

PARECER N° DE 2022

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 5091, de 2020, da Deputada Soraya Santos, que *altera a Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019, para tipificar o crime de violência institucional.*

Relatora: Senadora **ROSE DE FREITAS**

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 5.091, de 2020, que *altera a Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019, para tipificar o crime de violência institucional*, de autoria da Deputada Federal Soraya Santos.

A ilustre Autora, em sua justificação, argumenta:

A violência institucional, como bem caracterizada pelo Decreto nº 9.603, de 10 dezembro de 2018, é aquela que é praticada por agentes públicos no desempenho de sua função e que, por atos comissivos ou omissivos prejudicam o atendimento da vítima ou testemunha de violência, podendo, inclusive, causar a revitimização. Esta, caracterizada pelo discurso ou prática institucional que submete a vítima a procedimento desnecessário, repetitivo, invasivo, que levam a vítima ou testemunha a reviver a situação de violência.

Na última semana, o Brasil assistiu estupefato à audiência de processo de acusação de estupro, que figurava como vítima e testemunha de acusação Mariana Ferrer. O que se viu durante todo o vídeo foi a ridicularização da vítima. A defesa do acusado, o empresário André Camargo Aranha, mostrou fotos sensuais tiradas pela jovem no exercício de sua profissão de modelo, como se elas reforçassem o argumento de que a relação foi consensual, argumentou que “jamais teria uma filha do nível” de Mariana, além de classificar o choro da vítima durante a audiência de dissimulado e falso. Em nenhum momento o advogado foi questionado sobre a relação das fotos com o caso, e, nas poucas vezes que foi interrompido pelo juiz, foi pedido apenas que se mantivesse o “bom nível”.



A vítima, já desgastada por todo o processo, reclamou, pediu por respeito, afirmou que nem o acusado fora tratado de tal maneira, mas, como resposta teve apenas o consentimento do juiz para se recompor e tomar uma água. Não houve também nenhuma interferência do Ministério Público, que acompanhou a testemunha ser humilhada e revitalizada.

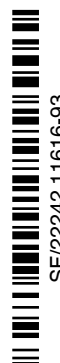
É inconcebível que os agentes públicos, operadores do direito, não tenham em momento algum utilizado de suas posições para coibir a atitude inaceitável da defesa. A justiça deve ser um local de acolhimento da vítima, buscando a punição correta e justa para cada crime cometido. O caso Mariana Ferrer apenas escancara o que ocorre entre quatro paredes em diversas instituições públicas, como delegacias e tribunais.

A proposição em comento acrescenta art. 15-A à Lei dos Crimes de Abuso de Autoridade para criminalizar a conduta do agente público que, por meio de atos comissivos ou omissivos, prejudique o atendimento à vítima ou à testemunha de violência ou que causem a sua revitimização. A tal conduta chamou violência institucional.

Lido em 21.12.2020, o Projeto de Lei nº 5.091, de 2020, não chegou a tramitar por nenhuma Comissão e está sob a guarda do Plenário do Senado Federal desde 09.08.2021.

Foram apresentadas as seguintes emendas ao PL:

- Emenda nº 1 – PLEN, do Senador Fabiano Contarato, que pretende ampliar a proteção contra o abuso de autoridade não só para as testemunhas de violência, bem como para as testemunhas de toda e qualquer infração penal;
- Emenda nº 2 – PLEN, do Senador Rogério Carvalho, que pretende suprimir o § 2º do novo art. 15-A da Lei do Abuso de Autoridade, uma vez que repete a discriminante putativa já constante do Código Penal; e
- Emenda nº 3 - PLEN, do Senador Randolfe Rodrigues, que propõe: i) dobrar as penas previstas para o tipo de violência institucional; ii) a retirada de seu *nomen iuris* do texto porque essa técnica não é utilizada pela Lei nº 13.869, de 2019; iii) o afastamento da necessidade de reincidência específica para a perda do cargo; e iv) a exclusão dos



parágrafos sobre a descriminante e omissão imprópria, que constam do Código Penal.

II – ANÁLISE

Preliminarmente, registramos que a matéria sob exame não apresenta vícios de constitucionalidade formal, uma vez que o direito penal está compreendido no campo da competência legislativa privativa da União, consoante dispõe o art. 22, I, da Constituição Federal. Ademais, não se trata de matéria submetida à iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do § 1º do art. 61 da Carta Magna.

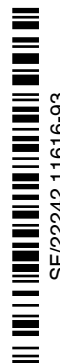
No mérito, em que pesem suas louváveis intenções, temos que o Projeto de Lei não pode ser aprovado na forma em que se encontra.

A proposição legislativa em comento foi apresentada perante a Câmara dos Deputados em 04.11.2020, na esteira da justa comoção gerada pela divulgação da filmagem de audiência em que foi ouvida a vítima de estupro Mariana Ferrer pela Justiça de Santa Catarina.

Inspirado no Decreto nº 9.603, de 10 de dezembro de 2018, que trata do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência instituído pela Lei nº 13.431, de 2017, o Projeto de Lei tramitou na Casa de origem por apenas 36 dias.

Não é de se admirar, assim, que os §§ 2º e 3º do novo tipo penal tratem de reproduzir normas já constantes da Parte Geral do Código Penal, notadamente os seus art. 20, § 1º e art. 13, § 2º. Isso não só não é apropriado do ponto de vista da boa técnica legislativa, como contribui para dificultar a interpretação sistêmica do direito penal. Tais parágrafos, obviamente, têm que ser retirados do texto. Vão nesse sentido, aliás, as Emendas nº 2 – PLEN, do Senador Rogério Carvalho, e nº 3-PLEN, do Senador Randolfe Rodrigues, que serão, nessa parte, devidamente incorporadas pelo presente relatório.

