

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNDB  
CURSO DE DIREITO

**ALISON FERNANDO NASCIMENTO DA SILVA**

**O CRIME DE ABUSO DE AUTORIDADE:** uma análise da nova lei de abuso de autoridade e os desafios ao controle externo da Atividade Policial

São Luís  
2021

**ALISON FERNANDO NASCIMENTO DA SILVA**

**O CRIME DE ABUSO DE AUTORIDADE:** uma análise da nova lei de abuso de autoridade e os desafios ao controle externo da Atividade Policial

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário UNDB como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharela em Direito.

Orientador: Prof. Me. Thiago Gomes Viana.

São Luís

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Centro Universitário – UNDB / Biblioteca

Silva, Alison Fernando Nascimento da

O crime de abuso de autoridade: uma análise da nova lei de abuso de autoridade e os desafios ao controle externo da atividade policial. / Alison Fernando Nascimento da Silva. \_\_ São Luís, 2021.

51 f.

Orientador: Prof. Mestre Thiago Gomes Viana Monografia (Graduação em Direito) - Curso de Direito – Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, 2021.

1. Abuso de autoridade. 2. Atividade policial. 3. Controle externo. I. Título.

CDU 343.2

**O CRIME DE ABUSO DE AUTORIDADE:** uma análise da nova lei de abuso de autoridade e os desafios ao controle externo da Atividade Policial

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário UNDB como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em 25 de junho 2021

BANCA EXAMINADORA

**Prof. Me. Thiago Gomes Viana** (Orientador)

Centro Universitário UNDB

**Prof. Me. Fernanda Lima da Silva**

UNB

EXAMINADOR

**Prof. Dr. Arnaldo Vieira Souza**

Centro Universitário UNDB

EXAMINADOR

Dedico este trabalho aos meu pai falecido,  
Baby, a quem agradeço as bases que  
deram para me tornar a pessoa que sou  
hoje.

## **AGRADECIMENTOS**

Aquele que habita no esconderijo do  
Altíssimo, à sombra do Onipotente  
descansará.

**Salmos 91:1**

## RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso teve como objetivo principal analisar a nova lei de abuso de autoridade com ênfase nos reflexos da atividade policial e o controle externo exercido sobre a mesma; objetivou-se, ainda, compreender a adequação da nova legislação aos tempos atuais e os desafios enfrentados pelo órgão controlador na busca pela efetivação de um Estado Democrático de Direito sob a perspectiva de combate ao crime de abuso de autoridade. Denota-se que com o advento da nova Lei de abuso de autoridade (Lei nº 13.869/19), que em substituição à Lei nº 4.898/1965 veicula 23 novas infrações penais em seu corpo, foi possível quebrar limites anteriormente definidos, sobretudo no que tange à atividade policial. Nesta senda, Para melhor desenvolver o estudo com base em tais objetivos e apreender a temática proposta utilizou-se o método qualitativo de abordagem para que se pudesse analisar com maior profundidade a complexidade do tema. Realizou-se pesquisa bibliográfica e documental à partir de materiais já publicados como livros, artigos e publicações para construir um arcabouço teórico amplo com base em autores como Nucci (2009), Lessa (2019), Fonseca (2003) e Sabella (2005), bem como analisar as legislações pertinentes ao tema proposto. Destaca-se que, inicialmente, propõe-se uma visão geral da lei de abuso de autoridade até o advento das alterações trazidas pela nova legislação, de modo a compreender seu desenvolvimento histórico e seus aspectos conceituais; posteriormente, o Trabalho desenvolveu e vislumbrou a relação entre a atividade policial e o crime de abuso de autoridade, de modo a definir a Legitimidade para o controle externo da atividade policial e os pressupostos para o combate a esta prática abusiva.

**Palavras-chaves:** Abuso de Autoridade. Atividade Policial. Controle externo

## **ABSTRACT**

The main objective of this Course Conclusion Work was to analyze the new law of abuse of authority with emphasis on the reflexes of police activity and the external control exercised over it; it was also aimed at understanding the adequacy of the new legislation to the present times and the challenges faced by the controlling body in the search for the realization of a Democratic State of Law under the perspective of combating the crime of abuse of authority. It is noted that the advent of the new Law of abuse of authority (Law No. 13,869/19), which, in place of Law No. 4,898/1965, carries out 23 new criminal offenses in his body, it was possible to break previously defined limits, especially with regard to police activity. In this way, To better develop the study based on these objectives and apprehend the proposed theme was used, the qualitative method of approach was used so that the complexity of the theme could be analyzed in greater depth. A bibliographic and documentary research was carried out based on materials already published as books, articles and publications to build a broad theoretical framework based on authors such as Nucci (2009), Lessa (2019), Fonseca (2003) and Sabella (2005), as well as to analyze the legislation relevant to the proposed theme. It is noteworthy that, initially, it is proposed an overview of the law of abuse of authority until the advent of the changes brought by the new legislation, in order to understand its historical development and its conceptual aspects; later, the Work developed and envisioned the relationship between police activity and the crime of abuse of authority, in order to define the Legitimacy for external control of police activity and the assumptions for combating this abusive practice.

**Keywords:** Abuse of Authority. Police Activity. External control

## **LISTA DE SIGLAS**

**AI** – Ato Institucional

**CNPG** - Conselho Nacional de Procuradores Gerais

**CP** – Código Penal

**LAA** – Lei de Abuso de Autoridade

**MP** – Ministério Público

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2 ABORDAGEM TEÓRICO-CONCEITUAL DO ABUSO DE AUTORIDADE</b> .....	14
<b>2.1 Breve trajetória histórica e conceitual do abuso de autoridade e a Lei 4.8980/65</b> .....	16
<b>2.2 Debates teórico-jurídicos que antecederam a nova Lei de abuso de autoridade (13.869/2019)</b> .....	19
<b>2.3 Análise do âmbito de aplicação da nova lei de abuso de autoridade</b> .....	21
<b>3 IMPLICAÇÕES JURÍDICAS DO CRIME DE ABUSO DE AUTORIDADE PRATICADOS NA ATIVIDADE POLICIAL</b> .....	24
<b>3.1 A atividade Policial e o abuso de autoridade</b> .....	25
<b>3.1 Legitimidade para controle externo da atividade policial</b> .....	28
<b>3.2 Sanções penais</b> .....	32
<b>4 COMBATE AO CRIME DE ABUSO DE AUTORIDADE: desafios ao controle externo da atividade policial</b> .....	34
<b>4.1 A banalização da prática do crime de abuso de autoridade</b> .....	37
<b>4.2 Necessidade de adequação da nova lei de abuso de autoridade</b> .....	41
<b>4.3 Mecanismos e instrumentos de controle externo da atividade policial</b> .....	44
<b>4.4 O controle externo no direito comparado</b> .....	Erro! Indicador não definido.
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	47
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	49

## 1 INTRODUÇÃO

O Trabalho de Conclusão de Curso, ora apresentado, é fruto de um árduo processo acadêmico de apreensão de conhecimentos durante o Curso de bacharelado em Direito, a pesquisa intitula-se 'O Crime de Abuso de Autoridade: uma análise da nova lei de abuso de autoridade e os desafios ao controle externo da Atividade Policial', de modo que os objetivos são analisar a nova lei de abuso de autoridade com ênfase nos reflexos da atividade policial e o controle externo exercido sobre a mesma Para que todos possam compreender e nos adequa a nova lei 13869.

A partir daí diante das alterações trazidas pela nova lei de abuso de autoridade, quais os desafios ao controle externo da atividade policial em face do combate ao crime de abuso de autoridade?

Primeiro cabe esclarecer que a pesquisa foi oriunda de inquietações e questionamentos levantados ao longo da vida acadêmica e da contextualização de vivências cotidianas;

Realizou-se pesquisa bibliográfica e documental, de maneira que se buscou como fontes materiais já publicados, como livros, periódicos e artigos científicos, bem como o estudo da legislação pertinente ao tema. Usando o método qualitativo de abordagem com levantamento dialético de debates que abordaram a complexidade da temática. A importância do trabalho é relevante é que a Luz da Constituição Federal e do estado democrático de direito, O Estado exerce autoridade sobre os cidadãos, entretanto existe uma atuação da autoridade não é ilimitada exigindo uma atuação estatal para o resguardar direitos e garantias. Baseado nesse contexto vivenciado e no advento da nova lei 13869/2019 é pertinente elucidar a compreensão das alterações na nova legislação e o que isso influencia na atividade policial, no que tange a sua abordagem. É importante ressaltar que a antiga lei de abuso de autoridade foi editada antes da Constituição de 1988 que tem em seu bojo preceitos democráticos e com garantias de direitos, nesta perspectiva, a redação da antiga legislação sofria diversas críticas por ser considerada genérica e obsoleta, sem adequação aos dias atuais.

Assim, a PL nº 7596/2017 passou por diversos debates e após trâmites internos, em 14/08/2019 foi apresentado por meio de requerimento de urgência e inclusão na ordem do dia na Câmara dos Deputados; Verifica-se que essa Lei causou grande exaltação nas searas políticas, acadêmicas, bem como no meio jurídico, pela polarização política que tomou conta do debate e da aceitação das alterações da nova

legislação. Em meio a tantas controvérsias a lei entrou em vigor e é direito positivo brasileiro.

Diante disso, a estrutura deste trabalho se voltará para a análise da nova lei como reforço de um Estado Democrático de Direito e da responsabilização penal para aqueles que praticam conduta abusiva, com destaque para os defaços ao controle externo da atividade policial.

De mais a mais, para maior compreensão e desenvolvimento dos objetivos propostos, o Trabalho estruturou-se em três capítulos; o primeiro, denominado Abordagem teórico-conceitual do abuso de autoridade o qual abordará os aspectos conceituais que engendram a temática, bem como o contexto histórico que se desenvolveu o abuso de autoridade até chegar na promulgação da nova lei e trouxe entendimento de autores como Barbosa (2019), Lessa (2019) e Fonseca (2003).

O segundo capítulo denominou-se Implicações jurídicas do crime de abuso de autoridade praticados na atividade policial, o qual abordará de maneira mais específica o crime de abuso de autoridade praticados no exercício das funções policiais, de maneira a elucidar a observância às exigências legais para a atuação, bem como para os limites impostos para esta atividade, os autores que fundamentam este capítulo são Di Pietro (2012), Carvalho Filho (2012), Lopes Jr (2006).

Por conseguinte, o terceiro capítulo trata do Combate ao crime de abuso de autoridade onde discute-se os desafios enfrentados pelo Ministério Público para exercer o controle externo da atividade policial, se abordará os mecanismos e instrumentos de controle externo da atividade policial e como se dá experiência do controle externo e da relação entre polícia e Ministério Público no direito comparado, para tanto, fundamentou-se as discussões em diversos autores como Guimarães (2002) e Nucci (2009).

Por fim, as considerações finais abordarão as reflexões e críticas resultantes de todo o debate, através do diálogo entre os doutrinadores e a análise da legislação pertinente; ademais, ressalta-se que o estudo do tema não se esgota nesta pesquisa, haja vista a complexidade e dinamicidade da sociedade que vive em constante mudança que reflete diretamente no âmbito jurídico e social.

## 2 ABORDAGEM TEÓRICO-CONCEITUAL DO ABUSO DE AUTORIDADE

A princípio, antes de falar nos aspectos jurídico penais e as consequências do crime de abuso de autoridade é necessário analisar as abordagens conceituais que engendram a temática, bem como o contexto histórico que se desenvolveu o abuso de autoridade até a promulgação da Lei 4.898/65.

