



SENADO FEDERAL

PARECER

Nº 363, DE 2014

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 14, de 2010, da Senadora Rosalba Ciarlini, que altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para prever tipo penal para a autoridade policial que não adotar as medidas legais cabíveis para a proteção de mulher em situação de violência doméstica, se da omissão resultar lesão corporal ou morte. (Em audiência, nos termos do Requerimento nº 1.303/2013).

RELATOR: Senadora ANGELA PORTELA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 14, de 2011, acrescenta o art. 12-A à Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, conhecida como “Lei Maria da Penha”, para instituir novo tipo penal aplicável à autoridade policial que, no caso de prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, ou na sua iminência, deixar de adotar as medidas protetivas previstas nos arts. 10, 11 e 12 dessa Lei e do fato resultar morte ou lesão corporal da vítima.

Da justificação da ilustre autora, destacamos:

A Lei Maria da Penha impõe à autoridade policial certas providências legais, que devem ser executadas com o fim de proteger a mulher em iminência de sofrer ou de já ter sofrido violência doméstica. No entanto, há casos em que a autoridade policial não observa tais medidas de forma diligente e a vítima acaba sofrendo novos males, muitas vezes de forma fatal.

Mostra-se premente, portanto, punir os maus policiais que, uma vez conhecedores da violência ou da ameaça, não envidam os esforços necessários para a pacificação social, sua função primária.

A matéria foi anteriormente instruída pelas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), que emitiu parecer pela sua aprovação, e de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), que opinou pela rejeição do projeto.

Cabe esclarecer que após a manifestação desta Comissão de Assuntos Sociais, a matéria seguirá à apreciação do Plenário da Casa, em virtude da aprovação do Recurso nº 3, de 2013, cuja primeira signatária é a Senadora Maria do Carmo Alves.

Não há emendas a serem analisadas.

II – ANÁLISE

Destaco inicialmente que a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPMI) sobre a Violência Contra a Mulher estudou com afinco o tema e, no seu Relatório Final, descreveu o quadro da violência de gênero no Brasil.

Segundo o Mapa da Violência 2012, os homicídio de mulheres cresceram 217,6% nos últimos trinta anos. O Brasil ocupa uma desonrosa sétima posição mundial entre oitenta e quatro países pesquisados no que diz respeito à quantidade de feminicídios.

Para diagnosticar essa situação e propor medidas concretas para conter o crescimento da violência doméstica e familiar contra a mulher, a CPMI fez trinta e sete reuniões em pouco mais de um ano, visitou dezessete Estados brasileiros, colheu informações também dos demais estados e investigou ao menos oito casos marcantes.

O que se constatou foi que os problemas não se restringiam ao atendimento às vítimas nas delegacias de polícia, mas a deficiência de todo o sistema de proteção à mulher, compreendendo atendimento, assistência, prevenção e repressão da violência de gênero.

Diante desse quadro, nos moldes do que expressou a CDH em seu parecer, criar um novo crime para punir **apenas as autoridades policiais**, configurará tratamento desigual para com os demais agentes públicos integrantes desse sistema, posto que a implementação das medidas

protetivas de urgência, dependem de prévia manifestação do Ministério Público e, finalmente, de provimento judicial de natureza cautelar.

Some-se a isso a precariedade da infraestrutura material e de pessoal das diversas Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher (DEAM). Quanto a isso, transcrevemos o seguinte trecho do Relatório Final da CPMI da Violência Contra a Mulher:

Nos 17 estados visitados e em 19 diligências realizadas em Delegacias da Mulher, a CPMI constatou o abandono ou, no mínimo, a pouca importância das delegacias de polícia para a Segurança Pública no país.

(...)

A situação de abandono deve-se à falta de investimentos na segurança pública dos estados. Não houve estado visitado pela CPMI em que os Secretários de Segurança ou o seu representante não mencionasse os poucos recursos financeiros, a insuficiência de servidores e a necessidade de concurso público para completar o quadro, que, aliado aos baixos salários contribuem para o abandono da profissão e o sucateamento das delegacias.

Além do quadro de servidores insuficiente para a demanda de registros policiais, a estrutura física das delegacias, na grande maioria dos estados, revela a precariedade material desse equipamento de segurança pública. A ausência de servidores também é responsável pela quase total inexistência de plantões 24h e nos finais de semanas, na maior parte das DEAMs.