Mas isso nem é o mais complicado no PL. A descrição da conduta do tipo diz apenas “praticar o agente público violência institucional”, sem ao menos definir o que seria violência institucional. A rigor, pela redação proposta para o tipo, **qualquer ato que prejudique o atendimento à vítima ou à testemunha de violência** poderá ser considerado crime.



A falta de insumos médicos, por exemplo, poderá levar à responsabilização penal dos administradores hospitalares nesses casos. O princípio da taxatividade não autoriza tamanha elasticidade na aplicação da lei penal.

Poder-se-á argumentar que o tipo contém expressamente a referência a “violência institucional” e que essa remissão ao conceito de violência poderia bem delimitar o tipo. Sucede que “violência” em direito penal tem significado próprio, remetendo quase sempre à noção de brutalidade ou atentado à integridade física da vítima, o que, nesse passo, levaria ao paradoxo do novo tipo não ter aplicação, mesmo em tese, a situações análogas à que foi submetida a modelo Mariana Ferrer.

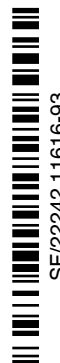
De todo modo, é preciso superar a compreensão inquisitorial da busca da verdade “a qualquer custo” no processo penal brasileiro e algum anteparo legal também deve proteger as vítimas.

Como bem destaca Luciane Potter Bitencourt,

Os meios probatórios inquisitoriais inerentes ao processo penal brasileiro ofendem não apenas os direitos dos acusados – discurso corrente das teses garantistas – mas, fundamentalmente, os direitos das vítimas, visto entendê-las como objeto e não sujeito de direitos. A desconstitucionalizada abordagem dos operadores do direito para investigar a hipótese de crime é a manutenção do inquisitorialismo, cuja efetividade na justiça criminal brasileira permite a ampliação da violência contra quem não ocupa o espaço de poder no processo penal. Assim, paralelo à criminalização secundária, amplamente investigada pela criminologia crítica, verificou-se processos de vitimização secundária no qual a vítima atua como mero objeto colaborador da investigação judicial, ignorando-se seus direitos fundamentais, previstos na Constituição Federal brasileira.

[*A vitimização secundária de crianças e adolescentes e a violência sexual intrafamiliar*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: PUCRS, 2007, p. 23]

Diante de tal quadro, reformulamos o Projeto para criminalizar a revitimização indevida, com o estabelecimento de causa de aumento de pena se ocorrer a intimidação de vítimas de crime violentos. Veja-se, estamos propondo que seja crime intimidar a vítima diretamente e, com a mesma pena, também quando o agente público permitir que terceiro a intimide.



Para esses casos mais graves, portanto, alcançaremos as penas propostas pelo Sen. Randolfe Rodrigues em sua emenda.

Com esse proceder, acreditamos respeitar princípios comezinhos do direito penal e ao mesmo tempo repreender e prevenir condutas como a que lamentavelmente ocorreu em Santa Catarina.

Por fim, tratemos especificamente das emendas oferecidas. Todas as emendas foram, ainda que parcialmente, atendidas, embora apenas formalmente indiquemos a rejeição.

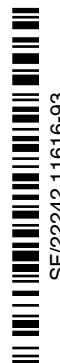
A Emenda nº 01, do Sen. Fabiano Contarato, trouxe o mérito de deixar claro que a situação de revitimização pode alcançar a vítima de qualquer crime. É sem dúvida muito mais grave nos casos de crimes violentos, mas, mesmo em um simples estelionato, a vítima deve se ver respeitada sem ser submetida a tratamento vexatório que traduza a condição de “ter sido feita de boba” ou a de “ter caído num conto do vigário”, por exemplo. Deixamos claro, portanto, a garantia para “qualquer vítima”.

Não cremos que a mesma situação de fragilidade psicológica é enfrentada por todas as testemunhas, como no caso do estelionato já citado, em que não há trauma em ter presenciado um “golpe” contra terceiro, razão pela qual mantivemos a restrição para as testemunhas de crimes violentos, e não de todas as infrações penais, como pretendia seu Autor.

A Emenda nº 02, do Sen. Rogério Carvalho, foi acolhida na íntegra.

Já a Emenda nº 03, do Sen. Randolfe Rodrigues, marcou que, para os casos mais graves, as penas poderiam estar brandas. Na hipótese de indevida intimidação da vítima de crimes violentos, portanto, adotamos exatamente as penas propostas pela emenda. O *nomen iuris* também é, efetivamente, suprimido, assim como os parágrafos que repetem o Código Penal.

Não compactuamos, no entanto, com o afastamento da regra do art. 4º da Lei do Abuso de Autoridade para o novo crime. A Lei nº 13.869, de 2019, constitui microssistema penal recentemente instituído e prevê diversas outras condutas também tão ou mais graves, de modo que, por ora, entendemos ser necessário adotar a regra geral para todos os crimes da mesma espécie.



III – VOTO

Com essas considerações, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 5.091, de 2020, pela **rejeição** das Emendas nºs 01, 02 e 03, bem como pela apresentação da seguinte emenda:

EMENDA Nº -PLEN

Dê-se ao art. 15-A da Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019, de que trata o art. 2º do Projeto de Lei nº 5.091, de 2020, a seguinte redação:

“**Art. 15-A** Submeter qualquer vítima ou a testemunha de crimes violentos a procedimentos desnecessários, repetitivos ou invasivos, que as levem a reviver, sem estrita necessidade, a situação de violência ou outras situações potencialmente geradoras de sofrimento e estigmatização:

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

Parágrafo único. Se o agente público intimidar a vítima de crimes violentos, ou permitir que terceiro a intimide, gerando indevida revitimização, aplica-se a pena em dobro.”

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relatora

