

O CRIME DE VIOLÊNCIA INSTITUCIONAL

Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2022/04/04/o-crime-de-violencia-institucional/>

Rogério Sanches Cunha - Promotor de Justiça (MPSP), Assessor do Procurador-Geral de Justiça, Coordenador pedagógico do RSOnline, Autor de obras jurídicas

Thiago Solon Gonçalves Albeche - Delegado de Polícia no Estado do Rio Grande do Sul
Professor na Academia da Polícia Civil do RS – ACADEPOL – Professor no RSC ONLINE

A lei 14.321/2022, publicada em 31.03.2022, introduziu um novo tipo penal na Lei de Abuso de Autoridade (Lei 13.864/2019): o art. 15-A, que possui a seguinte redação:

Violência Institucional

Art. 15-A. Submeter a vítima de infração penal ou a testemunha de crimes violentos a procedimentos desnecessários, repetitivos ou invasivos, que a leve a reviver, sem estrita necessidade:

I – a situação de violência; ou

II – outras situações potencialmente geradoras de sofrimento ou estigmatização:

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

§ 1º Se o agente público permitir que terceiro intimide a vítima de crimes violentos, gerando indevida revitimização, aplica-se a pena aumentada de 2/3 (dois terços).

§ 2º Se o agente público intimidar a vítima de crimes violentos, gerando indevida revitimização, aplica-se a pena em dobro.

Considerações gerais:

O legislador conferiu ao novel tipo penal o *nome iuris* de “violência institucional”.

Cuida-se de forma específica de violência praticada pelas instituições públicas e seus agentes, não obstante o seu dever de promoção da dignidade e dos direitos humanos em diversos contextos da vida em sociedade.

A legislação brasileira nos fornece parâmetros conceituais acerca da violência institucional. Vejamos.

No âmbito da tutela das crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, temos a Lei 13.431/2017 que, no seu art 4º, inciso IV, define violência institucional como sendo aquela praticada por instituição pública ou conveniada, inclusive quando gerar revitimização.

Deitando luzes sobre tais conceitos, temos o Decreto 9.603/2018, que regulamenta a Lei 13.431/2017. Diz que, por violência institucional, tem-se a violência praticada por agente público no desempenho de função pública, em instituição de qualquer natureza, por meio de atos comissivos ou omissivos que prejudiquem o atendimento à criança ou ao adolescente vítima ou testemunha de violência (art. 5º, inciso I).

O mesmo Decreto conceitua *revitimização* como discurso ou prática institucional que submeta crianças e adolescentes a procedimentos desnecessários, repetitivos, invasivos, que levem as vítimas ou testemunhas a reviver a situação de violência ou outras situações que gerem sofrimento, estigmatização ou exposição de sua imagem (art. 5º, inciso II).

Pelo que se nota, o art. 15-A, recentemente introduzido na Lei de Abuso de Autoridade, seguiu o mesmo espírito do Decreto.

Vale lembrar, também, que o Conselho Nacional de Justiça – CNJ -editou a Resolução 254/2018, abordando a violência institucional praticada contra a mulheres, conceituando-a como a ação ou omissão de qualquer órgão ou agente público que fragilize, de qualquer forma, o compromisso de proteção e preservação de direitos das mulheres.

Ainda no âmbito protetivo contra a violência de gênero, a Lei Maria da Penha, alterada pela Lei 13.505/17, elenca, dentre as diretrizes na inquirição da mulher, a não revitimização da depoente, evitando sucessivas inquirições sobre o mesmo fato nos âmbitos criminal, cível e administrativo, bem como questionamentos sobre a vida privada, nos termos do art. 10-A, parágrafo 1º, inciso III.