Segundo a doutrina de De Plácido e Silva (2013, p. 113), o conceito de autoridade vem oriundo do latim *auctoritas*, que significa poder, comando), largamente aplicado na terminologia jurídica como o direito que assegura a outro praticar determinados atos relativos a pessoas, coisas ou atos.

É um termo derivado do latim *auctoritas* (poder, comando, direito, jurisdição), é largamente aplicado na terminologia jurídica, como o poder de comando de uma pessoa, o poder de jurisdição ou o direito que se assegura a outrem para praticar determinados atos relativos a pessoas, coisas ou atos. Desse modo, por vezes, a palavra designa a própria pessoa que tem em suas mãos a soma desses poderes ou exerce uma função pública, enquanto, noutros casos, assinala o poder que é conferido a uma pessoa para que possa praticar certos atos, sejam de ordem pública, sejam de ordem privada.

Assim, do conceito supracitado, depreende-se que a autoridade está intrinsecamente ligada à concessão legítima outorgada à alguém para que esta possa praticar ações que sejam acatadas por terceiros, com respaldo legal. Ressalta-se que para tal entendimento, existe a prevalência da legitimidade desta autoridade para que gere uma obediência (DE PLÁCIDO E SILVA, 2013).

Nesta senda, para Freitas e Freitas (2001, p. 92) a conceituação de autoridade gira em torno da “faculdade de mandar e comandar que se manifesta natural e necessariamente na estruturação de todo agrupamento humano”; nessa perspectiva, pode-se identificar uma noção de hierarquia para a relação entre pessoas onde se exprime a autoridade. Diante das conceituações explanadas, volta-se o olhar para a compreensão do que venha a ser o abuso.

Ao estabelecer o conceito de autoridade, vislumbram-se parâmetros e prerrogativas para a atuação daqueles que detêm o poder de autoridade, de modo que, quando há um desvio de conduta que ultrapassa os limites estabelecidos nas

prerrogativas, a autoridade comete abuso (FONSECA, 2003).

Desse modo, nas palavras do autor, o abuso se define como ações que envolvem “aquele que usa a autoridade com excesso de poder ou direito, ou ainda o mau uso ou a má aplicação dele. É através do abuso que surge uma utilização desvirtuada da esfera jurídica” (FONSECA, 2003, p. 24).

Ante o exposto, ao compreender as terminologias autoridade e abuso e suas definições doutrinárias, é possível estabelecer a questão de uma forma mais específica no que se refere a identificar os agentes que praticam o crime de abuso de autoridade, para tanto, o art. 5º da antiga Lei de abuso de autoridade, utiliza a definição de autoridade para aquele que “exerce cargo, emprego ou função pública, de natureza civil, ou militar, ainda que transitoriamente e sem remuneração” (BRASIL, 1965).

Nessa perspectiva, Nucci (2009) esclarece que para que não se tenha dúvidas acerca do que seja autoridade, verifica-se que não é qualquer cidadão que é compreendido com legitimidade de autoridade, uma vez que além das características dispostas no artigo 5º acima elucidado, o autor assevera que identifica-se a autoridade paralelamente com os abusos cometidos por aquele que detém o poder.

Assim, por abuso de autoridade Silva (2003, p. 393) vislumbra que:

Discricionariedade da autoridade, própria do direito administrativo, permite que ela atue nos estritos limites da lei que a regula; ao passo que o abuso de autoridade ocorre quando ela exorbita no exercício de suas funções, extrapolando os limites legais. Neste caso a autoridade agiu fora dos limites da Lei.

Desse modo, com as palavras de Silva (2003), infere-se que o abuso de autoridade somente acontece nas hipóteses em que o agente da lei detentor de poder age de forma que se desvia das prerrogativas e limites estabelecidos pelo Estado, por exemplo, de maneira que ultrapassa a conduta permitida e acaba por ferir princípios constitucionais como a dignidade da pessoa humana ao extrapolar os limites de atuação e abordagem ao se reportar a uma pessoa que se encontra em posição inferior a sua.

Ante o exposto, denota-se que foi possível compreender com afinco os termos que compõem a conduta criminosa de abuso de autoridade, de maneira que identificou-se o conceito deste termo; ademais, faz-se necessário estabelecer as características penais que constituem o abuso de autoridade.

Para Meirelles (2000, p. 157) uma das características que compõem a autoridade é o poder, diante disso, o autor reverbera que o uso excessivo deste, compreende o abuso de autoridade, de modo que mensura: “abusar do poder é empregá-lo fora da lei, sem utilidade pública. É a utilização desproporcional do poder, o emprego arbitrário da força, da violência contra o administrado constituem formas abusivas do uso do poder estatal”.

Nessa perspectiva, o abuso de poder é uma temática polêmica que permeia as condutas dos agentes públicos, para tanto, Fonseca (2003, p. 24) enfatiza que

Quando o abuso é praticado pela autoridade pública incumbe aos próprios agentes do poder estatal agirem, na seara de suas atribuições, a fim de fazerem não só cessar o comportamento indevido, como também evitar que os ditos atos se repitam na Administração Pública.

Portanto, a defesa dos princípios constitucionais que regem o bom funcionamento da Administração pública, bem como a fiscalização quanto à conduta dentro dos termos legais se incumbe ao próprio Estado que tem por obrigação fazer com que os comportamentos indevidos cessem.

Não obstante, o tópico seguinte se destinará a fazer uma breve trajetória histórica do abuso de autoridade, de modo que contempla a evolução legislativa para que se pudesse chegar até a Lei 4.8980/65.

## **2.1 Breve trajetória histórica e conceitual do abuso de autoridade e a Lei 4.8980/65**

Neste tópico faz-se pertinente apresentar as dimensões históricas em que se estruturou o abuso de autoridade, de maneira que o debate irá situar o contexto social, econômico, político e jurídico que o Brasil vivenciava quando se deu a criação da Lei nº 4. 8980/65, como primeira legislação que tratava acerca da questão abuso de autoridade.

Diante disso, os anos de criação da referida lei foram os anos de 1964 e 1965, os quais o Brasil atravessava um dos momentos mais marcantes da história com a ditadura militar, período em que o país estava no centro de disputas ideológicas, frente a isso a ideologia predominante era a que cerceava direitos sociais e políticos dos cidadãos diante de uma repressão política (REZENDE, 2013).

Nesse interim, a Constituição Federal de 1967, sinalizava, mesmo que de forma discreta, apontamentos acerca da coibição do abuso de autoridade praticados naquele contexto, de modo que o artigo 150, parágrafos 20 e 21, da referida Carta Magna aduzia o seguinte:

Art 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 20 - Dar-se-á habeas corpus sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder. Nas transgressões disciplinares não caberá habeas Corpus.

§ 21 - Conceder-se-á mandado de segurança, para proteger direito individual líquido e certo não amparado por habeas corpus, seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder (BRASIL, 1967).

Todavia, é imperioso destacar que o contexto histórico da ditadura militar, imprimia desordem e instabilidade nas mais diversas áreas da sociedade, uma vez que não havia paz social, o que predominava eram momentos de violência e disputa política, de modo que desde o início do regime as autoridades fossem elas políticas, administrativas ou policiais extrapolavam seu poder em desfavor do cidadão que se encontrava em posição de subalternidade perante tais autoridades, haja vista que a desobediência resultava em sanções absurdas e repressivamente violentas (REZENDE, 2013).

Foi, portanto, diante desse contexto supracitado que se redigiu a legislação de abuso de autoridade, promulgada em 09 de dezembro de 1965, a qual delineou como crime qualquer extrapolação de poder cometido por autoridades públicas. Tal legislação sujeitou o agente que comete abuso aos ditames da responsabilização que vai além da seara criminal, uma vez que se traduz em responsabilidade administrativa e civil.

Assim, em um contexto em que a sociedade lutava contra as repressões advindas do poderio militar, surge então, por parte do parlamento, a preocupação inerente aos direitos fundamentais dos cidadãos paralela a necessidade de coibir

ações e condutas abusivas por parte de agentes públicos, haja vista que havia um movimento muito grande em relação a não aceitação das repressões militares (GONÇALVES; BALTAZAR JUNIOR, 2019).

De acordo com os autores supracitados, a primeira Lei de abuso de autoridade teve o objetivo maior de

Incriminar os abusos genéricos ou inominados de autoridade, isto é, para abranger os fatos não previstos como crime no CP ou em leis especiais, tendo em conta que vários dos crimes funcionais, como o peculato, a corrupção, a concussão, os crimes de prefeitos ou aqueles previstos na Lei de Licitações podem consubstanciar-se em abuso — mau uso ou uso excessivo — da autoridade do funcionário público (GONÇALVES; BALTAZAR JUNIOR, 2019, p. 472).

Cabe aqui mencionar, ainda, que embora o objetivo da referida legislação fosse coibir práticas abusivas inerentes às funções dos agentes públicos, esclarece-se que o contexto político de ditadura influenciou negativamente no que tange à expansão das ideias impressas na lei. Desta feita, em termos práticos, pode-se dizer que a funcionalidade do texto legal foi de baixa eficácia, pelo fato de que o período vivenciado fora marcado pela ausência de democracia e cerceamento de direitos, de modo que as garantias constitucionais eram facilmente ignoradas através de censura e desrespeito destinados ao cidadão brasileiro por parte das autoridades (GONÇALVES; BALTAZAR JUNIOR, 2019).

Nesse contexto, a Lei nº 4.898/65, ao invés de trazer segurança jurídica aos cidadãos, acabou por se tornar um instrumento jurídico validado e a favor das autoridades policiais repressoras da época, uma vez que a responsabilização destinada aos agentes que praticassem conduta abusiva se traduzia em uma penalidade de detenção estipulada em dez dias a no máximo seis meses, o que ampliava a interpretação de que aquele delito era um ato insignificante, tal prerrogativa ganhou força em meio ao contexto histórico da ditadura militar (GONÇALVES; BALTAZAR JUNIOR, 2019).

Assim, o que depreende-se desta breve trajetória do contexto sócio histórico vivenciado na época da promulgação da Lei 4.898/65 é que o crime de abuso de autoridade se consolidou em meio à ditadura militar, sobretudo com o Ato Institucional nº 5, o qual demonstrou o período de maior repressão e censura. Percebe-se que a perpetuação dos atos praticados durante o AI 5 corroborou com a impunidade de ações arbitrárias, sobretudo na atividade policial.

Frente a isso, o tópico subsequente abordará os debates que antecederam a nova Lei de abuso de autoridade diante da atualização da Lei anterior, que resultou na promulgação da Lei nº 13.869/2019.

## **2.2 Debates teórico-jurídicos que antecederam a nova Lei de abuso de autoridade (13.869/2019)**

A princípio, insta elucidar que o debate referente a promulgação da nova Lei de Abuso de Autoridade nº 13.869/2019, possui entendimentos diversos e até mesmo divergentes para os doutrinadores e para os operadores da Lei e da persecução penal. Diante dessa visão, compreende-se que as divergências se instauram no momento em que para uma parte representa um retrocesso por representar dificuldades e entraves às investigações que combatem o crime de abuso de autoridade e, em contrapartida, para outros a nova lei se mostra como um avanço, à medida que limita atuação estatal dando maior legalidade a ela (BRASIL, 2019).

Em meio à controvérsia jurídica que permeia a promulgação da nova Lei de abuso de autoridade, pode-se dizer que os debates que a antecederam duraram cerca de dois anos no Congresso Nacional, neste meio tempo inúmeras polêmicas surgiram em torno da temática, das 53 condutas elencadas no texto legislativo como crimes de abuso de autoridade, 23 foram vetadas pelo presidente da República (BRASIL, 2019).

