento da Lei 4.898 de 9 de dezembro 1965, cuja vigência também vem a termo na presente data.

A legislação revogada deriva do Projeto de Lei 952 de 1956, de autoria do então deputado Bilac Pinto, da União Democrática Nacional de Minas Gerais (UDN-MG), apresentado durante o governo de Juscelino Kubitschek. A justificativa da propositura legislativa não escondia sua intenção de firmar um contraponto à escalada de violência policial ainda no período democrático.

Nas palavras de Bilac Pinto, o objetivo da norma seria *“o de complementar a Constituição para que os direitos e garantias nela assegurados deixem de constituir letra morta em numerosos municípios brasileiros”*[6]. O texto aprovado no Congresso Nacional foi sancionado pelo presidente Castello Branco com um único veto parcial (modalidade admitida à época) apostado ao artigo 10 da lei, o qual estabelecia a independência entre as ações penais e as ações cíveis reparatórias.

Em muitos pontos, porém, o caráter atécnico da Lei 4.898/65 comprometeu a sua efetividade. As tentativas de definição dos excessos na ação dos agentes públicos insculpidas no diploma careciam de uma taxatividade que conferisse segurança mínima à aplicação da norma penal. A conceituação dos atos de abuso foi remetida a um rol demasiadamente amplo de condutas atentatórias à liberdade de locomoção e a outros direitos individuais descritos nos artigos 3º e 4º. Para além da deficiência legística, as manchas históricas do autoritarismo do regime militar deixaram claro que a lei em questão “não pegou”.

Após o restabelecimento da ordem democrática em 1988, as discussões sobre o regime criminal de abuso de autoridade só vieram a ser reanimadas no final dos anos 2000. Por ocasião do 2º Pacto Republicano firmado entre os representantes dos Poderes da República em 2009, foi posta como meta prioritária da agenda de proteção de direitos humanos *“a revisão da legislação relativa ao abuso de autoridade, a fim de incorporar os atuais preceitos constitucionais de proteção e responsabilização administrativa e penal dos agentes e servidores públicos em eventuais violações aos direitos fundamentais”*[7].

No âmbito do Comitê Gestor do Pacto Republicano, instituiu-se uma comissão de notáveis dedicada a aprimorar a antiga legislação de abuso de autoridade. O grupo era composto por juristas que foram e são verdadeiros símbolos do comprometimento do Poder Judiciário com os princípios estruturantes do Estado de Direito. A comissão era liderada por ninguém menos que

Teori Zavascki, à época ministro do Superior Tribunal de Justiça, figura ímpar da história recente da magistratura brasileira. Integravam ainda o grupo nomes ilustres como Rui Stocco, Vladimir de Passos Freitas, Antônio Umberto de Souza Júnior, Everardo Maciel e Luciano Fuck.

Os resultados dos trabalhos do grupo corporificaram o Projeto de Lei 6.418, de autoria do então Deputado Raul Jungmann, apresentado ao Plenário da Câmara dos Deputados em 11 de novembro de 2009 [8]. A propositura legislativa foi intensamente discutida com integrantes do Ministério da Justiça, juízes, parlamentares, representantes do Ministério Público, auditores fiscais e membros das forças policiais. Trata-se, em essência, de uma fórmula de compromisso institucional que já chegou madura à deliberação do Parlamento.

A legislação de abuso de autoridade que entra em vigência na data de hoje é resultado da aprovação dos Projetos de Lei do Senado 280/2016 e 85/2017. Ambos os projetos incorporaram o texto original do Projeto de Lei 6.418/2009. Ou seja, Lei 13.869/2019 é, no seu DNA, um *constructo* de juristas como Zavaski, Stocco, Freitas e Maciel. Como cediço, após a aprovação do texto da lei no Congresso Nacional, houve ainda 36 vetos presidenciais, dos quais apenas 18 foram mantidos pelo Parlamento, os quais não desfiguraram o núcleo da proposta pensada no 2º Pacto Republicano.

É indiscutível que nenhuma legislação nasce perfeita, muito menos as que amadurecem em um caminho histórico tão labiríntico. É possível, e mesmo necessário, que alguns dispositivos da lei tenham que ser submetidos a um teste de batimento à luz do texto constitucional. Todavia, a qualidade técnica da proposição aprovada é digna de destaque. A latitude da incidência da norma sujeita qualquer agente público ao seu escrutínio, do Presidente da República ao guarda de trânsito da esquina.

Para além, a ampla conquista de uma nova Lei de Abuso de Autoridade transcende o exame da sua tecnicidade. O ganho democrático da legislação está em reinserir na pauta institucional um debate que nunca deveria ter sido relegado a segundo plano.

Longe de ser uma jabuticaba, diversos países da tradição romano-germânica em democracias consolidadas conservam leis penais efetivas voltadas à coibição de excessos dos agentes públicos. Na França, os artigos 332-4 a 332-9 do Código Penal trazem previsões específicas para o abuso de autoridade, tipificando como crime “ordenar ou praticar arbitrariamente ato prejudicial à liberdade pessoal”.

Na Alemanha, a legislação criminaliza a “violação ou torsão do Direito”, a *Rechtsbeugung* do §339 StGB, e ainda o delito de “persecução de inocente”, a *Verfolgung Unschuldiger* do §344 StGB. Na Espanha, o artigo 446 do Código Penal prevê a punição do “juiz ou magistrado que, intencionalmente, ditar sentença ou resolução injusta”. Este foi, inclusive, o dispositivo que fundamentou a condenação do juiz Espanhol Baltasar Garzón, por violação ao direito de defesa dos réus na ordenação de interceptações telefônicas ilegais.

Se é inegável que toda norma recebe a incontornável marca da sua temporalidade, a Lei 13.869/2019 embalsama-se em uma quadra única da nossa história recente: o momento de reconciliação do sistema punitivo com os pilares essenciais do constitucionalismo democrático. Seja por nos advertir dos profundos riscos do autoritarismo, seja por sagrar a virtude da



prudência na realização da justiça, a Lei 13.869/2019 merece ser cunhada de Lei Cancellier-Zavaski.

1 <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/10/1923630-reitor-da-ufsc-encontrado-morto-deixou-um-bilhete-no-bolso-da-calca.shtml>

2 <https://veja.abril.com.br/brasil/ele-se-sentiu-humilhado-e-impotente-diz-irmao-de-reitor-que-se-suicidou/>

3 <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/02/1954885-assessor-produziu-parecer-para-eximir-delegada-da-pf-em-sindicancia.shtml>

4 Art.72 – A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: § 9º É permitido a quem quer que seja representar, mediante petição, aos poderes públicos, denunciar abusos das autoridades e promover a responsabilidade dos culpados.

5 Disposições semelhantes se fazem presentes: no art. 113, inciso 10, da Constituição de 1934 e no art. 141, § 37, da Constituição de 1946.

6 Discurso de apresentação do Projeto de Lei nº 952 proferido pelo Deputado Bilac Pinto em 10 de janeiro de 1956. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17JAN1956SUP.pdf#page=3>.

7 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Outros/IIpacto.htm.

8

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=713795&filename=PL+64

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2020-jan-03/opiniao-lei-cancellier-zavaski-lei-abuso-autoridade/>