Posteriormente, a Lei 14.245/2021^[1], etiquetada pelo legislador Lei Mariana Ferrer, altera os Código Penal, Código de Processo Penal e a Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, para coibir a prática de atos atentatórios à dignidade da vítima e de testemunhas. Introduziu os artigos 400-A e 474-A no CPP, e o art. 81 na Lei 9099/95, amoldando a instrução nos ritos ordinário, do júri e sumaríssimo, com redação semelhante para os três dispositivos:

“Na audiência de instrução e julgamento, e, em especial, nas que apurem crimes contra a dignidade sexual, todas as partes e demais sujeitos processuais presentes no ato deverão zelar pela integridade física e psicológica da vítima, sob pena de responsabilização civil, penal e administrativa, cabendo ao juiz garantir o cumprimento do disposto neste artigo, vedadas:

I- a manifestação sobre circunstâncias ou elementos alheios aos fatos objeto de apuração nos autos;

II- a utilização de linguagem, de informações ou de material que ofendam a dignidade da vítima ou de testemunha”.

Em síntese, estabeleceu:

. prova vedada: há exclusão do objeto da prova de dados alheios aos fatos dos autos; conteúdo ou linguagem que ofendam a dignidade da vítima ou testemunha;

. sujeitos processuais: a lei impõe deveres para as partes e sujeitos processuais, principais ou secundários.

. limitação processual: as partes não podem usar essa prova como argumento jurídico ou de autoridade.

O art. 15-A da Lei de Abuso de Autoridade guarda sintonia com a Lei 14.245/2021, mas vai além. Criminaliza a violência institucional nos vários “corredores” do sistema de justiça, penal ou extrapenal, judicial ou extrajudicial, alcançando, inclusive setores de atendimento a vítimas, como serviços sociais, de perícia etc.

Passamos à análise do novo tipo penal, lembrando sua redação:

Art. 15-A. Submeter a vítima de infração penal ou a testemunha de crimes violentos a procedimentos desnecessários, repetitivos ou invasivos, que a leve a reviver, sem estrita necessidade:

I – a situação de violência; ou

II – outras situações potencialmente geradoras de sofrimento ou estigmatização:

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

§ 1º Se o agente público permitir que terceiro intimide a vítima de crimes violentos, gerando indevida revitimização, aplica-se a pena aumentada de 2/3 (dois terços).

§ 2º Se o agente público intimidar a vítima de crimes violentos, gerando indevida revitimização, aplica-se a pena em dobro.

Bem jurídico tutelado:

Tutela-se a incolumidade psíquica, a privacidade e a intimidade da vítima e da testemunha.

Sujeitos do crime:

Incluindo o novo tipo na Lei 13.869/19, restringe o sujeito ativo ao *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.

Salvo quando nomeado para desempenhar as funções da Defensoria Pública (advogado dativo), o advogado não pode figurar como autor imediato desta modalidade de abuso de autoridade. Sua conduta revitimizadora pode caracterizar outro crime, como injúria ou, tratando-se de vítima mulher, violência psicológica. Nesse tanto, lamentamos essa opção política do legislador. É que o dever de zelo pela integridade física e psicológica da vítima e testemunha, como bem anuncia a Lei 14.245/21, precisa ser observado por todas as partes e demais sujeitos processuais presentes no ato.

No que se refere ao sujeito passivo, o art. 15-A abrange a vítima de infração penal ou a testemunha de crimes violentos.

Como se percebe, optou o legislador diferenciar a proteção dos dois ofendidos. A violência institucional contra vítima, de crime ou contravenção penal, violento ou não, tipifica o art.

15-A. Já no caso de testemunha, somente quando atestante de *crime violento*. A distinção nos parece desarrazoada, mas deve ser respeitada para não criar campo fértil para analogia *in malam partem*.

Conduta:

O caput do art. 15-A pune *submeter* (sujeitar, seduzir, subjugar) a vítima de infração penal ou a testemunha de crimes violentos a procedimentos desnecessários, repetitivos ou invasivos, que a leve a reviver, sem estrita necessidade, a situação de violência (inc. I) ou outras situações potencialmente geradoras de sofrimento ou estigmatização (inc. II).