Para Barbosa (2019), o surgimento da atualização da lei de abuso de autoridade surge em um momento conturbado da sociedade brasileira, uma vez que o país perpassa por mudanças nas searas sociais, econômica e política, o que nitidamente traduz instabilidade das instituições que possuem um certo descrédito por parte da população.

Diante deste cenário, os debates foram intensos e polêmicos, haja vista que a nova lei foi aprovada em meio a inúmeros processos criminais públicos que decorrem de corrupção, por exemplo, de modo que determinados grupos viram, com toda a midiaticização, a lei dotada de protecionismo e parcialidade (BARBOSA, 2019).

Nessa perspectiva, alguns doutrinadores vislumbram que a nova Lei de Abuso de autoridade se vincula a uma defesa de Estado de Direito em decorrência de ser um ganho democrático, uma vez que a referida legislação reinsere na pauta institucional pública um debate acerca da coibição de condutas abusivas por parte de agentes públicos. Assim, compreende-se que a corrupção enquanto ato praticado na

administração pública é uma ofensa ao Estado de Direito (BARBOSA, 2019).

Ante o exposto, elucida-se que em seu processo de criação até sua promulgação, a referida lei foi pauta em diversos debates, sobretudo por órgãos públicos e entidades vinculadas à persecução penal e até mesmo a própria sociedade que se inteirava da opinião massiva de que a lei se consubstancia em um retrocesso diante da limitação de ações investigatórias.

Em uma outra perspectiva, apreende-se que o escopo de limitação do poder estabelecido nos ditames da nova lei, restringe algumas atividades policiais no que tange a grandes investigações que permeiam o combate à corrupção, o que perpetua a impunidade e se torna um grande entrave na atividade policial, por exemplo; nesta senda, para este posicionamento crítico acerca da nova lei, compreende-se que esta não traz ampla inovação e nem tampouco ameaça o combate à corrupção, o que distancia o retorno ao Estado de Direito, como outrora suscitado (LESSA, 2019).

Assim, diante de tal entendimento, faz-se pertinente traçar um parâmetro analítico no que tange a constituição do crime de abuso de autoridade mencionado na nova Lei nº 13.869/2019 e ao que fora mencionado na lei anterior à esta (nº 4.898/65). No quadro a seguir, será possível vislumbrar a diferenciação ou semelhanças entre os dois textos legais que compreendem o crime, veja-se:

Lei nº 4.898/65	Lei nº 13.869/2019
<p>Art. 3º. Constitui abuso de autoridade qualquer atentado:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) à liberdade de locomoção;</li> <li>b) à inviolabilidade do domicílio;</li> <li>c) ao sigilo da correspondência;</li> <li>d) à liberdade de consciência e de crença;</li> <li>e) ao livre exercício do culto religioso;</li> <li>f) à liberdade de associação;</li> <li>g) aos direitos e garantias legais; assegurados ao exercício do voto;</li> <li>h) ao direito de reunião;</li> <li>i) à incolumidade física do indivíduo;</li> </ul>	<p>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.</p> <p>§ 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.</p> <p>§ 2º A divergência na interpretação de lei ou na avaliação de fatos e provas não configura abuso de autoridade</p>

j) aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício profissional	
--	--

**Fonte:** Elaborada pelo autor

Nessa perspectiva, ao analisar os dispositivos acima evidenciados, verifica-se que a lei revogada possuía um tipo penal mais ampliado, uma vez que não especifica a conduta em si, apenas, em seus incisos delibera o atentado aos direitos. Em contrapartida, na nova Lei de abuso de autoridade evidenciada à direita do quadro, postula-se que para que seja tipificado o crime de abuso, não basta o mero dolo, como na lei anterior, é necessário que se faça presente na conduta os elementos subjetivos que constam nos parágrafos.

No que tange ao parágrafo primeiro da nova lei, Rosa (2019, p. 02) pontua críticas em seu debates, enfatizando o seguinte:

Essas exigências legais, as quais o legislador reputou a devida importância, por se encontrarem presentes logo no primeiro artigo da lei, garantem a independência da atuação dos servidores públicos e suas instituições, não configurando ameaça de violação dos princípios constitucionais da independência funcional de magistrados e membros do Ministério Público, do juiz natural e da motivação das decisões judiciais.

Diante do exposto, caberá aos debates doutrinários definir e interpretar, basicamente, o que venha a ser “mero capricho” delineado pelo legislador. Nesta esteira, o tópico seguinte, fundamentará a discussão acerca da análise de aplicação da nova Lei de abuso de autoridade após sua promulgação.

### **2.3 Análise do âmbito de aplicação da nova lei de abuso de autoridade**

Considerando as reflexões até aqui feitas, pontua-se que a nova Lei de Abuso de autoridade, denota-se que a mesma foi sancionada em 05 de setembro de 2019, revogando, então, a lei anterior. Relativamente aos elementos são essenciais para que reste configurado o crime de abuso de autoridade, Marques e Marques (2020, p. 18) chama atenção para os seguintes elementos:

Os 5 elementos subjetivos do injusto - Dolos específicos alternativos (elementos subjetivos especiais). Importante destacar, apesar de todo o alarde em torno da lei, que o ato criminal de abuso de autoridade demanda, para a sua caracterização, finalidades muito específicas que, sem elas, não caracterizam nenhum dos delitos. São finalidades específicas previstas na lei, alternativas, as seguintes: -prejudicar outrem; -beneficiar a si mesmo; -por mero capricho.

Neste diapasão, pode-se verificar que a configuração do crime está intrinsecamente ligado a um dolo específico, os elementos deste dolo específico encontram-se presentes na subjetividade da conduta; diante de tal compreensão, passa-se a analisar a aplicabilidade da lei, diante dos agentes que cometem tal conduta criminosa, o artigo 2º da Legislação em comento, assevera acerca do sujeito ativo que

Art. 2º É sujeito ativo do crime de abuso de autoridade qualquer agente público, servidor ou não, da administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de Território, compreendendo, mas não se limitando a:

- I - servidores públicos e militares ou pessoas a eles equiparadas;
- II - membros do Poder Legislativo;
- III - membros do Poder Executivo;
- IV - membros do Poder Judiciário;
- V - membros do Ministério Público;
- VI - membros dos tribunais ou conselhos de contas.

Parágrafo único. Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função em órgão ou entidade abrangidos pelo caput deste artigo (BRASIL, 2019).

Ao longo de todo o texto foi possível compreender o que se denota por conduta abusiva praticada por agente público que, nesta perspectiva, é o sujeito ativo do crime de abuso de autoridade como mencionado no dispositivo supracitado; no que se refere ao sujeito passivo, Lessa (2019) assevera que existem dois sujeitos passivos que podem ser identificados nos crimes de abuso de autoridade, a saber: o sujeito passivo imediato que é o Estado, o qual titula a administração pública e o sujeito passivo mediato, que é o titular da garantia individual lesada.

Diante de tal conceituação, denota-se que o novo texto legal ampliou a

interpretação no tocante ao sujeito passivo, haja vista que qualquer cidadão poderá ser vítima de abuso de agentes públicos, na concepção do autor, a própria administração pública torna-se vítima dos atos abusivos praticados por seus agentes (LESSA, 2019).

Neste preâmbulo, tendo sido definido os sujeitos presentes na prática do crime de abuso de autoridade, Pacelli (2019) reverbera acerca da ação penal resultante desta conduta, de modo que assevera que “do dever estatal da persecução penal resulta, como regra que o Ministério Público é obrigado a promover a ação penal, se diante de fato que, a seu juízo, configure um ilícito penal” (PACELLI, 2019, p.175).

Diante disso, passa-se a analisar o artigo 3º da nova Lei de Autoridade que versa acerca da ação penal deste crime, assim, o referido artigo aponta:

Art. 3º Os crimes previstos nesta Lei são de ação penal pública incondicionada.

§ 1º Será admitida ação privada se a ação penal pública não for intentada no prazo legal, cabendo ao Ministério Público aditar a queixa, repudiá-la e oferecer denúncia substitutiva, intervir em todos os termos do processo, fornecer elementos de prova, interpor recurso e, a todo tempo, no caso de negligência do querelante, retomar a ação como parte principal.

§ 2º A ação privada subsidiária será exercida no prazo de 6 (seis) meses, contado da data em que se esgotar o prazo para oferecimento da denúncia (BRASIL,2019).

Verifica-se, a partir do elucidado, a legitimidade ativa do Ministério Público, como titular da ação penal por se tratar de ação penal pública incondicionada, caso haja a omissão deste em iniciar a persecução penal, vislumbra-se que o ofendido poderá iniciar ação privada subsidiária da pública. Nos tópicos seguintes se abordará com maior especificidade e profundidade acerca da atividade policial e o controle externo destas condutas.

### **3 IMPLICAÇÕES JURÍDICAS DO CRIME DE ABUSO DE AUTORIDADE PRATICADOS NA ATIVIDADE POLICIAL**

Após serem feitas as elucidações inerentes à abordagem conceitual e histórica acerca da Nova Lei de Abuso de Autoridade, faz-se necessário especificar o debate para que se possa compreender as implicações jurídicas do crime de abuso de autoridade praticados na atividade policial. Diante disso, depreende-se que o exercício das funções policiais requer a observância às exigências legais para a atuação, bem como para os limites impostos para esta atividade.

Posto isso, a partir do entendimento levantado no capítulo anterior, delineia-se que após a promulgação da Lei nº 13.869/2019 algumas mudanças foram verificadas no que tange a características das condutas que fundamentam o crime de abuso de autoridade para as autoridades policiais. Nessa perspectiva, a nova normativa, amplia o olhar com mais clareza quanto aos crimes de abuso de autoridade praticados pelo agente público (JESUS, 2020).

Assim, as mudanças trazidas pela nova Lei reflete diretamente na atividade policial, uma vez que estes agentes passaram a implementar novas medidas de atuação para que não sejam enquadrados nos novos dispositivos da Lei em comento e, dessa forma, sofrerem punições. Nesse contexto, faz-se necessário abordar as implicações jurídicas provenientes das práticas de abuso de autoridade na atividade policial após a promulgação da nova Lei.

Ao ampliar o debate ao que concerne à atividade policial, mister se faz mencionar o disposto no artigo 144 da Constituição Federal de 1988, *in verbis*: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (...)”. Assim, pode-se demandar que a atuação policial é no intuito de preservar a ordem pública, todavia, devem ser respeitados os princípios constitucionais para tal atuação (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, os problemas relacionados à atividade policial estão

diretamente ligados à discricionariedade de sua atuação, atrelada ao controle da criminalidade, e os limites impostos na Lei. Para Lopes Jr (2006, p. 71) a atividade policial no que tange a sua finalidade “dispõe de uma poderosa discricionariedade de fato para selecionar as condutas a serem perseguidas. Esse espaço de atuação está, muitas vezes, na zona cinza, no pueril limite entre o lícito e o ilícito”. Para o autor, é neste ponto que se traduz a abertura para práticas ilícitas de atuação.

No que se refere a limitação da atividade policial e seu poder de polícia, é imprescindível que haja a constante observância às normativas legais para que a atuação seja dentro dos parâmetros estabelecidos; quanto a essa questão, pode-se verificar que no art. 78 do Código Tributário Nacional, é taxativo no que tange à atuação policial e observância à legislação, veja-se:

Art. 78 - [...] considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Nessa perspectiva, a prerrogativa de limitação da atividade policial tem fundamento na efetivação de um Estado Democrático de Direito; desta feita, as limitações que evitam abuso de poder policial estão intrinsecamente ligadas à defesa de direitos fundamentais conquistados e abarcados pela Constituição Federal de 1988 para que a democracia prevaleça.

