

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 3.503, DE 2004

Define os direitos das vítimas de ações criminosas e regulamenta o art. 245 da Constituição Federal, para criar o Fundo Nacional de Assistência às Vítimas de Crimes Violentos (Funav), além de outras providências.

**Autor:** SENADO FEDERAL

**Relator:** Deputado LUIZ COUTO

### I - RELATÓRIO

Através da Proposição em epígrafe numerada, o Senado Federal pretende instituir lei que defina os direitos das vítimas de ações criminosas, estabelecendo o modo de assistência em cumprimento ao art. 245 da Constituição Federal, e cria o Fundo Nacional de Assistência às Vítimas de Crimes Violentos.

No artigo 2º do Projeto, diz que são direitos da vítima dentre outros:

*“I – receber tratamento digno e compatível com a sua condição por parte dos órgãos e autoridades públicas;*

*II – ser informada sobre os principais atos do inquérito policial e do processo judicial referentes à apuração do crime, bem como obter cópias das peças de seu interesse;*

*III – ser orientada quanto ao exercício oportuno do direito de queixa, de representação, de ação penal subsidiária e de ação civil por danos materiais e morais;*

*IV – prestar declarações perante a autoridade policial*

*ou judicial em dia diverso do estipulado para a oitiva do suposto autor do crime, podendo ajustar dia e hora para o seu comparecimento;*

*V – peticionar às autoridades públicas para manifestar sua opinião e preocupações quanto ao andamento e deslinde do processo;*

*VI – obter rapidamente a restituição dos seus objetos e pertences pessoais apreendidos pela autoridade policial;*

*VII – intervir na ação penal pública como assistente do Ministério Público;*

*VIII – receber especial proteção do Estado quando, em razão de sua colaboração com a investigação ou processo criminal, sofrer coação ou ameaça à sua integridade física, psicológica ou patrimonial, estendendo-se as medidas de proteção ao cônjuge ou companheiro, filhos, familiares e afins, se necessário for;*

*IX – obter do autor do crime a reparação dos danos causados, por meio de procedimentos judiciais simplificados e de fácil acesso;*

*X – obter assistência financeira do Estado, conforme as hipóteses, forma e condições estabelecidas nesta Lei.”*

No artigo 2º, chega a definir o que seja vítima para os efeitos do projeto.

Na Seção III, trata da assistência financeira às vítimas de crimes violentos, afirmando que a União prestá-la-á às vítimas ou herdeiros ou dependentes carentes; enumerando quais os crimes abrangidos, além das hipóteses em que não será devida.

Pela Seção IV, cria o que denomina de Fundo Nacional de Assistência às Vítimas de Crimes Violentos (Funav), destinando-lhe como receitas, dentre outras,

*I – dotações orçamentárias da União;*

.....

*III – os decorrentes de empréstimos junto às agências ou bancos nacionais e internacionais de desenvolvimento;*

*IV – multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado no âmbito da Justiça Federal;*

*V – fianças quebradas ou perdidas nos termos da legislação processual penal;*

*VI – as receitas decorrentes das aplicações e rendimentos financeiros de seus recursos orçamentários e extra-orçamentários;*

.....

Diz que o *Poder Executivo* administrará o FUNAV conforme sua própria regulamentação.

A Seção V trata do que intitula “Do Direito de Petição”, mormente para a concessão da assistência financeira, que será encaminhada ao Ministério da Justiça ou órgão competente.

Nas *Disposições Finais*, modifica o artigo 49 do Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, destinando o valor do pagamento da pena de multa a um “*fundo orçamentário*” e também o art. 201 do Código de Processo Penal – Decreto-Lei 3.689, de 3 de outubro de 1941, *obrigando* o ofendido a prestar as declarações sobre as circunstâncias da infração, facultando-lhe ajustar dia e hora para comparecimento, sem a presença do réu.

No artigo 17, o Projeto de Lei ordinária revoga os incisos V e VI do art. 2º da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, que criou o Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN.

Ao Projeto de Lei, foram apensados os de nºs 7.012, de 2002, do Deputado Orlando Fantazzini, que dispõe sobre medidas de assistência e atendimento às vítimas de violência; e 2.143, de 2003, do Deputado Coronel Alves, que “*Institui o Fundo de Auxílio Financeiro à Pessoa Vítima de Crime Praticado com Arma de Fogo*”.

Os Projetos tramitam em regime de urgência, artigo 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania compete analisar as propostas sob os aspectos de constitucionalidade, regimentalidade, legalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito, sendo a apreciação final do Plenário da Casa.