O crime é de ação livre. Se cometido com violência ou grave ameaça, o crime pode ser do art. 344 do CP, coação no curso do processo, ficando absorvido o crime do art. 15-A.

O tipo penal traz elementos normativos que merecem atenção. O crime pressupõe a prática de procedimentos desnecessários, repetitivos ou invasivos. Os dois últimos também dependem da carência de necessidade. Logo, instalou-se a redundância. Vejamos.

Procedimento desnecessário representa comportamento dispensável para a consecução do fim almejado.

Procedimento *repetitivo* se revela pela reiteração de um ato já praticado. A repetição, por si só, não caracteriza o crime, mas somente quando ausente a sua necessidade.

Procedimento *invasivo*, por sua vez, implica um nível mais intenso de intrusão na intimidade da vítima ou testemunha. Esse procedimento não está proibido, caracterizando, contudo, o crime do art. 15-A, quando desnecessário.

Mas fica a pergunta: quem decide se o procedimento adotado era ou não necessário? Pode parecer necessário para um agente público e desnecessário para outro, sempre a depender do seu convencimento diante do caso concreto. Para evitar o crime em comento, o ideal é que o agente, antes da adoção do procedimento potencialmente revitimizante, fundamente a sua necessidade.

É importante salientar que não se deve interpretar o novo tipo penal e seus nobres objetivos de forma a inviabilizar as atividades de cada agente do Estado e, notadamente, aqueles que realizam a persecução penal. Isto porque o reavivamento de memórias, ainda que dolorosas, constitui efeito colateral indesejado da atividade de busca pela verdade. A descoberta dos fatos investigados possui um objetivo também nobre e essencial, qual seja, de que a responsabilização do autor produza os efeitos dissuasórios nos demais membros da sociedade, além de reafirmar a autoridade da norma e a manutenção das regras de convívio social.

Portanto, ainda que existam protocolos para a oitivas de vítimas e testemunhas de atos violentos na esfera da infância e juventude, temos que a nova lei não possui o condão de exigir, sob pena de responsabilidade, que todas as oitivas de vítimas e testemunhas de violência adotem o mesmo sistema do depoimento especial previsto na Lei 13.431/2017.

O subsistema de proteção da infância e adolescência leva em consideração não apenas a condição peculiar de pessoa em situação de violência, mas a condição peculiar de

pessoa *em desenvolvimento*, que coloca, especialmente crianças, em situação de hipervulnerabilidade, indivíduos que, por essas características, são mais propensos às falsas memórias e à sugestão por parte de entrevistadores e inquiridores.

O principal objetivo da lei é evitar a revitimização dolosa, marcada pela prática de atos desnecessários, repetitivos ou invasivos, e não de criminalizar a não observância de protocolos de inquirição. A lei quer incriminar não a revitimização pura e simples, fenômeno indesejado, mas naturalmente decorrente da lembrança do delito. O novel tipo busca punir o “reavivar doloso” por meio de atos praticados *sem a estrita necessidade*, o que ocorre, por exemplo, quando determinados procedimentos buscam retirar credibilidade da vítima ou testemunha pelo seu modo de vida, afastando-se da investigação técnica do objeto da prova.

O afastamento da análise técnica da prova e dos fatos, infelizmente, é muito comum no campo da violência processual de gênero, que, aliás, deu ensejo da criação da – já referida – Lei Mariana Ferrer.

Janaina Rigo Santin adverte que “o direito penal trata as mulheres da mesma forma como os homens as tratam... Assim, acaba-se, por força do costume, acusando a vítima e não o autor. Há uma seletividade de vítimas, somente sendo dignas de proteção as mulheres honestas. Ao invés de se julgar o autor do fato, julga-se a vítima, a qual sofre total interferência na sua intimidade, passando a ter sua vida, sua casa e sua família investigadas, com vistas a desvendar sua reputação a fim de comprovar se não contribuiu para o crime”[\[2\]](#)