Ademais, verifica-se que a atividade policial, deve ser voltada para a questões de segurança pública com objetivo maior de proteção de cidadãos contra a criminalidade e seus reflexos, todavia, para tal, elucida-se que tal exercício do poder de polícia deve ser praticado de maneira prevista na legislação e com devido respeito aos princípios constitucionais, do contrário caracteriza-se o abuso de autoridade e poder; diante do exposto, o próximo tópico evidenciará com mais profundidade os efeitos e implicações da atividade policial eivada de abuso de autoridade.

### **3.1 A atividade Policial e o abuso de autoridade**

Como já mencionado anteriormente, a atividade policial possui discricionariedade para agir conforme os preceitos estabelecidos nas legislações pertinentes e em conformidade com as muitas atribuições que o Estado delega aos

agentes policiais. Para além disso, compreende-se que as ações provenientes da atividade policial refletem diretamente na vida dos cidadãos, dentro desse contexto, reverbera-se que, embora seja uma atividade de caráter coercitivo respaldada por Lei, deve-se cuidar para que tais ações não extrapolem limites legais (CARVALHO FILHO, 2012).

No que tange ao poder delegado aos agentes policiais, de uma forma ampla, o autor supracitado estabelece que:

O poder administrativo representa uma prerrogativa especial de direito público outorgada aos agentes do Estado. Cada um desses terá a seu cargo a execução de certas funções. Ora, se tais funções foram por lei cometidas aos agentes, devem eles exercê-las, pois que seu exercício é voltado para beneficiar a coletividade. Ao fazê-lo, dentro dos limites que a lei traçou, pode dizer-se que usaram normalmente os seus poderes. Uso do poder, portanto, e a utilização normal, pelos agentes públicos, das prerrogativas que a lei lhes confere (CARVALHO FILHO, 2012, p. 44)

Com base nesta abordagem apresentada pelo autor, depreende-se que o Estado possui o objetivo de buscar pelo bem-estar social e coletivo por meio de uma intervenção razoável ao atribuir poder administrativo aos agentes pela legislação pertinente. Portanto, o agente policial que usa de seu poder administrativo de forma legal e obedecendo os parâmetros estabelecidos nas normativas usou de seu poder de forma correta e dentro dos parâmetros normais.

No entanto, a despeito da atividade policial, é possível notar que, em muitos casos, há o uso excessivo de força e/ou poder delegado, o que denota prejuízos a terceiros em detrimento do abuso cometido, no que se refere a esse ato, Carvalho Filho (2012, p. 44) elucida, ainda, que “nem sempre o poder é utilizado de forma adequada pelos administradores. Como a atuação destes deve sujeitar-se aos parâmetros legais, a conduta abusiva não pode merecer aceitação no mundo jurídico”.

Nessa perspectiva, aquela atividade policial, exercida por agente público, caracterizada por extrapolar limites estabelecidos em lei configura o exaurimento de sua competência, uma vez que não respeitou as competências delegadas ao agente por meio de texto legal, assim, tal conduta abusiva é passível de nulidade, bem como de tipificação criminal, no crime de abuso de autoridade com enquadramento até mesmo penal (CARVALHO FILHO, 2012).

Diante do exposto, elucida-se que embora tenha subsídio legal para atuar no

que tange a condutas coercitivas para garantir a segurança pública, os agentes policiais devem ser munidos de conhecimento para agir de forma adequada e dentro dos parâmetros legais, de modo que o uso do poder de polícia deve ser ponderado sempre dentro da proporcionalidade, pois apesar de discricionário, deve atentar para uma melhor e mais eficiente abordagem.

Nesse interim, no que se refere aos limites do poder de polícia, Di Pietro (2012, p. 129) enfatiza que

Como todo ato administrativo, a medida de polícia, ainda que seja discricionária, sempre esbarra em algumas limitações impostas pela lei, quanto à competência e à forma, aos fins e mesmo com relação aos motivos ou ao objeto; quanto aos dois últimos, ainda que a Administração disponha certa dose de discricionariedade, esta deve ser exercida nos limites traçados pela lei.

Diante do que expõe Di Pietro (2012), os limites ao poder de polícia se assevera à observância do princípio administrativo da proporcionalidade, como outrora suscitado, neste diapasão o uso da discricionariedade deve ser proporcional sem ultrapassar o razoável para se alcançar o interesse público, de maneira que tal atividade policial não deve esbarrar nos direitos individuais dos cidadãos.

Nucci (2009), acerca do uso do poder na abordagem policial, compreende que o uso da força pode ser usada de forma gradativa a depender da reação do suspeito, ao levantar tal entendimento, o autor sugere que o agente policial que usa a força de forma progressiva age de acordo com os parâmetros legais e seleciona a opção de abordagem mais adequada para contenção da resistência do suspeito.

Sobre tal assertiva, nota-se que para que a abordagem policial não seja viciada em atos abusivos, deve-se haver cautela, bem como preparo técnico e profissional por partes dos agentes, de maneira que se evite injustiças e abusos de autoridades que configura a repressão do Estado; nessa perspectiva, Rosa (2006, p. 39) enfatiza que:

Os agentes responsáveis pela segurança pública, devem atuar com cautela ao utilizarem a força representada pelo uso de arma de fogo ou outros instrumentos destinados à preservação da ordem e de uso restrito das forças policiais. O uso das armas contra as pessoas por parte dos agentes do Estado ou das entidades públicas constitui a mais grave das medidas de coação direta, tanto por seus efeitos virtuais, normalmente irreparáveis se não é por via indenizatória, como pelo grande problema de limites que suscita dentro de um Estado que

proclama entre seus direitos fundamentais, isto é, fundamento da ordem política e da paz social, o direito de todos à vida e à integridade física e moral

Em outras palavras, assevera-se que no ato de sua abordagem policial, ao se fundamentar no uso da força como proteção da segurança pública violada, o policial deverá fazer a constante observância acerca da legalidade, a proporcionalidade de sua conduta, a necessidade para o alcance do objetivo almejado, de modo que deve-se atentar para o emprego gradativo da força.

### **3.1 Legitimidade para controle externo da atividade policial**

Após evidenciado os pontos pertinentes da relação entre a Nova Lei de abuso de autoridade e a atividade policial, cabe agora ressaltar as concepções acerca do controle externo da atividade policial, haja vista que em nome do Estado Democrático de Direito e por se tratar de um serviço público, deve ser submetido à controles externos para que se possa ter segurança no que tange ao interesse público, bem como a constante observância aos princípios preceituados na Constituição Federal de 1988.

Assim, de acordo com todo o exposto até aqui, foi possível depreender que o exercício da atividade policial, por vezes se constitui em excessos ao utilizar, de maneira extrapolada, da força em nome do Estado; em decorrência disto, de acordo com o Manual Nacional do controle externo da atividade policial, redigido pelo Conselho Nacional de Procuradores Gerais – CNPG, tais comportamentos, exigem, dessa forma, a criação de mecanismos de controle externo para que sejam reprimidas todo e qualquer tipo de desvio de conduta dos policiais, tal controle visa, sobretudo, o combate à impunidade com base nas normativas legais (BRASIL, 2009).

Diante de tal prerrogativa que reverbera a legalidade do controle externo da atividade policial em face dos abusos de autoridade cometidos no exercício de uma atividade que era para ser fundamentada no dever legal de preservação de direitos fundamentais, compreende-se que a Carta Magna de 1988, na descentralização de funções, reservou ao Ministério Público, dentre tantas outras atribuições, a de exercer o controle externo da atividade policial, conforme estabelece o artigo 129, VII, da Constituição Federal de 1988, *in verbis*: “Art. 129. São funções institucionais do

Ministério Público: VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior” (BRASIL, 2009).

Nessa perspectiva, depreende-se do texto normativo supracitado que o Ministério Público possui atribuição de poderes investigatórios, de modo que detém a possibilidade de conduzir diretamente as investigações para além de um mero acompanhamento e requisição de diligências às autoridades policiais.

De acordo com o manual acima mencionado, no exercício do controle externo pelo Ministério Público é necessário a atenção para algumas características de ações específicas da atividade policial, vejamos:

- I – Descentralização extrema por definição legal, dificultando o controle;
- II – Falta de especialização ou formação específica dos encarregados de inquérito policial militar e titulares da polícia judiciária militar;
- III – Alguns casos de corporativismo e resquícios de cultura de solução administrativa ou informal para crimes;
- IV – Desconhecimento da atividade de polícia judiciária militar pelos próprios operadores do direito;
- V – Desconhecimento pelo cidadão civil ou militar das formas de questionar e denunciar ilegalidades na conduta policial militar e policial judiciária militar e abusos policiais. Corrigir formas de abordagem, atuação e de lidar com a população (BRASIL, 2009, p. 15).

Assim, o Conselho Nacional de Procuradores Gerais destacam, ainda, outros problemas especiais decorrentes da atividade policial:

- VI – Existência de algumas diretrizes e determinações de comandos que impedem o envio direto, dificultam ou retardam a tramitação de inquérito policial militar, auto de prisão em flagrante, perícias e resultados de diligências;
- VII – Descentralização das prisões;
- VIII – Necessidade de acompanhamento da atuação das corregedorias, que devem ser dedicadas à investigação, e não meramente cartoriais, podendo, inclusive, passar a centralizar pessoal especializado de polícia judiciária militar;
- IX – A questão do controle de armas e munições e sua fiscalização pelo Exército (BRASIL, 2009, p. 16).

Nesse diapasão, pelo exposto, denota-se que com base nos preceitos legislativos o Ministério Público possui competência para atuar na defesa da ordem jurídica, de maneira que seu exercício reverbere diretamente na efetivação de garantias dos direitos fundamentais previstos na Carta Magna, com observância à defesa da cidadania e do princípio da dignidade da pessoa humana. Assim,

notadamente, o Ministério Público possui legitimidade para atuar no controle externo da atividade policial.

A doutrina pacificamente compreende que a legitimidade do Ministério Público atuar como controlador externo da atividade policial, se dá sob o fundamento do órgão ser o titular da ação penal pública. Nessa perspectiva, para Mazzilli (2000, p. 404) “a razão desse encargo está no fato de que o Ministério Público é um órgão imparcial, encarregado de promover a persecução penal em juízo, no exercício do jus puniendi do Estado”

Assim, Mazzilli (2000) assevera que o controle externo se constitui como um sistema comum de freios e contrapesos à atividade policial, que funciona como uma vigilância e verificação administrativa das funções que foram designadas para estes agentes públicos enquanto guardiões da segurança pública. Ao delinear tal entendimento, o autor enfatiza a principal função do controle externo da atividade policial realizado pelo Ministério Público, que relaciona-se diretamente com os princípios basilares e fundamentais da Constituição Federal de 1988.

