



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador CÁSSIO CUNHA LIMA

## PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre as Emendas nºs 9 a 21, de Plenário, apresentadas ao Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 7, de 2016, que *acrescenta dispositivos à Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para dispor sobre o direito da vítima de violência doméstica de ter atendimento policial e pericial especializado, ininterrupto e prestado, preferencialmente, por servidores do sexo feminino, e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **CASSIO CUNHA LIMA**

### I – RELATÓRIO

Retorna a esta Comissão o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 7, de 2016, que *acrescenta dispositivos à Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para dispor sobre o direito da vítima de violência doméstica de ter atendimento policial e pericial especializado, ininterrupto e prestado, preferencialmente, por servidores do sexo feminino, e dá outras providências*, para que as emendas de Plenário a ele apresentadas possam ser apreciadas.

Anteriormente, após exaustiva instrução e relevante debate público sobre a matéria, o relatório da lavra do então Senador Aloysio Nunes Ferreira, hoje Ministro de Estado das Relações Exteriores, favorável ao PLC com uma Emenda de Redação, fora aprovado por esta Comissão, por maioria de votos, em reunião realizada no dia 29/06/2016.

Naquela ocasião, já haviam sido rejeitadas, inclusive com parecer contrário do relator, as Emendas nºs 2 a 7 – CCJ, apresentadas pelos Senadores Randolfe Rodrigues e Vanessa Grazziotin. A Emenda nº 1 – CCJ havia sido retirada pelo autor.

Posteriormente, durante apreciação da proposição no Plenário do Senado Federal, foram apresentadas outras 13 emendas, razão pela qual a matéria retornou à apreciação desta CCJ.



SF/17849.08342-85



Por fim, importa dizer que o Plenário desta Casa rejeitou Requerimento de redistribuição da matéria à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa.

Quanto às emendas apresentadas, podemos destacar que têm o seguinte desiderato:

- a) **Emenda nºs 09, 10 e 13:** de autoria, respectivamente, dos Senadores Eduardo Lopes, José Medeiros e Hélio José, objetivam restituir a referência à “autoridade policial” no texto normativo, ao invés de “delegado de polícia”, tal como aprovado por esta Comissão.
- b) **Emenda nº 11:** de iniciativa do Senador Antônio Carlos Valadares, visa suprimir a proposta original de adoção cautelar de medidas protetivas pelo delegado de polícia, determinando, em seu lugar, que essa autoridade remeta o pedido da vítima imediatamente e por qualquer meio ao juiz. De igual forma, revoga os prazos máximos de providências hoje previstos na Lei Maria da Penha para então determinar que essa mesma autoridade deva remeter o requerimento da vítima ao juízo competente e este o aprecie imediatamente.
- c) **Emenda nº 12 – Substitutiva,** da Senadora Vanessa Grazziotin, de igual teor da Emenda nº 6-CCJ, por ela também apresentada, a qual já fora rejeitada anteriormente por esta Comissão.

As Emendas seguintes foram todas propostas pelo nobre Senador Randolfe Rodrigues:

- d) **Emenda nº 14:** idêntica à Emenda nº 03-CCJ, pelo mesmo parlamentar apresentada, e já rejeitada por esta Comissão, visa suprimir o art. 12-B, que versa sobre a extensão do poder de cautela ao delegado de polícia, para deferir determinadas medidas protetivas.
- e) **Emenda nº 15:** busca reduzir à metade o prazo de apreciação da medida protetiva de urgência pelo juiz, tão logo receba o pedido do delegado de polícia. Elimina, ainda,





a atribuição dessa autoridade policial em conceder a tutela cautelar, devendo limitar-se a remeter o requerimento ao juízo.