É o Relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Os Projetos sob comento apresentam vícios de natureza constitucional patentes.

Alguns autorizam o *Poder Executivo* a tomar medidas que são de sua competência privativa, havendo clara ingerência de um Poder sobre outro, atentando contra o estatuído no artigo 2º de nossa Magna Carta que determina a independência e harmonia entre os Poderes que constituem a União: o Legislativo, o Judiciário e o Executivo. Outros chegam mesmo a mandar o Executivo regulamentar a lei.

A par disso, modificam ou instituem fundos através de Projeto de Lei ordinária, em atentado flagrante ao disposto no art. 165, § 9 de nossa Magna Carta, que estabelece a obrigatoriedade de lei complementar para dispor a respeito:

“Art. 165.....

§ 9º - ***Cabe à lei complementar:***

.....

*II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para **a instituição e funcionamento de fundos.***”

O Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, foi criado pela Lei Complementar nº 79/94, contém regras próprias e receitas já previstas.

Logo é totalmente inconstitucional o PL 2.143, de 2003, parcialmente os PLs 3.503/04 e 7.012/02, mormente o PL 3.503/04 que institui um fundo no âmbito do Ministério da Justiça, havendo duas inconstitucionalidades num só dispositivo: ingerência de um Poder em outro e criação de um fundo sem que seja por lei complementar.

A técnica legislativa dos projetos é, também, inadequada, haja vista a existência da Lei 9.807, de 13 de julho de 1999, que “*estabelece*

*normas para a organização e a manutenção de **programas especiais de proteção a vítimas** e a testemunhas ameaçadas, **institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas** e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal”.*

Se houvesse necessidade de lei nova para dispor sobre o que pretendem os PLs, em atendimento ao estatuído na Lei Complementar nº 95/98, **era nesta Lei 9.807/94 que se deveria fazê-lo.**

A juridicidade, que se confunde com o aspecto da legalidade, encontra-se duvidosa em todos os projetos. Se já existe lei disciplinando a assistência a vítimas e testemunhas de crimes não há precisão de lei nova, pois ***legem habemus*** e que trata com percuência da matéria. A autorização para reconhecer responsabilidade da União é de todo despicienda, pois a Constituição Federal em seu artigo 37, § 6º, dispõe sobre a responsabilidade objetiva do estado, com ação regressiva para os agentes públicos culpados.

Os convênios do Poder Executivo com outros órgãos ou entes federativos estão previstos não só na Lei 9.807/94, como também no seu decreto regulamentador, inclusive com a previsão das receitas e despesas, sem que se tenha cometido inconstitucionalidade ou injuridicidade.

No mérito, [se pudéssemos chegar a tanto, tendo em vista a inconstitucionalidade e injuridicidade](#), não vemos conveniência ou oportunidade para aprovação do desiderato das propostas.

O PL que veio do Senado Federal repisa em sua quase totalidade o que já existe em nossa legislação ou o que se deduz dela. Os direitos estabelecidos em seu artigo 2º, nada mais são do que uma decorrência lógica dos princípios que informam o nosso ordenamento jurídico.

Receber tratamento digno e compatível é direito de todos, não somente das vítimas. Os atos processuais já de há muito tempo encontram-se assentados em nossa legislação processual penal, contemplando o que dispõe o projeto. A oitiva do ofendido está bem disciplinada pelo artigo 201 do Código de Processo Penal – Decreto-Lei 3.689, de 3 de outubro de 1941, não necessitando da reforma pretendida. A assistência na ação penal pública já é direito ou

faculdade da vítima ou de seus herdeiros. A proteção especial do Estado, que a vítima deve receber, na conformidade do PL, encontra-se normatizada na Lei 9.807/94. A reparação do dano exsurge dos princípios de nosso ordenamento jurídico e está disciplinada, não somente na Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, como também no art. 91 do Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal:

**“Art. 91 - São efeitos da condenação**

***I - tornar certa a obrigação de indenizar o dano causado pelo crime;***

***II - a perda em favor da União, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé;***

***a) dos instrumentos do crime, desde que consistam em coisas cujo fabrico, alienação, uso, porte ou detenção constitua fato ilícito;***

***b) do produto do crime ou de qualquer bem ou valor que constitua proveito auferido pelo agente com a prática do fato criminoso.***

Não há necessidade, ou conveniência, de que a lei traga definições, como diriam os romanos: “toda definição é perigosa (***omnia definitio periculosa est***)”, ainda mais para definir o que seja vítima de um crime, como o faz o art. 3º do PL 3.503/04.