Quanto a essa questão, Santana (2009, p. 110), elucida que

A expressão ‘controle externo da atividade policial pelo Ministério Público’ não significa ingerência que determine a subordinação da polícia judiciária ao Ministério Público, mas sim, a prática de ato administrativo ao MP, de forma a possibilitar a efetividade dos direitos assegurados na Lei fundamental

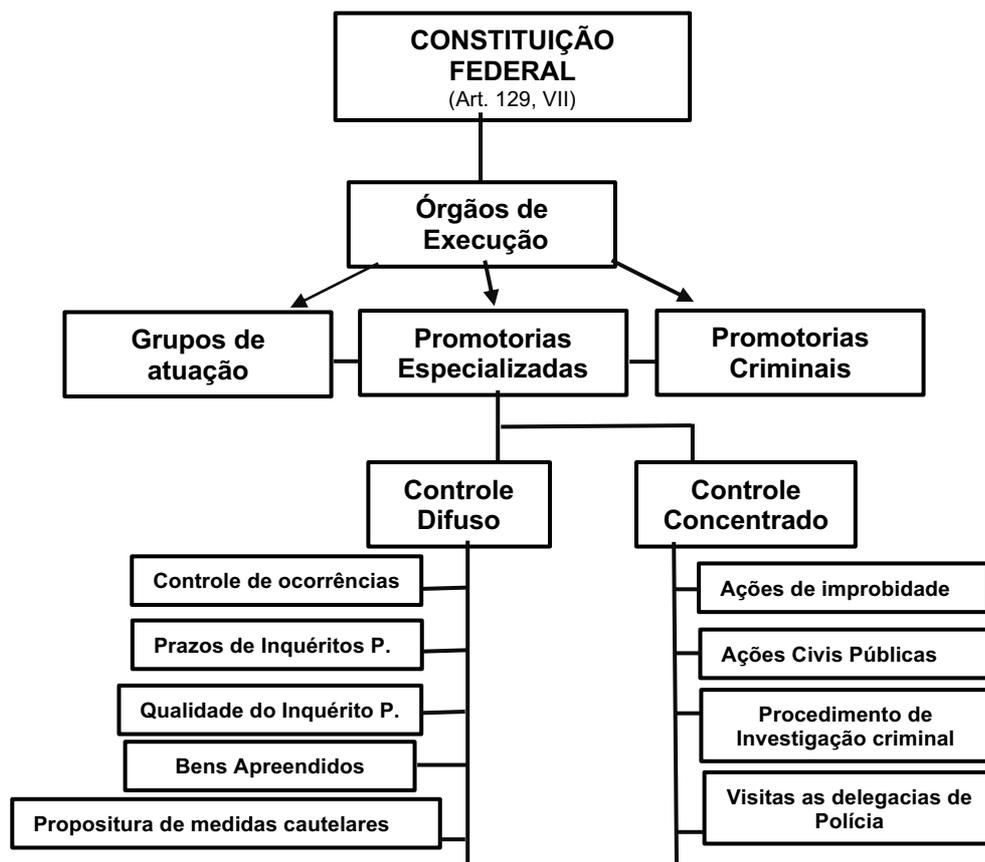
Diante disso, com base nos fundamentos de construção de um Estado Democrático de Direito, o controle externo é considerado indispensável nesta caminhada, haja vista que esta atuação é no intuito de imprimir maior transparência, eficácia e celeridade da atividade policial, através dos agentes que a representam; assim, conclui-se que, notadamente, a atuação legítima do ministério público é para conter abusos cometidos por policiais no exercício de suas funções, para que dessa forma não sejam violados direitos fundamentais dos indivíduos, resguardados pela Constituição Federal de 1988.

Para além do debate acima levantado, deve-se ainda atentar para as limitações legais e éticas do controle externo exercido pelo Ministério Público, ao atuar como vigilante de ações que podem incorrer com abusos, não quer dizer que a Polícia perderá suas atribuições, ou sofrerá com o peso de uma hierarquia; como aponta Sabella (2001, p. 33)

Esse controle, por seus pressupostos finalísticos, não significa poderes gerais de tutela, muito menos substituição da atividade policial e de seus agentes no exercício de suas atribuições precípuas. Não possui conteúdo de ascendência hierárquica, disciplinar ou punitiva sobre os agentes policiais.

Em contrapartida, alguns doutrinadores asseveram acerca do controle difuso que o Ministério Público exerce sobre a política de segurança pública, sob o fundamento de que a construção de um Estado Democrático de Direito é de responsabilidade de todos e, sobretudo, dever do Estado como um todo.

A seguir, pode-se vislumbrar com mais clareza como se dar a atuação do ministério público, com base no Manual Nacional do controle externo da atividade policial, com o seguinte fluxograma:



**Fonte:** Manual Nacional do controle externo da atividade policial (BRASIL, 2009)

Ademais, pode-se compreender ao longo deste tópico que o controle externo se fundamenta em uma atividade fiscalizatória e vigilante com respaldo legal, acerca da atividade de uma instituição pública, neste caso especificamente da atividade

policial e de seus membros, realizada por um órgão competente para tanto, como o Ministério Público.

### **3.2 Sanções penais**

Após abordar as concepções inerentes à atuação e competência legítima para exercer o controle externo da atividade policial cabe, neste momento, alocar a discussão para o que tange à punição dos agentes que cometem abuso de autoridade no exercício de suas funções; nessa perspectiva, enfatiza-se que a responsabilidade do agente público ao extrapolar os fundamentos legais de suas atribuições, será apurada nos planos administrativo, civil e penal.

No que tange à atuação do Ministério Público nesse sentido de atividade investigatória, Nucci et al. (2013, p. 264) reverberam que

O Ministério Público, por óbvio, não é instituição policial, não lhe cabendo as investigações criminais ordinárias; pode e deve, no entanto, conduzir algumas investigações em caráter excepcional, visando a garantir a efetividade da apuração de determinadas infrações penais, resguardando a atuação eficiente do Estado Democrático de Direito no cenário criminal.

Nesta esteira, a respeito da ação penal proveniente dos crimes de abusos de autoridade praticados por policiais, tem-se que, de acordo com Pacelli (2019, p. 175), “o Ministério Público é obrigado a promover a ação penal, se diante de fato que, a seu juízo, configure um ilícito penal”. Assim, denota-se que, de modo explícito o Estado angariou para si a responsabilidade da persecução penal em casos de prática de crimes de abuso de autoridade, como bem descreve o art. 3º da Nova Lei de Abuso de Autoridade, já exposto aqui:

Diante disso, após a propositura da ação penal para julgamento dos crimes que incorrem de abuso de autoridade por agente policial, a nova Lei traz um maior entendimento quanto aos efeitos da condenação, no âmbito das sanções penais, sobretudo àquelas restritivas de direitos diante das possibilidades da condenação dos agentes públicos sob os crimes tipificados em lei.

Assim, o art. 4º da LAA, aborda especificamente os efeitos da condenação da

ação penal, onde preceitua que:

Art. 4º São efeitos da condenação:

I - tornar certa a obrigação de indenizar o dano causado pelo crime, devendo o juiz, a requerimento do ofendido, fixar na sentença o valor mínimo para reparação dos danos causados pela infração, considerando os prejuízos por ele sofridos;

II - a inabilitação para o exercício de cargo, mandato ou função pública, pelo período de 1 (um) a 5 (cinco) anos;

III - a perda do cargo, do mandato ou da função pública. Parágrafo único. Os efeitos previstos nos incisos II e III do caput deste artigo são condicionados à ocorrência de reincidência em crime de abuso de autoridade e não são automáticos, devendo ser declarados motivadamente na sentença.

A princípio, denota-se que a penalidade também trata da possibilidade de indenização da vítima do abuso de autoridade, de modo a compensá-la monetariamente e, ao mesmo tempo, compelir o autor infrator de tal conduta; por conseguinte o art. 5 da LAA, aborda a pena restritiva de direitos como substitutiva da pena restritiva de liberdade, os incisos I e II reverberam, *in verbis*, que: “I - prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas; II - suspensão do exercício do cargo, da função ou do mandato, pelo prazo de 1 (um) a 6 (seis) meses, com a perda dos vencimentos e das vantagens”.

Neste dispositivo, nota-se que visivelmente a nova legislação de abuso de autoridade trouxe uma inovação ao substituir a pena restritiva de liberdade por pena restritiva de direitos, quanto a esta mudança, Marques e Marques (2020, p. 20), aponta que:

O objetivo do legislador é impedir que o autor de um crime de abuso de autoridade tenha contra si aplicada uma pena de constrição de sua liberdade, justamente porque a lesividade deste delito não necessitaria da medida mais drástica (aprisionamento) como resposta estatal.

Assim, depreende-se que tal mecanismo abordado na nova legislação pondera acerca do desencarceramento, haja vista que, as penas do crime de abuso de autoridade são consideradas baixas o que caracteriza um menor potencial ofensivo, em comparação com outros crimes mais graves tipificados no Código Penal Brasileiro.

#### **4 COMBATE AO CRIME DE ABUSO DE AUTORIDADE: desafios ao controle externo da atividade policial**

No capítulo anterior, dentre outras questões, discutiu-se acerca da legitimidade para o exercício do controle externo da atividade policial no âmbito dos abusos de autoridades cometidos na profissão; destarte, reverberou-se que, pelo fato da atividade policial ser fundamental para promover segurança pública e a devida efetivação dos direitos dos cidadãos, esclareceu-se que cumpre ao Ministério Público a função

de zelar para que tal atividade se pautela pela eficiência e respeito.

Desta feita, o referido capítulo, elucidará os parâmetros pertinentes ao combate ao crime de abuso de autoridade a partir do controle externo da atividade policial, bem como os desafios que são enfrentados pelo Ministério Público nessa empreitada.

Nesse contexto, Santana Filho (2009), mais uma vez enfatiza, no que tange a importância do controle externo, que esta atividade vai muito além do que apenas uma limitação do poder de polícia, ou de um bom desempenho do inquérito policial; haja vista que tal controle está intrinsecamente ligado aos princípios basilares da Constituição Federal de 1988, tanto pela questão de manutenção da democracia, quanto pelo resguardo ao princípio da dignidade humana inerente à todos os cidadãos.

Desse modo, o combate ao crime de abuso de autoridade se pauta na garantia dos direitos fundamentais e um efetivo Estado de Direito, assim, a atuação da atividade policial deve ser regida pela premissa máxima de respeito aos direitos e garantias constitucionais para que, dessa forma, haja um Estado Democrático de Direito onde não se admite poder absoluto ou ilimitado que acarreta em abusos (SANTANA FILHO, 2009).

Assim, de acordo com Meirelles (2001), o controle externo da atividade policial se trata de uma garantia constitucional que tem o objetivo precípua de agir contra a

atuação arbitrária do Estado; todavia, o autor chama atenção para os desafios inerentes à efetividade do controle externo da atividade policial.

Quanto a este entendimento, Guimarães (2002, p. 63), verbaliza que

De fato, o controle externo da atividade policial deve ser compreendido como esse conjunto de normas que regulam a fiscalização exercida pelo Ministério Público em relação à Polícia, na prevenção, apuração e investigação de fatos tidos como criminosos, na preservação dos direitos e garantias constitucionais dos presos que estejam sob responsabilidade das autoridades policiais e na fiscalização do cumprimento das determinações judiciais

Diante disso, é possível verificar que com o advento da Constituição Federal de 1988, o controle externo da atividade policial passa a ser uma das funções institucionais do Ministério Público, como já mencionado neste trabalho, tendo como fundamento a defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos. Todavia este tema gera conflitos e discussões acerca da não aceitação deste controle pela polícia, o que acarreta em muitos desafios para o Ministério Público.

Dessa forma Guimarães (2002), aponta que a polícia e o Ministério Público protagonizam uma certa crise institucional no que tange ao controle que o poder de polícia tem sofrido; dessa forma, há uma forte pressão política, feita pelos que exercem atividade policial, no sentido de requerer maior independência funcional. Tal atitude, implica desafios especiais para o exercício do controle externo e democrático, o que poderá reforçar, por exemplo, a impunidade dos agentes.