- f) **Emenda nº 16:** substitui o termo “requisitar”, constante do § 3º, do art. 12-B, por “requerer”, quanto à providência que o delegado de polícia deverá adotar em ter atendidos os serviços públicos necessários à defesa da vítima. Também retorna à expressão “autoridade policial”.
- g) **Emenda nº 17:** idêntica à Emenda nº 04-CCJ, já rejeitada por esta Comissão, visa instituir cominação legal a Estados e ao Distrito Federal no sentido de assegurar a destinação prioritária de recursos à criação e manutenção de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher.
- h) **Emenda nº 18 e 21:** têm o mesmo objetivo da Emenda nº 02-CCJ, já rejeitada por esta Comissão, no sentido de substituir a expressão “vítima” por “mulher em situação de violência doméstica” e, no caso da primeira, ainda se propõe a suprimir o termo “inquirição” adotando outros similares.
- i) **Emenda nº 19:** de teor semelhante à Emenda nº 11, apresentada pelo Senador Antonio Carlos Valadares.
- j) **Emenda nº 20:** pretende reduzir à metade o prazo para a autoridade policial remeter o pedido de medida protetiva de urgência ao juiz, aproximando-se do teor da Emenda nº 15, de sua própria autoria.

Não foram apresentadas outras Emendas.

## II – ANÁLISE

O Projeto de Lei da Câmara dos Deputados ora em apreciação tem um objetivo primário: promover uma melhoria no sistema de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher. E, para tanto, promove ajustes pontuais na Lei 11.340, de 2006 – Lei Maria da Penha.

De um lado, reforça princípios e garantias inalienáveis à mulher em situação de violência doméstica, como o direito (i) de ser preferencialmente





atendida por agentes públicos do sexo feminino; (ii) de não ter contato algum com o agressor, já a partir do primeiro atendimento na delegacia de polícia; (iii) de não ser obrigada a se submeter a procedimentos sucessivos de depoimento ou inquirição; e mesmo (iv) de não ser questionada sobre sua vida privada.

De outro lado, o projeto volta-se ao Poder Público, em consonância com o caráter principiológico da própria Lei Maria da Penha, ao estabelecer que Estados e o Distrito Federal devam priorizar a criação de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher e de Núcleos Investigativos de Femicídio.

O ponto nevrálgico, porém, é a previsão legal de ampliação das atribuições da autoridade policial no que diz respeito à decretação de medidas protetivas de urgência.

De fato, O PLC, sensível a uma realidade fática inerente às falibilidades orgânicas do Poder Judiciário brasileiro, busca promover uma solução inovadora visando justamente combater a letargia jurisdicional na apreciação e na concessão de medidas protetivas, que, em muitos casos, implica fatalidade. E não sem razão: exemplos não faltam, mesmo após decorridos 10 anos de edição da Lei Maria da Penha.

A esse respeito, um caso recente trouxe especial comoção ao País e merece nosso destaque.

Na madrugada do último dia **05/03/2017**, uma servidora pública do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro teve seus dois filhos cruelmente assassinados pelo próprio pai, com quem dividia provisoriamente a guarda enquanto se discutia na Justiça o desfecho da separação judicial e do julgamento de crimes por ele cometidos no contexto da violência doméstica e familiar. O pai e agressor cometeu a barbárie em um dia em que as crianças estavam sob sua guarda e se suicidou em seguida.

A situação – trágica por sua própria natureza – tornou-se ainda mais comovente quando revelado que a servidora havia protocolado na Justiça carioca pedidos de medidas protetivas para si e para os próprios filhos nada menos que 19 dias antes dos assassinatos, na tentativa de manter o agressor distante da família. Essa demora na apreciação do requerimento ensejou até mesmo uma investigação interna da Corregedoria do Tribunal, ainda em curso.

Casos como esse não são exceções, lamentavelmente.

Como dito pelo nobre Senador Aloysio Nunes Ferreira, em seu relatório, foram precisamente essas situações que ensejaram a criação de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito com o objetivo de apurar





irregularidades do próprio Estado na efetividade de implementação da Lei Maria da Penha.

Por essa razão, esta Comissão já deliberou no sentido de aprovar a matéria que, tendo seguido ao Plenário, recebeu as contribuições que passamos a apreciar.

Quanto às **Emendas nºs 09, 10 e 13, todas de Plenário**, discordamos da sua linha de argumentação.

O então relator, Senador Aloysio Nunes Ferreira, sustentou com precisão a possibilidade regimental de acolher a sugestão da nobre Senadora Marta Suplicy como emenda redacional, tendo em vista o intuito de dissociar, do texto final, qualquer traço de obscuridade e confusão quanto à interpretação legislativa que se poderia alcançar a partir da expressão “autoridade policial”, tal como constante do texto encaminhado pela Câmara dos Deputados.