A assistência financeira está regulada no art. 7º da Lei 9.807/94:

**“Art. 7º - Os programas compreendem, dentre outras, as seguintes medidas, aplicáveis isolada ou cumulativamente em benefício da pessoa protegida, segundo a gravidade e as circunstâncias de cada caso:**

***I .....***

***V - ajuda financeira mensal para prover as despesas necessárias à subsistência individual ou familiar, no caso de a pessoa protegida estar impossibilitada de desenvolver trabalho regular ou de inexistência de qualquer fonte de renda;***

***VI - suspensão temporária das atividades funcionais, sem prejuízo dos respectivos vencimentos ou vantagens, quando servidor público ou militar;***

***VII - apoio e assistência social, médica e psicológica;***

.....  
**Parágrafo único - A ajuda financeira mensal terá um teto fixado pelo conselho deliberativo no início de cada exercício financeiro.**

Tais normas foram regulamentadas pelo Decreto 3.518 de 20 de junho de 2000, do Poder Executivo.

As regras de exclusão da vítima aos benefícios, como expostas, vão de encontro ao estabelecido pela Lei 9.807/94 (art. 2º, § 2º, e art. 10), que não as discrimina nas situações arroladas pelo PL 3.503/04.

A pena de multa prevista no art. 49 do Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal tem o seu destino estabelecido pela Lei Complementar 79/94. **Esta lei, que tem natureza de complementar a Constituição Federal, é, *ipso facto*, como se fora a própria Magna Carta.**

O valor do benefício às vítimas de crimes encontra-se já regulamentado pelo Decreto 3.518, de 2000, não havendo necessidade de lei nova.

Além de tais aspectos, ainda paira dúvida sobre o disposto no artigo 245 de nossa Carta Maior. Qual o significado da expressão poder público? Tanto pode ser interpretada como União, quanto Estados, estes possuem a maioria das competências quando se trata de segurança pública; quanto pode ser interpretada como União e Estados concorrentemente (cada um dentro do tipo de crime que lhe compete reprimir).

Efetivamente, a Constituição Federal obriga o poder público a dar atenção especial às pessoas vítimas de crimes e seus herdeiros e dependentes carentes de pessoas vitimadas por crime doloso, sem prejuízo da responsabilidade civil do autor do ilícito. O próprio Programa Nacional de Direitos Humanos tem o compromisso de apoiar a criação e o funcionamento de centros de apoio a vítimas de crimes nas áreas com maiores índices de violência, com vistas a disponibilizar assistência social, jurídica e psicológica às vítimas de violência e seus familiares e dependentes. Isto já vem sendo executado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, que também mantém convênios com Estados e Municípios.

O que se ressalta é que, pelos atuais índices de violência, o Estado seria obrigado a trabalhar prioritariamente em termos de compensação

financeira dos danos, ao invés de agir pró-ativamente em termos de planejamento da minimização de tais índices e dos seus efeitos. A criação de fundo para a reparação financeira não garantirá às vítimas da violência a integralidade do direito de assistência previsto no artigo 245 da Constituição Federal, se não houver previsão de garantia de acesso à Justiça, no sentido da elucidação dos crimes, de seus autores, e com orientação jurídica de qualidade e gratuita. Do contrário repetir-se-á o que ocorre com o seguro obrigatório para veículos automotores (DPVAT), em que os que seriam beneficiados raramente têm acesso ao benefício.

Nenhuma das receitas destinadas ao FUNPEN deve ser dele retiradas, sob pena de combalir o já deficitário sistema penitenciário nacional, mormente quando se queira fazê-lo por simples lei ordinária, em vez de lei complementar.

A assistência e o atendimento às vítimas de crimes (PL 7.012/02), do mesmo modo como já explanado acima, encontram-se disciplinados e regulamentados pela Lei 9.807/94 e Decreto 3.518, de 2000.

Assim, não vemos conveniência ou oportunidade na aprovação dos projetos em análise.

Nosso voto é, pelo exposto, pela inconstitucionalidade, injuridicidade, inadequada técnica legislativa e no mérito, se se puder chegar a isso em virtude da inconstitucionalidade e injuridicidade retrocitadas, pela rejeição dos Projetos de Lei nºs 3.503, de 2004; 7.012, de 2002; e 2.143, de 2003.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2005.

Deputado Luiz Couto  
Relator