

NOTA TÉCNICA Nº 05 /2011

Projeto de Lei nº 1028/2011 – Câmara dos Deputados.

Ementa: Que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, possibilitando a composição preliminar dos danos oriundos de conflitos decorrentes dos crimes de menor potencial ofensivo pelos delegados de polícia.

Referência: Altera a redação dos artigos 60, 69, 73 e 74, da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.

A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), com o objetivo de colaborar para o debate legislativo manifesta preocupação com o conteúdo técnico do Projeto de Lei 1.028, de 2011, de autoria do Deputado João Campos (PSDB/GO). Conquanto as intenções expressadas na justificativa do projeto – celeridade na persecução penal dos crimes de menor potencial ofensivo, valorização do Delegado de Polícia e sua capacidade como conciliador de conflitos, desafogamento do Poder Judiciário em relação ao elevado número de feitos que poderiam ser resolvidos por meio de composição dos danos civis – sejam muito elogiosas e compartilhadas pela entidade de classe do Ministério Público brasileiro, as disposições veiculadas no Projeto não guardam harmonia com as intenções que o inspiraram.

Há considerações de caráter técnico da proposta e de caráter de mérito (conveniência da modificação legislativa).

Relativamente ao caráter técnico, num primeiro ponto, vê-se que o projeto, ao mencionar no § 3.º do art. 69 da proposição a expressão “violência doméstica”, reproduz texto que não mais guarda caráter técnico em face dos diplomas legais que se sucederam no tempo sobre o tema. Com efeito, desde a alteração promovida pela Lei 10.455, de 13/5/2002, a expressão violência doméstica já consta do art. 69 da Lei 9.099. Contudo, em 2006, veio a lume a Lei 11.340 (Lei Maria da Penha), que deu um tratamento integral, mais amplo e significativamente distinto ao fenômeno da violência doméstica. Além disso, a Lei 12.403, editada no ano corrente, já previu medidas cautelares específicas para situações próprias de violência doméstica e familiar. O risco de inclusão dessa expressão no dispositivo, de modo a não considerar as alterações havidas posteriormente à Lei 10.455, consiste no esvaziamento da expressão que guarda sensível conteúdo jurídico. Anote-se que, na sucessão de leis no tempo, a manifestação mais recente do legislador recebe notável importância na interpretação do sentido e do alcance das disposições de cunho protetivo sobre o tema. Por conseguinte, tem-se retrocesso pouco recomendável na abordagem do tema.

Já o caput do art. 73, quando se refere à uma duplicidade da persecução, que seria marcada por uma fase inquisitiva e por uma fase de contraditório, contraria toda a sistemática imposta pela Lei 9.099/95. Sabe-se que esse diploma legal representou no Brasil um novo paradigma no tratamento da criminalidade de menor potencial ofensivo: um paradigma que se prima pela adoção de medidas despenalizadoras e pelo resgate do protagonismo da vítima. A redação ora proposta contraria esse novo paradigma, aproxima a Lei 9.099 da sistemática "tradicional" (e já reconhecidamente falha) do Código de Processo Penal e, nesse particular, igualmente representa retrocesso. A Lei 9.099, se pode ser compreendida em fases, prima por um primeiro momento de caráter de composição e um segundo momento de incidência de um procedimento célere, concentrado, marcado pela oralidade e por medidas alternativas à prisão. Logo, vê-se a falta de técnica da proposição tal como deduzida.

No que diz respeito à conveniência, as modificações propostas igualmente caminham em sentido contrário à celeridade no tratamento da persecução penal dos crimes de menor potencial ofensivo. Com efeito, segundo a Lei 9.099/95, a lavratura do termo circunstanciado deve se dar de modo imediato, isto é, não se prevê procedimento que tramita ou aguarda na Delegacia de Polícia, para posterior remessa ao Poder Judiciário. Nessa linha de ideias, é paradoxal a afirmação de que o aguardo de uma tentativa de conciliação poderia tornar o procedimento mais célere. Ao contrário, trata-se de medida – ao exigir a obrigatoriedade de mais uma peça a instruir o termo circunstanciado – que contribui ainda mais para a "burocratização" das rotinas policiais, que não de ser joeiradas das providências que não se revelem verdadeiramente úteis à resposta estatal para o crime.

Tem-se como falacioso o argumento de que, por funcionar ininterruptamente, as Delegacias de Polícia seriam pontos ótimos de composição dos danos. Quando se menciona o funcionamento em horário regular do funcionalismo público, as rotinas policiais necessariamente se voltam à investigação e ao encaminhamento de apurações de situações mais graves. Já quando se cuida do plantão, sabe-se da obrigação da autoridade policial de concluir a lavratura de todos os atos de apresentação levados ao seu conhecimento no curso do plantão. Quando, então, teria ele a possibilidade – e o tempo – de promover composição civil dos danos? Parece que, em rigor, o papel conciliador, repita-se, apenas implicaria em mais tempo de permanência do termo circunstanciado na esfera policial.

Se hoje os procedimentos previstos na Lei 9.099/95 não tem sido aplicados na prática na sua inteireza e previsão legal, tem-se que o problema revela-se como de estrutura deficiente (material e humana): a previsão de uma tarefa a mais a cargo da autoridade policial, que se vê contingenciada para cumprimento até mesmo daquelas tarefas que são evidentemente mais relevantes e próprias da atividade investigativa, redundará em mais uma previsão normativa carente de efetividade, isto é, frustrará a aplicação da lei e, por conseguinte, implicará o desprestígio da própria manifestação legiferante.

Há, ainda, óbice de caráter técnico: uma vez que a composição dos danos civis promovida pela autoridade policial exige homologação judicial (e nem poderia ser diferente, dada o caráter exclusivo de manifestação a respeito

do jus puniendi estatal pelo Poder Judiciário, com prévia manifestação do titular do direito de exercitar a ação penal – o Ministério Público), a proposta dá azo à esdrúxula hipótese em que, diante da possibilidade de composição civil dos danos entre autor do fato e vítima, a autoridade deixe de colher os elementos de informação necessários à instrução do termo circunstanciado. Em situações assim, se por qualquer razão restar frustrada a homologação judicial da composição, o Estado se veria sem qualquer elemento para promoção da necessária persecução penal. O resultado desairoso seria, inevitavelmente, maior impunidade e, o que é mais grave, desatenção à vítima que buscou socorro estatal na atividade policial.

Ressalte-se que a tarefa – que se sabe como natural, usual, iterativa – da autoridade policial como conciliador não depende ou mesmo se condiciona de modificação legislativa. Ao contrário: nas bem sucedidas experiências noticiadas em pontos específicos do Brasil, tem-se nítido exemplo de atuação livre de amarras burocráticas ou mesmo contornos positivados para essa atuação. Quando se trata de conciliação, em verdade, a abertura de rotinas revela-se a providência mais adequada.

Por fim, há diversidade de temas que envolvem a persecução penal dos crimes de menor potencial ofensivo que estão a merecer atenção da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara. A título de contribuição para o debate, passa-se a enumerar algumas sugestões de positivação: extensão da possibilidade de lavratura de termo circunstanciado por outros agentes públicos que não exclusivamente o Delegado de Polícia; o compartilhamento das pautas judiciais de audiências com as Delegacias, de sorte que saiam dali os autores do fato já notificados da data em que deverão comparecer em juízo para o procedimento preliminar da persecução penal; o encaminhamento da vítima para programas e rotinas estatais de acolhimento e acompanhamento (os quais igualmente se encontram carentes de estruturação e ampliação), entre outras.

Por essas razões, Senhor parlamentar, a CONAMP pede seja rejeitada a proposta veiculada pelo Projeto de Lei 1.028, de 2011, sem prejuízo do reconhecimento das elevadas razões explicitadas pelo Deputado proponente em sua justificativa.



César Bechara Nader Mattar Jr.
Presidente