Jussara Martins Cerveira de Oliveira, por sua vez, diz que, na violência processual, espécie de violência institucional, “a *idoneidade* da vítima, a incerteza sobre seu depoimento, pesam mais que a violência cometida”[\[3\]](#)

Elemento subjetivo:

O crime do art. 15-A é punido a título de dolo, consistente na vontade consciente de submeter a vítima de infração penal ou testemunha de crimes violentos a procedimentos desnecessários, repetitivos ou invasivos, acrescida da finalidade específica de prejudicar outrem ou beneficiar a si mesmo ou a terceiro, ou, ainda, por mero capricho ou satisfação pessoal. Não podemos esquecer que todos os crimes da Lei de Abuso de Autoridade exigem o elemento subjetivo especial estampado no parágrafo primeiro do artigo inaugural da Lei 13.869/19.

Consumação e tentativa:

O crime do art. 15-A da Lei de Abuso de Autoridade é material, formal ou de mera conduta? Certamente aqui se instalará palco de debate na doutrina e na jurisprudência. Descartamos, desde logo, a etiqueta de mera conduta. No mais, concluímos que o crime é formal. O legislador contenta-se com a potencialidade lesiva. Trata-se, portanto, não apenas crime formal, mas de perigo.

De perigo abstrato ou concreto? Parece-nos crime concreto, devendo ficar demonstrado o risco real para a integridade física ou psicológica da vítima de infração penal ou testemunha de crimes violentos.

A tentativa é possível quando a conduta é praticada na forma escrita, sendo viável o fracionamento da conduta em vários atos.

Causas de aumento:

§ 1º Se o agente público permitir que terceiro intimide a vítima de crimes violentos, gerando indevida revitimização, aplica-se a pena aumentada de 2/3 (dois terços).

§ 2º Se o agente público intimidar a vítima de crimes violentos, gerando indevida revitimização, aplica-se a pena em dobro.

A causa de aumento do §1º mira o agente com poder de polícia para impedir a violência institucional, como, por exemplo, a autoridade responsável pela investigação ou pelo processo.

Já o §2º pune mais severamente o crime quando o agente público não somente se desgarra do seu dever de zelo, mas *intimida* (amedronta) a vítima de crimes violentos.

Perceba que o legislador, no *caput* do art. 15-A, abrange vítima de infração penal (violenta ou não) e a testemunha de crime violento (apenas). Na causa de aumento do parágrafo em comento restringe para vítima. E não será qualquer vítima de infração penal, mas de somente de crime. E não será de qualquer crime, tendo que ser crime violento.

Ação Penal:

O crime é perseguido mediante ação penal pública incondicionada. Havendo inércia por parte do Ministério Público, abre-se a oportunidade para a vítima ingressar com a queixa subsidiária (art. 29 do CPP). O fato de o Ministério Público, ao receber o inquérito, determinar a realização de diligências, ultrapassando o prazo para o oferecimento da denúncia, não permite o ajuizamento da queixa subsidiária, pois não se trata de inércia, neste caso. De igual forma, se o órgão do parquet promover o arquivamento do inquérito policial.

A sua pena é de detenção, de 3 (três) a 1 (um) ano, e multa.

Cuida-se de infração penal de menor potencial ofensivo, mesmo nas formas majoradas.

A competência para o processo e julgamento é, em regra, da Justiça estadual, salvo se presente alguma das hipóteses do art. 109 da CF/1988, quando, então, a competência será da Justiça Federal.

[1] Sobre o tema, discorreremos em artigo publico no Meu Site Jurídico: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2021/11/24/violencia-processual-e-lei-14-2452021/>

[2] Santin, Janaína Rigo; Campana, Josiele Bona; Guazzelli, Maristela Piva. Op.cit., p. 83

[3] Oliveira, Jussara Martins Cerveira de. A negação dos direitos humanos da mulher: violência de gênero. Revista Jurídica Unigran, Dourados, v. 05, n. 09, p. 43, jan.-jun. 2003.