No que se refere à esse conflito de hierarquia e independência de funcionalidades da polícia, Pacheco (2011, p. 66), reverbera que

O controle externo passou, com a Carta Maior de 1988, a figurar como atribuição do Ministério Público. Contudo, isto não significou submissão hierárquica da Polícia ao Ministério Público, na medida em que a Polícia permanece ligada institucionalmente ao Poder Executivo

Assim, ao corroborar com o entendimento de Pacheco (2011), supracitado, parte da doutrina compreende que não seria razoável se falar em uma subordinação funcional da Polícia ao Ministério Público, uma vez que tal ideia abre margem para uma forte resistência policial no que tange à aceitação de determinada hierarquia; notadamente, esse conflito potencializa os desafios enfrentados pelo controle externo da atividade policial no combate ao crime de abuso de autoridade.

Um outro ponto destacado pela doutrina são as críticas que o Ministério Público sofre ao exercer o controle externo da atividade policial, uma delas diz respeito a questão do MP ferir a tripartição dos poderes, estabelecido de forma absoluta na Constituição Federal de 1988. Nesse quesito, Machado (2011, p. 296) pontua que

[...] o controle causa desencontro das atividades e que seria melhor uma regulamentação específica sobre o que se entende por controle, pois a Polícia acha que o Ministério Público excede o Ministério Público acha que a Polícia não quer se submeter à norma constitucional

Nesta toada, Costa (1998), já mensurava que a oposição feita pela instituição policial quanto ao controle exercido pelo Ministério Público é um dos grandes problemas desta atuação, uma vez que o autor considera tal controle prejudicial à atividade policial, uma vez que a subordina ao MP.

À vista disso, no que tange as críticas mencionadas à atuação do Ministério Público em exercer o controle externo da atividade policial e, assim, combater o crime de abuso de autoridade, Barros (2004), pondera que essas críticas denotam um sentimento de medo de uma parcela da polícia em ser fiscalizada por órgão diverso de seu quadro e que tal fiscalização seja sem a presença de corporativismo tão latente neste ramo. Desse modo, notadamente, esse receio de parcela da polícia acaba por prejudicar toda a persecução criminal feita pelo MP aos crimes de abuso de autoridade.

Quanto a estes entraves e desafios enfrentados pelo MP, Varalda (2004, p. 06) assevera que

(...) o controle externo resta inviabilizado diante das barreiras burocráticas, operacionais e políticas da Polícia, a impedir o referido controle, sobretudo pela ingerência do Executivo na mesma (viabilizando a ocorrência, diante de vínculos político-partidários, de perseguições e falhas intencionais na investigação criminal) e pela resistência ideológica da Polícia, que encontra apoio em alguns posicionamentos do Poder Judiciário, os quais não reconhecem como atribuição do Ministério Público a promoção direta das investigações de infrações penais.

Assim, é possível apreender do exposto que o controle externo da atividade policial é um tema complexo, uma vez que gera conflitos, pois perpassa por interesses corporativos. Verifica-se que de um lado está o Ministério Público que ao atuar busca

realizar o cumprimento da Constituição Federal quanto aos direitos fundamentais dos cidadãos e, assim, melhorar essa atividade policial, livre de abusos; de outro, estão alguns policiais que tentam tornar esse controle inviável e repleto de desafios (VERALDA, 2004).

Por outro lado, postula-se que para que haja um intenso combate ao crime de abuso de autoridade, com fundamento na nova lei de abuso de autoridade, entende-se que o Ministério Público, no que diz respeito a sua função, não fica restrito apenas aos casos criminais, mas tem a função – amparada pela CF/88 - de resguardar os direitos e garantias sociais, para garantir um verdadeiro Estado Democrático de Direito.

Nesse interim, é necessário compreender que a atividade de controle externo sobre a polícia deve ser consolidada e fortalecida e que seja exercida com o apoio da própria instituição policial, haja vista que o controle externo é, sobretudo, uma segurança ao cidadãos no que se refere à efetividade da segurança pública.

#### **4.1 A banalização da prática do crime de abuso de autoridade**

Após o elucidado no tópico anterior, é imperioso destacar o debate acerca da banalização da prática do crime de abuso de autoridade que perpassa, no âmbito do controle externo da atividade policial, pela banalização e impunidade dos agentes que praticam tal ato.

Nessa perspectiva, o processo de banalização do crime se perpetua à medida em que se vê a persistência de fenômenos de violência policial no Brasil, principalmente nos dias atuais; nesse diapasão, Lima e Bueno (2013) reverberam sobre a atualidade desta temática ao enfatizar que há diversos casos de violência e corrupção por parte de policiais no Brasil, esses casos de abusos de autoridade cometidos na instituição policial são documentados pela mídia a todo momento.

Diante de tantos casos relatados no Brasil recentemente, é possível depreender que as arbitrariedades cometidas por policiais são, de certa forma, banalizadas pela instituição policial e que estas atitudes estão irremediavelmente enraizadas na polícia brasileira como uma característica específica do Brasil quanto à atividade policial, o que acarreta em descrédito da população e impunidade dos agentes públicos que cometem abusos (LIMA; BUENO, 2013).

Sobre o processo de impunidade como consequência da banalização da

violência cometida na atividade policial, Almeida (2009, p. 221) preleciona que

A impunidade é um dos fatores disseminadores da banalização da violência dos agentes do Estado, funcionando como um recado de que a tortura e matança podem continuar. Não se trata de ter ilusões sobre o caráter regenerador da condenação à prisão de policiais torturadores e assassinos: eles provavelmente continuarão até o fim de suas vidas a achar que seu dever é “limpar a área” de “bandidos” e “suspeitos”, esses “marginais,” esses “restos de carne podre.”

Dessa forma, a autora supracitada, elucida que A impunidade é um fator decisivo para que haja a banalização do crime de abuso de autoridade cometido na atividade policial e tal impunidade é, portanto, um incentivo à violência institucional sob a perspectiva de que há uma tolerância para com as violações dos direitos humanos contra a vida e a integridade física dos cidadãos vítimas do crime de abuso de autoridade (ALMEIDA, 2009).

Nesse interim, é possível verificar que o processo de impunidade vivenciado em crimes de abuso de autoridade cometidos em um contexto histórico como a ditadura militar, bem como o esquecimento destas práticas como a tortura, assassinato e desaparecimento de corpos, que banaliza ainda mais a violência e abuso de autoridade cometido no contexto atual (ALMEIDA, 2009).

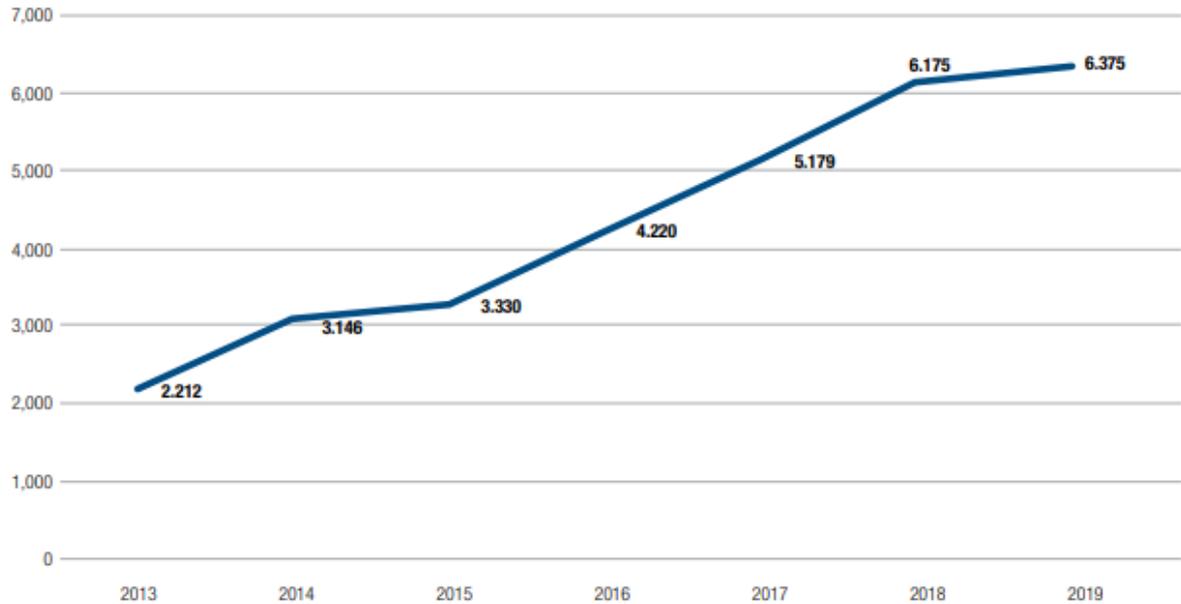
No Anuário Brasileiro de Segurança Pública do ano de 2020, foi possível notar o crescimento das mortes decorrentes das intervenções policiais no Brasil, ou seja, por vezes os casos que contemplam a exceção da obrigatoriedade dos policiais a fazer uso da força letal de forma legítima, misturam-se e se confundem a graves erros de procedimento e execuções sumária cometidos por policiais que cometem o crime de abuso de autoridade (GLOECKNER; GONCALVES, 2017).

Nesse sentido, vislumbra-se que apesar da atividade policial ter na legislação vigente um amparo quanto aos parâmetros para o uso da força policial no exercício do poder de polícia, verifica-se que a observância destes preceitos tem sido um desafio no Brasil no que concerne ao uso extrapolado dessa força policial; neste diapasão, tal fenômeno ocorrer em razão de falhas no controle e supervisão internas das instituições policiais, ou porque o controle externo da atividade policial é historicamente ineficiente (GLOECKNER; GONCALVES, 2017).

Quanto ao aumento das mortes decorrentes de intervenção policial, no gráfico a seguir, extraído do Anuário Brasileiro de Segurança Pública do ano de 2020, é possível visualizar de maneira clara os números da banalização do crime de abuso de

autoridade refletido na letalidade policial, veja-se:

**Gráfico 01 - Mortes Decorrentes De Intervenções Policiais No Brasil, 2013 A 2019**

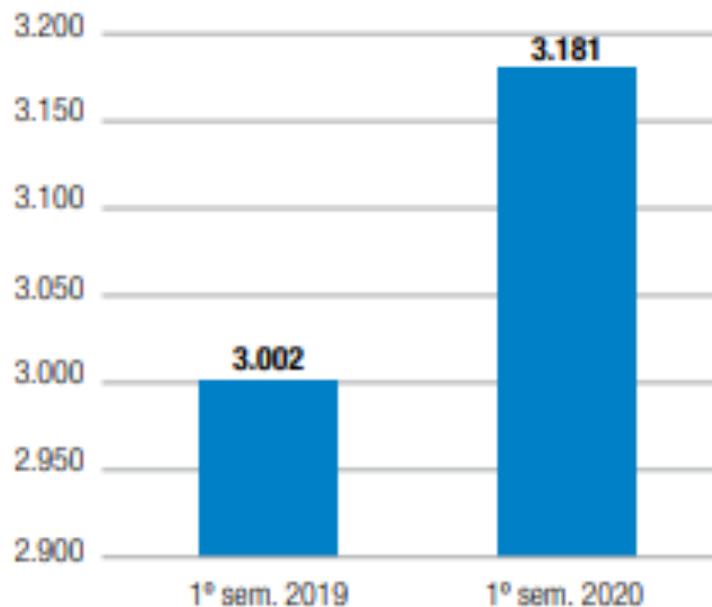


**Fonte:** Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (BRASIL, 2020)

No gráfico acima é possível visualizar que do ano de 2013 a 2019 houve um aumento significativo nas mortes decorrentes da intervenção policial no Brasil, tal indicador denota o quão grande é a banalização de práticas ilícitas por parte de policiais, de modo que no ano de 2019 o número foi de 6.375 (seis mil trezentos e setenta e cinco) mortes (BRASIL, 2020).

Em contrapartida, os números apresentados pelo anuário para o primeiro semestre de 2020 também assustam, haja vista o atual contexto pandêmico pelo qual perpassa o país, em virtude disseminação do COVID-19 e das medidas de segurança como isolamento social, adotadas pelo Governo Federal para a contenção da pandemia; todavia, mesmo em meio a todo esse contexto, o estudo aponta que as mortes provocadas por intervenções policiais cresceram 6% em números absolutos, como pode-se constatar no gráfico a seguir:

**Gráfico 02 - mortes decorrentes de intervenções policiais no Brasil 1º semestre de 2019 e de 2020**



**Fonte:** Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (BRASIL, 2020)

Assim, verifica-se que só no primeiro semestre de 2020 a prática da atividade policial dotada de crime de abuso de autoridade acabou vitimando 3.181 (três mil, cento e oitenta e um) pessoas e, em comparação ao primeiro semestre do ano de 2019, tal número cresceu, o que elucida uma maior falha no controle interno e externo da atividade policial, bem como a própria impunidade que potencializa a prática de tais condutas ilícitas.

Diante dos dados mencionados acima, nota-se que, por muitas vezes, diante da omissão dos órgãos fiscalizadores, do corporativismo e da impunidade à condutas ilícitas praticadas pela polícia, surge um grande mecanismo que é o controle social praticado pela própria população aos abusos cometidos na atividade policial; tal controle exercido pela sociedade tem denotado importantes oportunidades de revisão sobre a atuação policial contemporânea quando esta resulta principalmente em

insegurança e desigualdade, sentidos contrários à sua atribuição precípua (BUENO; PACHECO; NASCIMENTO, 2020).

É nesse contexto vislumbrado acima que casos recentes como o de George Floyd ocorrido nos EUA e tantos outros no Brasil evidenciam a grande relevância das ações que pessoas, movimentos sociais e canais de comunicação têm feito na responsabilização de agentes e instituições policiais quando cometem o crime de abuso de autoridade, sobretudo quando registram em vídeo ações com uso abusivo ou ilegal da força policial (BUENO; PACHECO; NASCIMENTO, 2020).

#### **4.2 Necessidade de adequação da nova lei de abuso de autoridade**

No que se refere a nova lei de abuso de autoridade, infere-se que um dos grandes desafios contemporâneos é a adequação da nova legislação aos dias atuais, de modo que tal questão se tornou centro de grandes debates jurídicos, uma vez que a lei se mostra atual e necessária para o combate ao crime de abuso de autoridade, pelos avanços que contempla.

Nesse contexto, há a constante necessidade de adequação da nova Lei de abuso de autoridade na contemporaneidade; de maneira que tal prerrogativa se fundamenta na importância do Estado Democrático de Direito para a devida efetivação dos direitos constitucionais garantidos pela Constituição Cidadã (DE CASTRO, 2016).

Diante disso, a garantia de um Estado Democrático de direito é viabilizada pelo fortalecimento de instituições que possibilitem a democracia e com o respeito ao devido processo legal; denota-se que tal fortalecimento é evidenciado no respeito às Leis por parte de todos, sobretudo pelos agentes públicos que possuem objetivo de viabilizar segurança pública, de modo que devem submeter-se às leis com vistas no bem comum, ou seja, lutar pela defesa dos interesses da sociedade (DE CASTRO, 2016).

Após esclarecido o contexto em que se insere a nova lei de abuso de autoridade no que concerne a reafirmação do Estado Democrático de Direito, volta-se o olhar para os diversos debates que surgiram após a promulgação da nova legislação.

No âmbito da atividade policial, no que se refere ao crime de abuso de autoridade, surge o debate acerca da divulgação da imagem de presos; com a nova Lei de Abuso de autoridade, tal conduta de veiculação/divulgação de imagens de

presos seria vedada; caso o agente ainda sim praticasse tal ato, seria passível de punição na esfera penal (BRASIL, 2019).

Quanto a essa questão, pode-se ver claramente o disposto no artigo 13 da referida legislação, *in verbis*:

*Art. 13. Constranger o preso ou o detento, mediante violência, grave ameaça ou redução de sua capacidade de resistência, a:*

I - **exibir-se ou ter seu corpo ou parte dele** exibido à curiosidade pública;

II - **submeter-se a situação vexatória ou a constrangimento não autorizado em lei**;

III - (VETADO).

III - produzir prova contra si mesmo ou contra terceiro: Pena - detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa, sem prejuízo da pena cominada à violência.

Observa-se, da leitura do disposto no art. 13, que os incisos I e II estão diretamente relacionados a necessidade de garantir ao preso a efetivação de seu direito fundamental a ser tratado com respeito, de maneira a resguardar o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana; ao não ser exibido ou submetido a situação vexatória o preso não passa por constrangimento público. Por sua vez, o novo inciso III, mensura o direito do preso de não ser obrigado a produzir provas que possam ser usadas contra si ou em desfavor de terceiros.

Nesta senda, verifica-se que o artigo supracitado, expõe os atos que são tipificados como abuso de autoridade, principalmente em relação a divulgação de imagens de presos, uma vez que seria ato de exibição à curiosidade pública; posto isso, ao analisar o texto legal, vislumbra-se que há uma adequação com o parágrafo 1º do art. 1º da nova Lei de Abuso de Autoridade, que considera o seguinte:

**§ 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. (Grifo nosso)**

Desta feita, evidencia-se claramente que a atividade policial necessita de adequação diante das alterações trazidas pela Lei nº 13.869 de 2019, de forma que

as novas diretrizes para a atuação se reverberam pela vereda da preservação de direitos das pessoas apenadas.

É possível compreender que o art. 13º da nova lei de abuso de autoridade é o que causa maior repercussão na atividade policial, de maneira que pelas inovações, a conduta policial necessita de adequação da conduta dos agentes no exercício da atividade; nessa perspectiva, vê-se o aumento das penas trazidas pela Nova Lei como consequência da condenação pela prática de abusos e condutas descritas no referido artigo, principalmente se caracterizado o uso de violência, o que gera concurso de crimes e resulta em uma pena bastante elevada (PINHEIRO et al. 2020).

Diante da análise da adequação do dispositivo citado, verifica-se a preocupação do legislador em criminalizar condutas praticadas no âmbito da atividade policial que ferem diretamente garantias constitucionais, como o que dispõe o art. 5º da Constituição Federal de 1988. Em continuidade a este debate, denota-se que a nova legislação, da mesma forma, criminaliza a conduta do agente público atua forma ilegal, sem a devida ordem judicial, ao adentrar no imóvel alheio ou que atue sem observar o período de repouso noturno (PINHEIRO et al. 2020).

Tal conduta pode ser descrita no disposto no art. 22 da Lei nº 13.869/2019, que versa o seguinte:

Art. 22. Invadir ou adentrar, clandestina ou astuciosamente, ou à revelia da vontade do ocupante, imóvel alheio ou suas dependências, ou nele permanecer nas mesmas condições, sem determinação judicial ou fora das condições estabelecidas em lei:  
 Pena - detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.  
 § 1º Incorre na mesma pena, na forma prevista no caput deste artigo, quem:  
 I - coage alguém, mediante violência ou grave ameaça, a franquear-lhe o acesso a imóvel ou suas dependências;  
 II - (VETADO);  
 III - cumpre mandado de busca e apreensão domiciliar após as 21h (vinte e uma horas) ou antes das 5h (cinco horas).  
 § 2º Não haverá crime se o ingresso for para prestar socorro, ou quando houver fundados indícios que indiquem a necessidade do ingresso em razão de situação de flagrante delito ou de desastre.

Desse modo, verifica-se que o artigo supracitado aborda conduta que deve buscar resguardar garantia constitucional inerente a dignidade da pessoa humana; assim, pode-se depreender o total alinhamento com o exercício da atividade policial militar após a promulgação da nova legislação e o seu engajamento pelo Estado Democrático de Direito.

Ademais, é imperioso mencionar o destaque a um dispositivo em específico que aborda um tipo penal que possui um papel fundamental na adequação da atividade policial à nova Lei de Abuso de Autoridade, trata-se do art. 33 que visa, primordialmente, coibir o exercício abusivo do poder por parte dos policiais, com fundamento do princípio da legalidade, o referido artigo mensura que:

Art. 33. Exigir informação ou cumprimento de obrigação, inclusive o dever de fazer ou de não fazer, sem expresse amparo legal:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem se utiliza de cargo ou função pública ou invoca a condição de agente público para se eximir de obrigação legal ou para obter vantagem ou privilégio indevido.

Assim, da leitura do referido dispositivo, pode –se observar que este reflete de forma contundente na atividade policial, haja vista que uma vez que o agente policial deve possuir conhecimento dos limites de suas prerrogativas para atuar no policiamento ostensivo e, dessa forma, garantir a preservação da ordem pública, sem cometer abusos.

Diante de todo o exposto foi possível delinear alguns dos novos tipos penais elencados na Nova Lei de Abuso de Autoridade e que necessitam de adequação à realidade da atividade policial, nesse sentido, caracterizou-se cada um destes dispositivos, e sua relação direta com a atividade da Polícia Militar. O tópico seguinte, visa demonstrar os mecanismos utilizados no controle externo da atividade policial para a coibição de abusos.

#### **4.3 Mecanismos e instrumentos de controle externo da atividade policial**

Muito já se foi debatido neste trabalho acerca do controle externo da atividade policial, sob o prisma da nova lei de abuso de autoridade; nesse sentido, faz-se necessário abordar os mecanismos utilizados pelo Ministério Público para a realização do controle externo, ressalta-se que esses mecanismos possuem a intenção de garantir a supervisão da polícia de maneira efetiva sem que haja a interferência de interesses políticos e burocráticos.

Desse modo, destaca-se alguns dos instrumentos de controle possíveis para a atividade policial, utilizados com o objetivo de reduzir o uso arbitrário do poder

discricionário das instituições policiais contra a população. Um dos mecanismos utilizados pelo Ministério Público é o procedimento administrativo, que nas palavras de Guimarães (2002, p. 116).

Este instrumento legal é importantíssimo para o desempenho do controle externo da atividade policial na medida em que se tenha notícia das faltas ou abusos de autoridade por parte das Polícias. É salutar que, nesses casos, a par de outros tantos, o Ministério Público não fique aguardando providências das próprias Polícias em investigar e responsabilizar administrativamente seus agentes, mas sim, promova, de imediato, a necessária investigação para assegurar-se da veracidade, ou não, da notícia de abuso de poder que lhe chegue ao conhecimento.

Nesse contexto, é importante mencionar quanto ao poder de investigação do Ministério Público, que sem o poder investigatório restaria impossibilitado o controle externo da atividade policial; assim, tal poder tem fundamento na previsão constitucional se o MP tem A competência para promover a ação penal, esta engloba, pois a competência para a investigação criminal (GUIMARÃES, 2002).

Diante do exposto, compreende-se que o controle externo da atividade policial denota uma grande importância para a construção de Estado Democrático de Direito, em decorrência do objetivo precípua que tem, em evitar abusos e disfunções praticadas pelos agentes públicos da segurança pública em prol de um bem coletivo e da ampla defesa à preservação dos princípios constitucionais que regem o Estado Democrático.

Nessa perspectiva, aponta-se que o poder de investigação do Ministério Público é um grande mecanismo de controle externo da atividade policial, Nucci (2009, p. 2010) preceitua que

Todo e qualquer procedimento investigatório exercido por autoridade, sem controle externo (de outra autoridade, como o juiz, ou da própria parte interessada, como o realizado pelo defensor do réu, indiciado ou suspeito), é um farto e fácil caminho para o abuso de direitos e o cometimento de desvios graves, comprometedores da ideia de um processo penal democrático.