(...)

A insuficiência de servidores tem sido a justificativa de grande parte das delegacias visitadas para que o registro dos boletins de ocorrência e a tomada do depoimento das vítimas e ou testemunhas não se efetuem no mesmo momento. Assim, inúmeras DEAMs registram a ocorrência e agendam a tomada do depoimento para outra data. O agendamento tem sido um obstáculo ao andamento dos inquéritos, pois nem sempre as mulheres retornam. Além disso, não há informação ou controle sobre o número de mulheres que desistem ou não retornam na data aprazada em razão do adiamento ou de fato mais grave que possa ter acontecido em decorrência do agendamento. Essa situação foi constada nas DEAMs de **Maceió, Manaus, Curitiba, Florianópolis, Vila Velha, Boa Vista e Salvador**.

A CPMI considera muito grave a prática do agendamento das oitivas das vítimas que deveriam ser ouvidas no registro da ocorrência, que na prática, impede o acesso à justiça.

Outro problema relacionado a este fato é a demora injustificável da investigação policial nos crimes de violência doméstica, pois a autoria e endereço é quase sempre certa e a investigação é bastante simples, basta ouvir vítimas e agressores em cerca de 90% dos casos. Tais oitivas e eventuais procedimentos poderiam ser feitos em uma semana, ou no máximo, no prazo legal de 30 dias.

Os despachos burocráticos ínsitos ao Inquérito Policial não atendem as necessidades de agilidade da investigação desse tipo de crime, devendo existir um procedimento de investigação simplificado.

Situação igualmente grave foi verificada pela CPMI na diligência realizada na **Delegacia de Manaus**, em 22.11.2012, onde 4.500 inquéritos encontravam-se parados, desde 2006, devido à insuficiência de servidores. A situação estava sendo investigada pela Corregedoria, mas revela a situação dramática enfrentada pela Delegacia Especializada, que sem pessoal em número satisfatório, não consegue concluir os inquéritos, que se acumulam diariamente. A consequência desse acúmulo será a prescrição de muitos crimes e, consequentemente, o descrédito no sistema de justiça para as vítimas e prejuízo para a imagem da DEAM.

Na Delegacia de **Boa Vista**, conforme a diligência realizada em 10.12.2012, a CPMI constatou as péssimas condições de funcionamento da DEAM. Desde outubro de 2011, a delegacia estava sem telefone, sem internet, o boletim de ocorrência estava sendo feito no *word*, não tinha funcionário administrativo, sem combustível, e funcionava provisoriamente na Associação de Surdos e Mudos. O prédio encontrava-se em péssimas condições.

No entorno de **Goiás** a situação é semelhante. Na diligência realizada no dia 20.10.2012, na DEAM de **Luziânia**, a CPMI constatou que a Delegacia funciona em um prédio pequeno, sem estrutura, sem uma sala adequada para o atendimento às mulheres. Além disso, a DEAM divide espaço com a Delegacia do Adolescente e a mesma Delegada responde pelas duas Delegacias. A Delegacia não tem plantão e os servidores nunca receberam capacitação específica para violência doméstica.

Na diligência realizada na DDM de **São Paulo**, que ostenta a placa de primeira delegacia criada no Brasil, a CPMI constatou que o prédio da delegacia apresentava rachaduras, infiltração, pintura descascando, indicando a necessidade de reforma. Situação

semelhante foi identificada pela CPMI na Delegacia da Mulher de Fortaleza que funciona em um prédio mal conservado.

Fato também observado pela CPMI é que a grande maioria dos servidores das DEAMs e dos policiais civis em geral, não está preparada ou capacitada para o atendimento às mulheres. Apesar do volume de recursos destinados às capacitações, estas parecem não produzir o efeito desejado.

[Relatório nº 1, de 2013, do Congresso Nacional, Julho/2013.
p. 182-183]

Ou seja, os delegados de polícia não são os únicos agentes estatais responsáveis pelas medidas protetivas de urgência e, ademais, nem sempre contam com uma estrutura adequada para se desincumbirem das suas tarefas.

Portanto, não é punindo os delegados de polícia em tema de violência doméstica e familiar contra a mulher que melhoraremos o enfrentamento da questão.

Por fim, nem é preciso repisar que o direito penal possui caráter subsidiário e fragmentário (*ultima ratio*), só devendo ser aplicado sobre as mais graves agressões a bens jurídicos e depois que os demais ramos do direito tenham se apresentado insuficientes.

