



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Coordenação dos Núcleos de Direitos Humanos
Núcleo de Gênero Pró-Mulher

NOTA TÉCNICA n. 01/2016

Analisa os efeitos do PLC n. 80/2016, que prevê o crime de abuso de autoridade de membros do Ministério Público, para o sistema de proteção à violência doméstica contra a mulher e direitos humanos correlatos.

O Núcleo de Gênero do MPDFT vem, através da presente nota técnica, esclarecer à sociedade civil sobre os efeitos nefastos que decorrerão da eventual aprovação do Projeto de Lei n. 4.850-C/2016, aprovado na madrugada de 30 de novembro de 2016, na Câmara dos Deputados, atual PLC n. 80/2016 no Senado Federal, relativo ao crime de abuso de autoridade de juizes e membros do Ministério Público, da forma como previsto. O Núcleo de Gênero tem como atribuição promover a defesa dos direitos das mulheres e demais direitos humanos correlatos, de forma que sua análise é cingida a esta sua atribuição.

Consta da proposta aprovada pela Câmara dos Deputados as seguintes condutas como crime de abuso de autoridade:

Art. 9º São crimes de abuso de autoridade dos membros do Ministério Público:

III - promover a instauração de procedimento, civil ou administrativo, em desfavor de alguém, sem que existam indícios mínimos de prática de algum delito;

XII - expressar, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre processo pendente de atuação do Ministério Público ou juízo depreciativo sobre manifestações funcionais, em juízo ou fora dele, ressalvada a crítica nos autos e em obras técnicas ou no exercício do magistério.

Verifica-se pela proposta que se o membro do Ministério Público instaurar procedimento sem "indícios mínimos" da prática de delito poderá ser pessoalmente responsabilizado. Bem como não poderá emitir opinião pública relacionada à sua atuação funcional como, por exemplo, explicar o porquê de uma recomendação expedida, de uma ação ajuizada ou criticar uma eventual decisão que entenda ser contrária ao interesse social.



O uso da expressão indeterminada e aberta "indícios mínimos" acaba por não distinguir entre uma divergência de entendimentos sobre as provas existentes no processo, relativamente ordinárias na prática forense, e um eventual ato abusivo de ajuizamento de denúncia sem qualquer substrato probatório, ou ainda de uma condenação sem qualquer prova, decorrentes de eventual ato de perseguição pessoal. Afinal, se há indícios da prática de um delito, a partir de onde tais indícios serão "mínimos" a justificarem o início da atuação do Ministério Público?

Certamente o Estado de Direito não compactua com instituições sem controles e é possível que membros do Ministério Público ou Judiciário venham falhar no exercício de suas funções. Eventuais violações aos princípios da impessoalidade, da atuação objetiva e da busca da Justiça já são e devem continuar sendo punidas. Todavia, eventuais atos de desvios são residuais em comparação com a quantidade enorme de ações ordinariamente tomadas pelo Ministério Público para defender os direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal.

O sistema processual existente já possui mecanismos de controle de eventuais falhas de seus intervenientes. Se um procedimento de investigação é instaurado sem nenhum indício, é cabível ajuizamento de habeas corpus para seu trancamento. Aliás, a instauração de procedimentos de investigação ocorre exatamente para se averiguar a eventual ocorrência de ilícitos, não havendo como se exigir prova cabal no início das investigações. Uma denúncia sem justa causa deve ser rejeitada de plano pelo juiz. Se o juiz recebe a acusação feita pelo Ministério Público é porque certamente ela não era "sem indícios mínimos".

Verifica-se que a proposta legislativa prevê essa regra de responsabilização tão somente o Ministério Público, pois não existe previsão de desvio semelhante ao magistrado, de supostamente "condenar alguém sem existência de indícios mínimos da prática do delito", exatamente por se considerar que eventual equívoco do magistrado será oportunamente corrigido pelo próprio sistema processual, com a interposição de recurso ao Tribunal. Idêntico tratamento deve ser reconhecido na atuação do Ministério Público.

O CNMP tem sido exigentes na promoção da disciplina de eventuais faltas funcionais, admitindo representações de quaisquer interessados. Inclusive, o CNMP possui ampla transparência em suas ações disciplinares, divulgando nomes dos sindicados e o resultado de cada uma das ações disciplinares em seu endereço de internet.

A atual redação do crime de abuso de autoridade aprovada pela Câmara dos Deputados, por ser tão genérica, acaba implicitamente dissuadindo que o membro do Ministério Público venha iniciar uma investigação ou ajuizar denúncia em casos cercados de possíveis divergências de entendimento, que são ordinários na prática forense, apesar dele estar convicto que houve a prática da conduta delituosa diante das provas existentes. A expressão "indícios mínimos" é um conceito aberto, que não fornece segurança jurídica ao membro do Ministério Público e tolhe sua independência de atuar em favor dos interesses da sociedade e das vítimas de crimes, pois se eventualmente o Judiciário entender por proferir uma decisão de rejeição da acusação ou de absolvição, haverá o risco pessoal de o membro do



Ministério Público ser pessoalmente responsabilizados em razão da dúvida sobre se os indícios que estavam efetivamente presentes eram ou não "mínimos".

A eventual sanção do PL aprovado pela Câmara dos Deputados trará efeitos nefastos no campo da luta contra a violência doméstica contra a mulher. Usualmente esses delitos são cercados por um quadro fático de divergências, em que a mulher é a única testemunha do crime e não raro ela mesma se retrata de sua inicial manifestação de vontade, por motivos diversos (medo, pressões, vergonha, dependência emocional ou financeira), decorrentes da desigualdade histórica de direitos entre mulheres e homens. Atualmente, uma das diretrizes de enfrentamento à violência doméstica contra a mulher é se estimular que o Ministério Público e Judiciário reconheçam a relevância da palavra da vítima, inclusive desconsiderando sua eventual retratação diante de sua peculiar situação de vulnerabilidade (BRASIL, Ministério da Justiça, Secretaria de Política para as Mulheres. *Diretrizes nacionais de investigação criminal com perspectiva de gênero*. Brasília e Madri: EuroSociAL, 2016).

Da forma como consta do PLC n. 80/2016 haverá ainda mais estímulo para o arquivamento de inquéritos policiais de agressões que praticaram violência doméstica contra a mulher, pois se o membro do Ministério Público avaliar que há algum risco de eventualmente o Judiciário entender que não há "indícios mínimos", por qualquer mínima divergência que seja, será mais seguro para a pessoa que ocupa tais funções manifestar-se a favor do agressor, portanto contra a proteção dos direitos da vítima.

Essa reforma cria uma insustentável ausência de independência dos membros do Ministério Público para promoverem a defesa dos direitos das vítimas de violência doméstica, especialmente quando o agressor for alguém da classe média ou alta, com acesso a advogados que certamente trarão embaraços à vida pessoal das pessoas que ocupam as funções de Ministério Público e Judiciário. **Esse efeito nocivo se estenderá a todos os demais delitos relacionados à proteção de direitos humanos, como o racismo, intolerância religiosa, tortura, crimes praticados por milícias e grupos de extermínio, abuso sexual de crianças, e inúmeros outros, usualmente cercados por divergências processuais.** A ausência de independência dos membros do Ministério Público para promoverem a efetiva responsabilização de tais graves violações de direitos certamente afetará substancialmente o sistema de proteção dos direitos humanos no Brasil.

Ademais, a proposta apenas permite a abertura de procedimentos administrativos quando houver indícios mínimos de delito. Todavia, em inúmeras situações, o Ministério Público instaura procedimentos não para investigar, mas para acompanhar situações de fato, como a realização de audiências públicas ou o acompanhamento de determinada política pública, conforme regulamentado na Resolução n. 82/2012 do CNMP. Assim, a regulamentação impede a abertura de procedimentos administrativos para acompanhamento de políticas públicas, tolhendo a atuação proativa do Ministério Público, tornando-o mero expectador da consumação de violações de direitos.



Da mesma forma, a proibição de manifestar-se em público sobre sua atuação funcional cria uma verdadeira **lei da mordaça** ao Ministério Público. Vale lembrar que o Ministério Público age de forma proativa no esclarecimento de fatos possivelmente delituosos e na promoção de sua responsabilização, com a finalidade de concretizar os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal. Deve atuar como um elo de ligação entre a sociedade civil e os poderes constituídos, na concretização dos direitos fundamentais, sendo impossível realizar essa função sem um constante diálogo com a sociedade civil, ouvindo-a (audiências públicas, recebimento de demandas) e prestando as informações necessárias e de interesse público, através dos canais de comunicação social. Da forma como está aprovada a proposta, se o Ministério Público expedir uma recomendação ou ajuizar uma ação não poderá mais esclarecer à sociedade sobre os motivos que o levaram a tomar tal posição. Ou ainda, se um juiz eventualmente absolver um agressor, o Ministério Público sequer poderá comentar tal decisão. A proposta também inibe a atuação crítica dos membros do Ministério Público na fiscalização de todos os serviços públicos, violando, assim, o dever de o Ministério Público prestar contas à sociedade de suas ações, nos termos da Lei n. 12.527/2011 (Lei do Acesso à Informação). A proposta inibe, inclusive, o exercício de atribuições legais expressas, como a obrigação de o Ministério Público elaborar relatórios periódicos sobre sua atuação (Lei n. 8.625/1993, art. 27, parágrafo único, inciso IV). Essas regras de mordaça criarão uma inibição na atuação do Ministério Público na defesa dos direitos fundamentais.

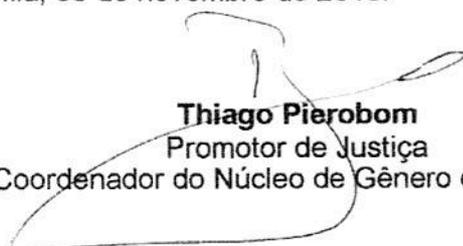
Além destas duas inovações, todos os demais crimes de abuso de autoridade já estão previstos na legislação de regência do Ministério Público, sendo, portanto, desnecessários.

Em um momento de polarização político-ideológica no Brasil, o Núcleo de Gênero do MPDFT conclama a sociedade civil e o segmento político a terem sensatez e responsabilidade nas reformas legislativas, diante dos graves riscos de seus efeitos colaterais.

Com essas considerações, o Núcleo de Gênero do MPDFT se manifesta publicamente contra a regulamentação dos crimes de abuso de autoridade de membros do Ministério Público constante do PLC n. 80/2016, em especial os incisos III e XII do art. 9º, mas não apenas, que trarão inevitável retrocesso na proteção dos direitos fundamentais no Brasil.

Todos os Promotores de Justiça integrantes do Núcleo de Gênero do MPDFT avalizam o teor da presente nota, que vai assinada por seu Coordenador.

Brasília, 30 de novembro de 2016.


Thiago Pierobom
Promotor de Justiça
Coordenador do Núcleo de Gênero do MPDFT