Com base no apreendido, compreende-se que o mecanismo da investigação pelo MP possui previsão constitucional no que tange ao controle externo da atividade policial, de modo que estão disponíveis ao Ministério Público, os instrumentos necessários, sobretudo da investigação dos crimes, sendo diretamente na atuação de crimes ou não em inquéritos policiais, mas também como fiscalizador do exercício da

polícia judiciária e da apuração de delitos penais.

Após delinear alguns dos instrumentos ou mecanismos de controle externo da atividade policial exercido pelo Ministério Público, abre-se precedentes para o debate acerca dos tipos ou espécies de controles, nessa perspectiva, o art. 3º da Resolução nº 20 do Conselho Nacional do Ministério Público, define que, in verbis:

Art. 3º O controle externo da atividade policial será exercido:

I - na forma de controle difuso, por todos os membros do Ministério Público com atribuição criminal, quando do exame dos procedimentos que lhes forem atribuídos;

II - em sede de controle concentrado, através de membros com atribuições específicas para o controle externo da atividade policial, conforme disciplinado no âmbito de cada Ministério Público.

Parágrafo único. As atribuições de controle externo concentrado da atividade policial civil ou militar estaduais poderão ser cumuladas entre um órgão ministerial central, de coordenação geral, e diversos órgãos ministeriais locais. (BRASIL, 2007).

Assim, verifica-se que existem duas espécies de controle externo da atividade policial como apontado no dispositivo acima, a primeira é o controle difuso, que caracteriza-se por ser exercido por todos os membros do Ministério Público, este possui atribuição criminal, no que concerne ao exame dos procedimentos a eles distribuídos; e, de outra banda, tem-se o controle concentrado, que fica a cargo de membros com atribuições específicas no âmbito do controle externo da atividade policial, de acordo com as medidas internas de cada Ministério Público (BRASIL, 2007).

De acordo com o Manual Nacional do Controle Externo da Atividade Policial, algumas ações específicas, são necessárias para o exercício desse controle, desse modo, pode-se visualizar algumas como:

Celebrar convênios ou termos de cooperação entre os Ministérios Públicos e instituições militares para participação dos Ministérios Públicos em cursos práticos e palestras sobre a atividade policial judiciária militar, na elaboração de currículos e acompanhamento da formação, treinamento e aperfeiçoamento dos militares, bem como para criação de órgãos centralizados de polícia judiciária militar, ou com aproveitamento das corregedorias de polícia para tal fim, sendo recomendável a existência de um corpo de oficiais bacharéis em direito e/ou com formação ou treinamento em investigação e com dedicação exclusiva às atividades de polícia judiciária militar (BRASIL,

2009, p. 25).

Com base no elucidado acima, aponta-se a compreensão da relevância do constante contato e relação entre polícia e Ministério Público, no que tange ao Fortalecimento da atribuição institucional, demaneira a evidenciar o aperfeiçoamento das Polícias como uma atividade preventiva de ações abusivas, uma vez que as duas instituições andarão em alinhamento e entendimento acerca da atividade policial, do necessário controle externo da mesma e da efetivação de um Estado Democrático de Direito (BRASIL, 2009).

Assim, é possível deliberar que o controle da atividade policial exercido pelo Ministério Público por meio de mecanismos e espécies de controle, busca, para além de uma atividade investigativa, imprimir maior transparência, eficácia e celeridade na atividade exercida por agentes incumbidos da preservação da segurança pública. Em vista disso, o tópico seguinte abordará esse controle externo no âmbito do direito comparado, ou seja, a experiência obtida em outros países.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com intuito de trazer à baila deste debate elementos contemporâneos acerca do Crime de Abuso de Autoridade no âmbito do exercício da atividade policial e os aspectos quanto ao controle externo, realizou-se pesquisa Bibliográfica e documental para que houvesse maior abrangência de compreensão acerca do tema e de como este se faz presente nos tempos atuais, de modo a ser de extrema relevância para o debate acadêmico-jurídico.

Nessa perspectiva, o Trabalho de Conclusão de Curso desenvolveu-se em tópicos que permitiram tratar da temática com especificidade e técnica, de maneira que de pronto, com base em todo o exposto, verifica-se que em decorrência da constante dinamicidade em que se engendra a sociedade a qual perpassa por diversos contextos históricos, há a necessidade de, sempre que possível, que as leis sejam atualizadas.

Assim, com o estudo elucidou-se que, a Lei de Abuso de Autoridade tem como objetivo precípuo as responsabilizações de agentes públicos, no âmbito de sua atividade, extrapolam os limites das funções a eles atribuídas legalmente; diante disso, foi possível compreender que a nova legislação busca a efetividade do conceito

de Estado democrático de Direito e, dessa forma, garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, sobretudo à segurança pública de maneira eficiente e sem abusos.

Neste preâmbulo, no presente trabalho, foram apresentados os pressupostos da responsabilidade dos agentes do Estado, em específico os policiais que cometem crime de abuso de autoridade, para tanto, fez-se um desenvolvimento histórico da antiga lei de abuso de autoridade e os aspectos inerentes à adequação das alterações trazidas pela nova legislação sobre o assunto.

Compreendeu-se, diante da análise, que a nova lei de abuso de autoridade trouxe destaque aos crimes mais comuns a serem praticados nas atividades de funcionários públicos que atuam no âmbito da segurança pública, ou seja, na linha de frente para combate aos crimes; diante destas prerrogativas, vislumbrou-se no Ministério Público o órgão competente e legitimado para exercer o controle externo da atividade policial, assim, foi possível elucidar os mecanismos e instrumentos necessários à realização deste controle externo.

Desta feita, o tema apresentado abordou observações doutrinárias de características relevantes para o debate controverso sobre a temática, de modo que os dados coletados colabora para uma eficiente atuação das polícias militares, em harmonia com a segurança e a preservação do Estado Democrático de Direito. Portanto, o presente trabalho teve como maior finalidade colaborar, ainda que de forma modesta, para a apreensão dos reflexos que a nova Lei de Abuso de Autoridade trouxe na atuação da atividade policial, de maneira que foi possível deinear os desafios enfrentados no controle externo da atividade policial e os pressupostos para o combate ao crime de abuso de autoridade.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ângela Mendes de. **Impunidade E Banalização Da Violência Dos Agentes Do Estado**. Projeto História, São Paulo, n.38, p. 221-230, jun. 2009.

BASTOS, Marcelo Lessa. **A investigação nos crimes de ação penal de iniciativa privada**: papel do Ministério Público, uma abordagem à luz do sistema acusatório e do garantismo. Imprensa: Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2004.

BARBOSA, Ruchester Marreiros. **A nova Lei de Abuso de Autoridade e a inconstitucionalidade que não é para tanto**. 2019. Consultorio Juridico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-out-01/academia-policia-abuso-autoridade-inconstitucionalidade-nao-tanto>. Acesso em: 30 mar. 2021

BARROS, Caio Sérgio Paz de. **A impossibilidade de o Ministério Público investigar infrações penais**. *Repertório de Jurisprudência IOB*, [S.l.], v. 3, nº 18, p. 536-532, 2ª quinzena de setembro/2004

BRASIL. **Lei 13869/19**, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13869.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13869.html). Acesso em: 31 Mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei 4898/65**, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4898.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4898.html). Acesso em: 31 Mar. 2021

\_\_\_\_\_. **Manual de Controle Externo da Atividade Policial**. Goiânia: MP, 2009

COSTA, Luiz Henrique Manuel da Costa. **Introdução ao estudo do controle externo da atividade policial militar**. Revista dos Tribunais, [S.l.], v. 756, p. 454-461, outubro/1998

DE CASTRO, Doacir Gonçalves. **O Estado na Teoria Política Clássica**. Platão, Aristóteles, Maquiavel e os contratualistas. 1ª Ed. Editora Inter Saberes, 2016.

DE PLACIDO E SILVA. **Vocabulário jurídico**, Rio de Janeiro: Forense, 30ª ed., 2013.

FONSECA, Antônio Cesar Lima Da. **Abuso de autoridade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

FREITAS, Gilberto Passos de; FREITAS, Vladimir Passos de. **Abuso de autoridade**. 9 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 92.

GLOECKNER, R. J.; GONCALVES, P. G. **Letalidade Policial e Ministério Público: das práticas de extermínio ao discurso legitimador**. REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS CRIMINAIS, v. 130, p. 177-200, 2017

GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemm. **Controle Externo da Atividade Policial pelo Ministério Público**. Curitiba: Juruá, 2002, 263 p.

GONÇALVES, Victor Eduardo Rios; BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. **Legislação Penal Especial: Esquematizado**. 5 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

JESUS, Damásio Evangelista de. **Do abuso de Autoridade**, Revista Justitia. Disponível em: . Acesso 23 abril. 2021

LEMGRUBER, Julita. **Quem vigia os vigias? – um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LESSA, Marcelo de Lima. O Dolo Específico dos Crimes de Nova Lei de Abuso de Autoridade. Teresina, Jus Navigandi, 2 out. 2019

LOPES JR, Aury. **Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

MACHADO, André Augusto Mendes. **Investigação Criminal Defensiva**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, 427 p.

MARQUES, Gabriela. MARQUES, Ivan. **A Nova Lei de Abuso de Autoridade**. Imprensa: São Paulo, Revista dos Tribunais, 2020.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Regime Jurídico do Ministério Público: análise da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2000

MEIRELLES, Hely Lopes: **Direito administrativo brasileiro**. 25. Ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2000.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001

MENDRONI, Marcelo Batlouni. **Curso de Investigação Criminal**. São Paulo: Juarez Oliveira. 2002.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Leis penais e processuais penais comentadas**. 4ª ed. São Paulo: RT, 2009.

PACELLI, Eugênio. **Curso de Processo Penal**. 23 ed. São Paulo: Atlas. 2019.

PINHEIRO, Igor Pereira; CAVALCANTE, André Clark Nunes; BRANCO, Emerson Castelo. **Nova Lei do Abuso de Autoridade**: Comentada Artigo por Artigo. – Editora J. H. Mizuno, 2020

RANGEL, Paulo. **Investigação Direta pelo Ministério Público**: Visão Crítica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003

REZENDE, Maria José. **A Ditadura Militar no Brasil**: Repressão e Pretensão de Legitimidade 1964-1984. Londrina: Eduel, 2013.

RIBEIRO, Diaulas Costa. **Ministério Público**: dimensão constitucional e repercussão no processo Penal. São Paulo: Saraiva, 2003

ROSA, Luísa Walter da. **Nova Lei De Abuso Não Traz Ampla Inovação Nem Ameaça Combate À Corrupção**. Opinião. Consultor Jurídico – Conjur. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-ago-27/opinio-lei-abuso-nao-ameaca-combate-corrupcao> acesso em: 31 Mar. 2021

SABELLA. Walter Paulo. Apud Sírio, Antônio Iran Coelho. **O Ministério Público e o controle externo da atividade policial**: aspectos da lei complementar estadual nº 09/98. Procuradoria Geral de Justiça do Ceará. Artigos, 2005.

SANTANA, Edilson; SANTANA FILHO, Edilson. **Dicionário de Ministério Público**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009.

SILVA, José Afonso da, **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2003

VARALDA, Renato Barão. **Investigação Criminal e Tortura**. Boletim do IBCCRIM, [S.I.], nº 139, p. 6-7, junho/2004.

## **ANEXOS**