III – VOTO

Pelo exposto, somos pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 14, de 2010.

Sala da Comissão, 7 de maio de 2014.

Senador Canídeo Mendes, Presidente



SENADO FEDERAL
Comissão de Assuntos Sociais - CAS
PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 14, de 2010

ASSINAM O PARECER, NA 19ª REUNIÃO, DE 07/05/2014, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)
PRESIDENTE: PT *Senador Casildo Maldaner - Presidente Eleito*
RELATOR: PT *Senador Áureo Ribeiro*

Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PSB, PCdoB, PRB)	
Paulo Paim (PT)	1. Eduardo Suplicy (PT)
Angela Portelá (PT)	2. Marta Suplicy (PT)
Humberto Costa (PT)	3. José Pimentel (PT)
Ana Rita (PT)	4. Wellington Dias (PT)
João Durval (PDT)	5. Lindbergh Farias (PT)
Rodrigo Rollemberg (PSB)	6. Cristovam Buarque (PDT)
Vanessa Grazziotin (PCdoB)	7. Lídice da Mata (PSB)
Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)	
Waldemir Moka (PMDB)	1. VAGO
Roberto Requião (PMDB)	2. VAGO
Casildo Maldaner (PMDB)	3. Eduardo Braga (PMDB)
Vital do Rêgo (PMDB)	4. Eunício Oliveira (PMDB)
João Alberto Souza (PMDB)	5. Romero Jucá (PMDB)
Ana Amélia (PP)	6. Benedito de Lira (PP)
Paulo Davim (PV)	7. Sérgio Petecão (PSD)
Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM, SD)	
Cícero Lucena (PSDB)	1. Aécio Neves (PSDB)
Lúcia Vânia (PSDB)	2. Cyro Miranda (PSDB)
José Agripino (DEM)	3. Paulo Bauer (PSDB)
Jayme Campos (DEM)	4. Maria do Carmo Alves (DEM)
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR)	
Mozarildo Cavalcanti (PTB)	1. Armando Monteiro (PTB)
Eduardo Amorim (PSC)	2. João Vicente Claudino (PTB)
Gim (PTB)	3. VAGO

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

LEI Nº 11.340, DE 7 DE AGOSTO DE 2006.

Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências.

Art. 10. Na hipótese da iminência ou da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, a autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência adotará, de imediato, as providências legais cabíveis.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput deste artigo ao descumprimento de medida protetiva de urgência deferida.

Art. 11. No atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar, a autoridade policial deverá, entre outras providências:

I - garantir proteção policial, quando necessário, comunicando de imediato ao Ministério Público e ao Poder Judiciário;

II - encaminhar a ofendida ao hospital ou posto de saúde e ao Instituto Médico Legal;

III - fornecer transporte para a ofendida e seus dependentes para abrigo ou local seguro, quando houver risco de vida;

IV - se necessário, acompanhar a ofendida para assegurar a retirada de seus pertences do local da ocorrência ou do domicílio familiar;

V - informar à ofendida os direitos a ela conferidos nesta Lei e os serviços disponíveis.

Art. 12. Em todos os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, feito o registro da ocorrência, deverá a autoridade policial adotar, de imediato, os seguintes procedimentos, sem prejuízo daqueles previstos no Código de Processo Penal:

I - ouvir a ofendida, lavrar o boletim de ocorrência e tomar a representação a termo, se apresentada;

II - colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e de suas circunstâncias;

III - remeter, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, expediente apartado ao juiz com o pedido da ofendida, para a concessão de medidas protetivas de urgência;

IV - determinar que se proceda ao exame de corpo de delito da ofendida e requisitar outros exames periciais necessários;

V - ouvir o agressor e as testemunhas;

VI - ordenar a identificação do agressor e fazer juntar aos autos sua folha de antecedentes criminais, indicando a existência de mandado de prisão ou registro de outras ocorrências policiais contra ele;

VII - remeter, no prazo legal, os autos do inquérito policial ao juiz e ao Ministério Público.

§ 1º O pedido da ofendida será tomado a termo pela autoridade policial e deverá conter:

I - qualificação da ofendida e do agressor;

II - nome e idade dos dependentes;

III - descrição sucinta do fato e das medidas protetivas solicitadas pela ofendida.

