

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº
(Do Sr. João Campos)

de 2008.

Susta a aplicação da Súmula Vinculante nº 11, do Supremo Tribunal Federal, que restringe o uso de algemas

O Congresso Nacional decreta:

Art.1º. Fica sustada a aplicação da Súmula Vinculante nº 11, do Supremo Tribunal Federal, anulando-se todos os atos dela decorrentes.

Art. 2º. Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição Brasileira estabelece claramente o limite de atuação de cada Poder, restando despiciendo, por comezinho, trazer à colação a divisão dessas prerrogativas.

No âmbito da regulamentação *erga omnes* das leis, detêm poderes para tanto apenas o Poder Executivo e o Legislativo, conforme o caso.

O consagrado princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, eis que nem mesmo ao Poder Executivo quando no exercício de sua competência regulamentar, lhe é permitido restringir direitos ou criar obrigações. Portanto só a lei formal pode criar direitos e impor obrigações, positivas ou negativas (CF, art. 5º, inciso II).

De outra sorte, com a recente alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004, criou-se a figura da súmula vinculante, que vincula as decisões judiciais aos julgados do Supremo Tribunal Federal (Art. 103-A da CF), *in verbis*:

*Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, **após reiteradas decisões sobre matéria constitucional**, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei. (Grifo nosso)*

*§ 1º **A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.***

§ 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.

A salutar medida, a princípio, visa a celeridade processual e segurança jurídica, já que com o vínculo, toda decisão proferida pelo Supremo torna-se uma espécie de lei, que deve ser seguida pelos demais órgãos do poder judiciário

e administração pública em geral, acabando desta forma com as divergências entre os próprios órgãos.

Do citado dispositivo constitucional, resta claro que a elaboração de súmula vinculante deva ser fundada em relevantes conclusões obtidas pelo Plenário do e. Supremo Tribunal Federal, **após reiteradas decisões sobre matéria constitucional.**

De outra sorte, do texto constitucional também não resta dúvida de que a medida objetiva a validade, a interpretação e a eficácia **de normas determinadas**, acerca das quais **haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos** sobre questão idêntica.

Feitas estas considerações, passemos a analisar o teor da Súmula Vinculante nº 11 de 2008, *verbis*:

“Só é lícito o uso de algemas em caso de resistência e de fundado receio de fuga ou de perigo à integridade física própria ou alheia, por parte do preso ou de terceiros, justificada a excepcionalidade por escrito, sob pena de responsabilidade disciplinar civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade da prisão ou do ato processual a que se refere, sem prejuízo da responsabilidade civil do Estado.”

Primeiramente, não obtivemos êxito em alongada pesquisa buscando localizar reiteradas decisões quanto à matéria constitucional atinente ao uso de algemas e cuja eficácia de normas relativas a esse tema, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica. Da citada pesquisa, comparada às inúmeras questões graves que atormentam os cidadãos deste país, muitas das quais com decisões judiciais conflitantes em casos idênticos,

nos parece que o tema, data máxima vênia, é absolutamente neófito e advindo de algumas situações fáticas determinadas, eis que podemos encontrar apenas dois casos concretos acerca do tema em questão, ocorridos antes da edição da súmula em tela.

O primeiro é objeto do HC 89.416-RO, junto ao STF, cujo paciente foi o então Desembargador Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, durante a operação da Polícia Federal, denominada “Dominó”.

O segundo e último caso que temos conhecimento junto à Suprema Corte, foi o HC 89.429-RO, cujo paciente foi o então Conselheiro e Vice-Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, também durante a operação da Polícia Federal, denominada “Dominó”.

Por outro lado, a literatura policial é extensa quando narra inúmeros casos em que, indivíduos presos, inclusive do sexo feminino, que aparentemente não seriam capazes de esboçar reação perigosa, acabaram por, dentro de um verdadeiro acesso de fúria, causar lesões em policiais, em terceiros e, até, em si mesmos.

Desses casos catalogamos inúmeras situações em que viaturas já foram desgobernadas e acidentadas, fugas já foram empreendidas, policiais já foram agredidos, juízes já sofreram disparos de arma de fogo e agressões físicas, promotores já foram atacados, presos já foram lesionados e inocentes já foram feridos; tudo pelo não uso de algemas. Confiar na serenidade daquele que está acuado por estar submetido à determinada força coercitiva do Estado, é atitude de elevado e injustificável risco.

Longe de nós parlamentares questionarmos decisão da Suprema Corte de nosso País, mas o guardião de nossa Constituição Federal, em face de possíveis abusos de determinadas autoridades, se antecipou não só ao Poder Legislativo, mas à própria apuração das condutas daqueles agentes públicos,

editando açodada regra acerca de procedimento policial quanto ao uso de algemas.

Nobres pares, se houve algum desrespeito ao posicionamento da Suprema Corte ou à decisão de um de seus Ministros, temos que a resposta do Poder Judiciário deva ser a requisição de imediata instauração do devido procedimento de investigação – inquérito que terá como consequência o respectivo processo legal, visando a apuração das eventuais condutas infracionais do agente público responsável, mas editar súmula vinculante criando direitos e impondo obrigações, positivas ou negativas, parece clara invasão da competência deste Poder Legislativo.

Sentindo-se desrespeitada a Suprema Corte, em qualquer caso, a resposta ao autor ou aos autores, deve ser sempre no âmbito de sua competência constitucional.

A competência conferida ao STF para a edição de súmula vinculante é restrita a casos reiterados de ordem constitucional, cuja interpretação, validade e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos. Me parece que não é esta a situação presente.

Não conseguimos localizar casos reiterados de abuso no uso de algemas junto ao STF, muito menos que acarretassem grave insegurança jurídica. Da mesma forma não encontramos controvérsia entre órgãos judiciários e a administração pública, haja vista que esporádicos casos foram levados a efeito por agentes públicos por deliberação própria e não por determinação da instituição a que pertencem. Atos administrativos esses que, obviamente, devem ser analisados dentro de um devido processo legal.

Por outro lado, renovando a vênia, o regramento imposto pelo STF por meio da Súmula Vinculante nº 11 de 2008, ao invés de estabilizar as

relações jurídicas, causou um verdadeiro turbilhão junto aos organismos de segurança pública, às unidades criminais do próprio Poder Judiciário e aos membros do Ministério Público que funciona perante as Varas Criminais.

Policiais optam por retirar algemas enquanto juízes criminais mandam recolocá-las. A quem cabe o juízo de valor quanto os requisitos esposados na Súmula e a quem cabe a respectiva decisão de algemar ou não? À autoridade policial, ao agente, ao juiz? Quando devemos algemar ou manter algemado? Eis as questões que devem ter a pronta e imediata resposta correta, sob pena *de responsabilidade disciplinar civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade da prisão ou do ato processual a que se refere, sem prejuízo da responsabilidade civil do Estado.*

Devemos confessar que nem mesmo a nossa longa experiência no combate à criminalidade é suficiente para alcançar razoável segurança para decidir quanto à conveniência e oportunidade para o uso de algemas, haja vista a necessidade de imediata e célere análise quanto ao nível de periculosidade do indivíduo, considerando momento, condição, circunstâncias, incidências e, o mais difícil, o seu psicológico.

Por amor ao debate, façamos um paralelo com o mundo animal. Quem já teve a oportunidade de cercar de forma ameaçadora um pequeno, doce e meigo gatinho de estimação, pôde reparar a tamanha violência e agressividade que esse diminuto bichano responde a um ser humano com cerca de vinte vezes o seu tamanho.

Não vale a afirmação de que a reação bravia do animal se dá, apenas, por sua condição de irracional, pois, mesmo sem formação na área da psicologia, podemos afirmar, por ser notório, que sensações assemelhadas às de intenso ódio ou pavor, afastam do indivíduo grande parte de seu poder de autodeterminação, provocando violentas descargas hormonais que resultam em reações muito além das esperadas.

Tempos atrás Hollywood lançou uma famosa película denominada “Minority Report” cujo fictício enredo girava em torno de uma máquina, à disposição da polícia, que tinha o incrível poder de ler e analisar os pensamentos dos cidadãos e, ao prever que o indivíduo cometeria um crime, acionava o Estado para que o prendesse antes da infração.

Talvez se essa máquina existisse, todos os nossos problemas estariam resolvidos, pois, ao sabermos exatamente a intenção do criminoso e, até mesmo, a do preso, o algemaríamos com total segurança de não sofrer, pelo menos, duas ações judiciais e uma administrativa.

Nobres pares, imaginem a dimensão da recentíssima Súmula Vinculante do STF para o policial durante a prisão de um indivíduo.

Somente em casos excepcionalíssimos algum preso será algemado por um corajoso policial e estejam certos de que nunca mais veremos ricos criminosos de colarinho branco com as famosas pulseiras prateadas em seus braços.

A Súmula acima, inibe os policiais brasileiros embora a intenção do STF seja de estabelecer regras que garantam direitos fundamentais de pessoas. Isso é louvável, próprio do Estado Democrático de Direito, todavia, é também direito do cidadão a segurança pública (dever do Estado), e neste momento em que o crime e a violência se agigantam não podemos enfraquecer as polícias debilitando o direito à proteção das pessoas em detrimento de direitos individuais de alguns (presos). O Parlamento disciplinará esta matéria levando em conta esta circunstância, inclusive.

O nosso policial que, na maioria dos Estados recebe um salário que o limita a morar dentro de favelas e que recebe cursos de aprimoramento, no máximo uma vez a cada dez anos, terá que, diante do criminoso, pelo menos analisar a modalidade do delito, o momento, condição da pessoa e do local, circunstâncias que permeiam o crime e as conseqüências da

prisão, questões incidentes como uso de bebida ou drogas e a proximidade de afetos do preso e, o mais difícil, a sua condição psicológica para, somente depois do resultado ainda não seguro pelo imenso número de outras variáveis, decidir se pode colocar algemas naquele criminoso que dilapidou centenas de milhares de reais de uma Nação que detém um pouco menos da metade de seus cidadãos alocados na classe baixa e alguns milhões de pessoas vivendo em situação de miséria.

Por outro lado, se o policial decidir por não algemar aquele rico e poderoso criminoso e tiver a sorte dele não o agredir, ou agredir a terceiros e ainda fugir, tudo certo; mas se, do contrário houver fuga, de certo esse mesmo policial, responderá processo disciplinar por sua omissão. Analisando a quase sanção imposta pelo STF, talvez seja melhor esse único processo administrativo, pois se o advogado do criminoso representar contra o policial por ter algemado o seu “apetitoso” cliente, aquele agente do Estado responderá, além do processo administrativo, um na esfera civil e outro na criminal.

Pasmem, comentando a Súmula em tela, chegou-se ao absurdo de autoridades afirmarem que, em se tratando de crime financeiro, o chamado crime de colarinho branco, não há necessidade de algemas, pois inexistente periculosidade do agente, a qual está presumida *iuris tantum*. Ora, daí podemos extrair que algema é para pobre, pois nunca ouvimos dizer que algum pobre figurasse como autor em um delito dessa natureza.

Invoca-se a Constituição Federal para resguardar a imagem do “cidadão criminoso”, mas não podemos esquecer que a mesma Carta Magna dispõe que todos são iguais perante a lei.

Não restam dúvidas de que devemos preservar a todo custo os direitos fundamentais. São eles intangíveis, mesmo para aqueles que vivem à margem da lei. Acontece que o desenrolar da celeuma acerca do uso de algemas, tomou rumo dissonante ao verdadeiro foco da questão, que é a

preservação da honra e da imagem do indivíduo, mesmo que preso, a qual poderá acordar mesmo sem estar algemado.

Permitimo-nos fazer uso de jargão policial para analisar o resultado da mencionada Súmula Vinculante nº 11/08: O STF errou o alvo! Ora, o possível ferimento à honra ou à imagem do indivíduo não está no fato dele estar algemado em face de prisão legal, mas sim na estrondosa exposição de sua imagem pela mídia que, ao divulgar a reportagem, dá conotação de condenado pelo crime e não daquele que, ainda suspeito, será submetido ao devido processo legal.

Se quer o Supremo Tribunal Federal adotar medida ou posicionamento voltado à proteção da honra e da imagem do preso, que o faça impedindo a divulgação da imagem do suspeito, cuja liberdade foi legalmente cerceada. Da maneira que coloca o STF, regrou-se um *minus*, deixando-se de lado a verdadeira origem do possível ferimento à honra e a imagem do preso, que é a divulgação, quase sempre a nível nacional, da imagem de sua prisão.

De outra sorte, nos parece que o alvo atingido com esse “regramento” da Suprema Corte foi, na realidade, a própria Polícia, diretamente e, indiretamente o Estado, e a própria sociedade vista que aumentará a sensação de insegurança.

Dentro de uma gritante onda mundial de recrudescimento do crime, ameaçar o já enfraquecido policial de graves sanções caso “prenda mal” o infrator, não só serve de mais um desestímulo à reação do Estado, mas como um novo fator que favorece a impunidade, no momento em que enfraquece a polícia perante o infrator.

Vamos além, a regra determinada pelo STF amedronta não só a polícia, mas os próprios membros do Poder Judiciário titulares de Varas Criminais. Coitado daquele policial ou juiz que errar na decisão de algemar ou não o preso.

Resta, ainda, esclarecer que algemar não é forma de sanção e muito menos de aplicação de pena ao indivíduo, mas apenas meio de contenção daquele que teve a sua liberdade cercada pelo Estado e por força da lei.

Em outro diapasão, entendemos, por oportuno, que esta também é a sede para esclarecer que não houve omissão deste Poder acerca do regramento do uso de algemas, haja vista que a própria Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – LEI DE EXECUÇÃO PENAL, que se aplica igualmente ao preso provisório e ao condenado, ainda que pela Justiça Eleitoral ou Militar (parágrafo único, do art. 2º, da Lei nº 7.210/84), conforme disciplina o art. 199 desta mesma lei: **“O emprego de algemas será disciplinado por decreto”**. Portanto, cabe ao Poder executivo regular, por decreto, a citada lei e não ao Congresso Nacional.

Por fim, *permissa venia*, nos parece que a Excelsa Corte de nosso País, extrapolou os poderes a ela conferidos por nossa Carta Magna, adentrando à competência constitucional desta Casa para, sob a vestimenta de súmula vinculante, estabelecer regramento próprio de lei ou decreto. Portanto, resta ao Congresso Nacional, zelando pela preservação de sua competência legislativa, fazer uso do remédio a ele conferido pelo art. 49 inciso XI da Constituição Federal, combinado, por analogia, com a prerrogativa que lhe confere o inciso V do mesmo artigo, *in verbis*:

“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

.....

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

.....

XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;”

Somos certos de que, se pode o Poder Legislativo sustar os efeitos de ato do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, para o atendimento à prerrogativa de zelo pela preservação de sua competência legislativa, o mesmo remédio deve ser estendido a esta Casa, sempre dentro do princípio de dar à norma constitucional a necessária eficácia à consecução dos objetivos do constituinte, dentre eles o também princípio da separação dos poderes.

É comezinho o fato de que a interpretação da Constituição não pode ser levada a efeito por uma análise isolada de um de seus dispositivos, mas conforme todo do ordenamento jurídico por ela instituído, sob pena de inexecutabilidade. No caso em concreto, Se não se puder sustar a regra extrapoladora dos limites do poder normativo, o ordenamento jurídico e a independência dos Poderes está afetada e conseqüentemente a própria ordem constitucional.

Isto posto, deve o Congresso Nacional adotar as medidas que lhe são devidas para a manutenção da harmonia em nosso ordenamento jurídico, fazendo uso do remédio que lhe foi conferido pelo citado artigo 49 inciso XI de nossa Constituição Federal, contra usurpações dessa natureza, sob pena de desmantelamento da democracia e a quebra do próprio sistema jurídico da Nação, com o estabelecimento de odioso absolutismo, razão pela qual clamamos dos nobres pares o necessário apoio para aprovação deste Projeto de Decreto Legislativo.

“É da competência exclusiva do Congresso Nacional, zelar pela preservação de sua competência legislativa”.

Sala das sessões, em de de 2008.

JOÃO CAMPOS
Deputado Federal