Nesse sentido, é evidente que a autoridade policial a que se refere o projeto somente pode ser o delegado de polícia, uma vez que não há, no ordenamento pátrio, qualquer possibilidade de adoção oficiosa de medidas acautelatórias em meio à investigação criminal por parte de outras autoridades policiais, que não aquelas no estrito desempenho da função de polícia judiciária – exceção apenas admitida na hipótese de prisão flagrancial, a qual cabe a qualquer do povo, nos termos da legislação processual penal (art. 301, CPP).

Além disso, essa é uma discussão que a Lei nº 12.830, de 2013, buscou refrear. O § 2º, do art. 2, dessa lei federal é claro:

“Art. 2º.....

§ 1º ao **delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial**, cabe a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais.”

Logo, como estamos aqui a disciplinar atos típicos de autoridade responsável pela investigação criminal, vale dizer, de atribuição exclusiva da polícia judiciária, não é minimamente razoável pensar-se que qualquer outra autoridade, senão o delegado de polícia, possa exercer referidas atribuições.

É o que se depreende do quanto disposto na própria Constituição Federal, em seu art. 144, § 4º, que reverbera, inclusive, disposição contida no art. 47 da mesma Lei Fundamental:





“Art. 144 (...) § 4º Às polícias civis, dirigidas por **delegados de polícia de carreira**, incumbem, ressalvada a competência da União, **as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais**, exceto as militares.”

Nesse sentido, Guilherme de Souza Nucci<sup>1</sup> é claro quando leciona:

“(...) a legislação processual comum, em seu conjunto, refere-se somente a duas autoridades: **a autoridade policial**, que é o delegado de polícia, e **a autoridade judiciária**, que é o magistrado”.

Dessa forma, qualquer atribuição reservada à polícia judiciária que venha a ser praticada por integrante de outra carreira policial deve ser tomada por ilegal e inconstitucional, uma vez que, em razão da natureza investigatória da atribuição, pode haver a necessidade de adoção de medidas de caráter constritivo de direitos individuais.

Novamente, a esse respeito, destacamos as lições de Nucci<sup>2</sup>, sobre o inquérito policial:

“Trata-se de um procedimento preparatório da ação penal, de caráter administrativo, conduzido pela polícia judiciária e voltado a colheita preliminar de provas para apurar a prática de uma infração penal e sua autoria. Seu objetivo precípua é a formação da convicção do representante do Ministério Público, mas também a colheita de provas urgentes, que podem desaparecer, após o cometimento do crime, bem como a composição das indispensáveis provas pré-constituídas que servem de base à vítima, em determinados casos, para a propositura da ação privada.”

Em outras palavras, somente o delegado de polícia pode adotar medidas cautelares penais de natureza extrajudicial, aqui no exercício de função tipicamente judicial – e não jurisdicional – que J. J. Canotilho define como reserva relativa de jurisdição. Ora, desse sistema, são exemplos a lavratura do auto de prisão em flagrante, o decreto de fiança<sup>3</sup>, a concessão de liberdade provisória sem fiança em razão de pobreza<sup>4</sup>, apreensão de objetos relacionados a fato

<sup>1</sup> Juizados Especiais Criminais Federais. São Paulo: Saraiva, 2005, p.57.

<sup>2</sup> Código de Processo Penal Comentado. Ed. Revista dos Tribunais, 5ª edição, São Paulo, 2006, p. 75.

<sup>3</sup> Art. 322, CPP, com a redação proposta pela Lei nº 12.403/2011.

<sup>4</sup> Art. 325, § 1º, inc. I, CPP.





criminoso<sup>5</sup> e a nomeação de curador para indiciado menor de idade<sup>6</sup>, para citar alguns.

Dito isso, claro está que a Emenda proposta pelo então relator, Senador Aloysio Nunes Ferreira, tem natureza meramente redacional, e vem justamente para criar distinção necessária ao texto consagrado na Lei Maria da Penha, que se vale, em sua inteireza, de referências normativas à “autoridade policial”. Portanto, no âmbito deste PLC, ostentar a figura do delegado de polícia como destinatário da prorrogação de competências legais é medida que se impõe, a fim de afastar dúvidas e obscuridades. A esse respeito, a norma pode conviver claramente com as duas nomenclaturas, cada qual ao desempenho de seu papel legalmente estabelecido.