§ 2º A autoridade policial deverá anexar ao documento referido no § 1º o boletim de ocorrência e cópia de todos os documentos disponíveis em posse da ofendida.

§ 3º Serão admitidos como meios de prova os laudos ou prontuários médicos fornecidos por hospitais e postos de saúde.

TÍTULO IV

DOS PROCEDIMENTOS

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 13. Ao processo, ao julgamento e à execução das causas cíveis e criminais decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher aplicar-se-ão as normas dos Códigos de Processo Penal e Processo Civil e da legislação específica relativa à criança, ao adolescente e ao idoso que não conflitarem com o estabelecido nesta Lei.

DOCUMENTO ANEXADO PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO

RELATÓRIO

RELATOR: Senadora ANGELA PORTELA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 14, de 2011, acrescenta o art. 12-A à Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, conhecida como “Lei Maria da Penha”, para instituir novo tipo penal aplicável à autoridade policial que, no caso de prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, ou na sua iminência, deixar de adotar as medidas protetivas previstas nos arts. 10, 11 e 12 dessa Lei e do fato resultar morte ou lesão corporal da vítima.

Da justificação da nobre autora, destacamos:

A Lei Maria da Penha impõe à autoridade policial certas providências legais, que devem ser executadas com o fim de proteger a mulher em iminência de sofrer ou de já ter sofrido violência doméstica. No entanto, há casos em que a autoridade policial não observa tais medidas de forma diligente e a vítima acaba sofrendo novos males, muitas vezes de forma fatal.

Mostra-se premente, portanto, punir os maus policiais que, uma vez conhecedores da violência ou da ameaça, não envidam os esforços necessários para a pacificação social, sua função primária.

A matéria foi anteriormente instruída pelas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), que emitiu parecer pela sua aprovação, e de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), que opinou pela rejeição do projeto.

Cabe esclarecer que após a manifestação desta Comissão de Assuntos Sociais, a matéria seguirá à apreciação do Plenário da Casa, em virtude o Recurso nº 3, de 2013.

Não há emendas a serem analisadas.

II – ANÁLISE

Não vislumbramos, na matéria, óbices regimentais nem vícios de constitucionalidade.

O PLS nº 14, de 2010, versa sobre direito penal, cuja competência para legislar é conferida à União, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal. Ademais, neste caso, a iniciativa de lei é garantida a qualquer membro do Poder Legislativo, consoante disposição do art. 61 da Carta Política.

Materialmente, não há violação de nenhum dispositivo ou princípio constitucional.

No mérito, consideramos o projeto conveniente e oportuno.

De fato, o fiel cumprimento das disposições da Lei nº 11.340, de 2006, no sentido de proteger a mulher em situação violência doméstica e familiar, tem deixado a desejar em diversas localidades do País. Para confirmar tal percepção basta que se registre que pouquíssimas cidades brasileiras – apenas capitais e grandes centros urbanos – possuem uma Delegacia de Atendimento à Mulher (DEAM). É fácil constatar que o atendimento à mulher nas delegacias não especializadas não é adequado, sendo que muitas vezes a vítima chega a ser estigmatizada e ridicularizada.

Cabe lembrar, a propósito, que a jovem Eliza Samudio, morta pelo ex-goleiro Bruno, do Flamengo, já havia procurado a Polícia em setembro de 2009, quase um ano antes de seu desaparecimento.

É justamente para evitar a repetição de tragédias como a de Eliza Samudio que somos pela aprovação do projeto da Senadora Rosalba Ciarlini.

Acreditamos, no entanto, ser possível aperfeiçoar a redação do novo tipo penal, aproximando-a à do crime de prevaricação (art. 319 do Código Penal), razão pela qual propomos a emenda em anexo.

III – VOTO

Esse o contexto, opinamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 14, de 2010, com a seguinte emenda:

EMENDA N° - CAS

Dê-se ao art. 12-A, da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, de que trata o art. 1º do Projeto de Lei do Senado n º 14, de 2010, a seguinte redação:

“Art. 12-A. Retardar ou deixar de adotar a autoridade policial, em caso de prática de violência doméstica ou familiar contra a mulher, ou na sua iminência, as medidas legais cabíveis, previstas nos arts. 10, 11 e 12 desta Lei, quando deste fato resultar lesão corporal ou morte:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos.”

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator