

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; **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*”; **5.027, de 2005**, do Deputado Cabo Júlio, que dispõe sobre medidas de assistência e atendimento às vítimas de violência; **5.571, de 2005**, do Deputado Capitão Wayne, que também *institui o Fundo de Auxílio Financeiro à Pessoa Vítima de Crime Praticado com Arma de Fogo*; **124, de 2007**, do Deputado Neilton Mulim, que **repete o PL 2.143**, de 2003; **416, de 2007**, do Deputado Flávio Dino, que *dispõe sobre reparação dos danos sofridos por vítimas de disparos de armas de fogo decorrentes de*

conflitos envolvendo terceiros e forças policiais; e 430, de 2007, do Deputado Pompeo de Mattos, que, reapresentando o PL 6.773, de 2002 do ex-Deputado Luiz Eduardo Greenhalgh, pretende conceder indenização por parte da União Federal a vítimas de crimes violentos que resultem em morte ou lesões corporais graves. O PL 1.115, de 2007, do deputado Mendonça Prado, que determina o pagamento de indenização pelo Estado e concede isenção de imposto de renda para a vítima e seus familiares, nas condições que estabelece.

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, 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, § 9º 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, de 2004, 7.012, de 2002, 5.027 e 5.571 de 2005 e 124, de 2007 (**que são esses três últimos cópias quase fiéis dos PLs 2.143/03 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.

Quanto ao PL 416, de 2007, vai de encontro ao que dispõe o art. 37, § 6º, de nossa Magna Carta, que estabelece

“Art. 37.....

*§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos **que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros**, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.*

.....”

Trata-se, como se vê, da **responsabilidade objetiva** do Estado quando este **causar o resultado danoso** através de seus agentes, ou seja, por comportamento comissivo desses últimos. É, pois, inconstitucional o PL 416, de 2007.

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 percussão 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 dessume 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, e também estipular despesas que correrão por sua conta (PL 430, de 2007).

A assistência e o atendimento às vítimas de crimes (PL 7.012/02 e 5.027/05), do mesmo modo como já explanado acima, encontram-se disciplinados e regulamentados pela Lei 9.807/94 e Decreto 3.518, de 2000.

No que concerne ao PL 416, de 2007, podemos afirmar que os agentes do Poder Público, em especial os policiais, têm o dever legal de evitar danos à incolumidade das pessoas e ao seu patrimônio, evitando e prevenindo toda a sorte de crimes. Mas quando criminosos os atacam, como vem acontecendo, principalmente no Rio de Janeiro, é impossível que não revidem ou que não defendam a própria vida, o que é um direito natural. Se pessoas inocentes são vítimas de um tiroteio, por balas perdidas, há que se identificar de onde partiu o tiro, para que se estabeleça a responsabilidade civil e penal. Por isso são feitos exames periciais, mormente os de balística forense, nos corpos de delito.

Balística forense é em suma "uma disciplina, integrante da criminalística, que estuda as armas de fogo, sua munição e os efeitos dos disparos por elas produzidos, sempre que tiverem uma relação direta ou indireta com infrações penais, visando esclarecer e provar sua ocorrência" por definição de Domingo Tochetto (in Tratado de Perícias Criminalísticas, Porto Alegre: Sagra-Luzzato, 1995).

É impossível que o Poder Público, que no presente caso age através de seus agentes policiais, seja responsabilizado civilmente (Código Civil:

"Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites

impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

Art. 188. Não constituem atos ilícitos:

I - os praticados em legítima defesa ou no exercício regular de um direito reconhecido;

II - a deterioração ou destruição da coisa alheia, ou a lesão a pessoa, a fim de remover perigo iminente.

Parágrafo único. No caso do inciso II, o ato será legítimo somente quando as circunstâncias o tornarem absolutamente necessário, não excedendo os limites do indispensável para a remoção do perigo.”

ou penalmente quando o faz no estrito cumprimento de um dever legal ou por estado de necessidade (**Código Penal**):

“Art. 23 - Não há crime quando o agente pratica o fato:

./Configurações locais/Temporary Internet Files/Content.IE5/LEIS/1980-1988/L7209.htm - art23 I - em estado de necessidade; II - em legítima defesa; III - em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito.”).

Celso Antônio Bandeira de Mello (citado por Maria Helena Diniz, Curso de Direito Civil Brasileiro, Ed. Saraiva, 7º v.): doutrina-nos que:

“Deveras, se o Estado não agiu, não poderá ser o autor do dano, logo, somente se poderá responsabilizá-lo se estava obrigado a impedir o dano e não o fez. Será responsável simplesmente porque se descurou da obrigação que lhe cabia, ou melhor, porque não cumpriu o dever legal de obstar o evento danoso. Sua abstenção acarretará a obrigação de indenizar. Ante a ilicitude desse se comportamento omissivo, terá, então, o encargo de suportar patrimonialmente as consequências da lesão. Além da relação entre a omissão estatal e o prejuízo sofrido, será imprescindível, para configurar sua responsabilidade subjetiva, que exista o dever legal de impedir o evento lesivo, mediante atuação diligente. Realmente, o dever do Estado é evitar omissões, agindo sempre oportunamente, procurando, sobretudo, prever que remediar, removendo concreta e objetivamente tudo que possa ser lesivo ao administrado. É mister, portanto, que haja comportamento ilícito do Estado, por não ter obstado o dano, respondendo por esta incúria, negligência ou deficiência. O Estado eximir-se-á da responsabilidade se não agiu com culpa ou dolo, se o dano for inevitável em razão de força maior (RTJ, 78:243; RT, 275:319, 571:238, 572:66) ou estado de

necessidade, se houve culpa da vítima (RTJ, 91:377; RT, 434:94, 522:77) ou de terceiro.

Quanto ao regramento do *quantum debeatur* da indenização, pormenorizadamente estabelecido neste PL 416, de 2007, cremo-la contrária aos cânones jurídicos que dão supedâneo ao nosso ordenamento jurídico. Em momento algum uma autoridade, que não a judiciária, poderia quantificar ou mesmo julgar o dano material ou moral. A Constituição Federal estabelece que nenhuma lesão ou ameaça ao direito poderá ser excluída da apreciação do Judiciário; além disso determina que não haverá juízo ou tribunal de exceção.

Ora quem poderia instruir, processar e julgar o processo administrativo indenizatório à vítima de um tiroteio?

Por outro lado, o PL 430, de 2007, não inova absolutamente em nada o que já dispõe o nosso ordenamento jurídico positivo, mormente no que toca à Lei 9.807/94, aos Códigos Civil, Penal, de Processo Civil e de Processo Penal e à nossa Magna Carta.

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; 2.143, de 2003; 5.027 e 5.571, de 2005, 124, 416 e 430, de 2007 e 1.115 de 2007.

Sala da Comissão, em 1º de junho de 2011.

Deputado LUIZ COUTO
Relator