Rejeitamos, assim, as Emendas em referência.

No tocante às **Emendas nºs 12, 14 e 17, de Plenário**, temos que não podemos nos distanciar do quanto já decidido anteriormente por esta CCJ, que não acolheu propostas de idêntico ou similar teor quando da apreciação da matéria anteriormente. Referidas emendas são nada mais que a reapresentação de mesmo conteúdo, desta feita em Plenário, de emendas já apreciadas, quando da análise de mérito do projeto por esta CCJ.

Nesse sentido, somos por sua rejeição, adotando, para tanto, as mesmas razões do parecer desta Comissão já aprovado anteriormente<sup>7</sup>, conforme o respectivo assunto.

As **Emendas nºs 11 e 15, de Plenário**, tal como as **Emendas nºs 19 e 20**, restringem a discussão à questão do prazo para a autoridade pública apreciar ou encaminhar o requerimento de medidas protetivas.

Temos que esse não é, objetivamente, o problema.

Os prazos hoje previstos na Lei Maria da Penha são, já, suficientemente reduzidos. Mas a exequibilidade da disposição legal tem sido reiteradamente posta em cheque: o Poder Judiciário não possui estrutura suficiente para dar vazão ao crescente número de pedidos cautelares de natureza penal que lhe batem à porta, não sendo diferentes os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

O PLC, compreendendo a inutilidade da discussão sobre prazos, intervalos e interstícios, face à falibilidade estrutural do Sistema de Justiça

<sup>5</sup> Art. 6º, inc. II, CPP.

<sup>6</sup> Art. 15, CPP.

<sup>7</sup> Emendas nºs 2, 3, 4 e 6, da CCJ.





Criminal Pública, ousa inovar com uma proposta de complementariedade do reforço protetivo à mulher, permitindo – também – ao Delegado de Polícia a atribuição hoje reservada exclusivamente pela lei ao juiz.

Trata-se de uma relativização à reserva de jurisdição em benefício da efetividade dos direitos humanos, discussão essa onde se insere, por expresse reconhecimento legal, a proteção à mulher vítima de violência.

Trata-se, portanto, de um novo olhar: uma visão focada na vítima e não no sistema. O direcionamento das atenções sobre a pessoa humana e não sobre a letra fria da legislação.

Forte nessa razão, rejeitamos as Emendas nº 11, 15, 19 e 20.

A **Emenda nº 16**, por sua vez, apresenta relevante discussão: os reflexos sobre o poder requisitório da autoridade policial (delegado de polícia). Com efeito, a opção pelo termo “requisitar” difere, e muito, daquela adotada quando do uso do termo “requerer”.

Alega, o nobre autor da Emenda, que a manutenção pelo poder requisitório (de serviços públicos) poderá provocar conflitos entre órgãos públicos. Sustenta que a expressão “requisitar” é utilizada “*nas competências do Poder Judiciário e do Ministério Público, e no âmbito do Poder Executivo, autoridade administrativa, a expressão correta é ‘requerer’*”.

A argumentação, porém, não sobrevive a um estudo detalhado da legislação pátria.

O poder requisitório da autoridade policial não é ineditismo promovido por este PLC. Pelo contrário, está presente em precedentes normativos do arcabouço legislativo federal, dentro os quais podemos citar:

a) Lei nº 9.296, de 1996 (Lei da Interceptação Telefônica):

“Art. 7º Para os procedimentos de interceptação de que trata esta Lei, a **autoridade policial** poderá **requisitar** serviços e técnicos especializados às concessionárias de serviço público.”

b) Lei nº 12.830, de 2013 (Lei da Investigação Criminal):







“Art. 2º (...) § 2º Durante a investigação criminal, cabe ao **delegado de polícia a requisição** de perícia, informações, documentos e dados que interessem à apuração dos fatos.”

- c) Lei nº 13.344, de 2016 (Lei de Repressão ao Tráfico de Pessoas):

“Art. 13-A. Nos crimes previstos nos arts. 148, 149 e 149-A, no § 3º do art. 158 e no art. 159 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e no art. 239 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o membro do Ministério Público **ou o delegado de polícia** poderá **requisitar**, de quaisquer órgãos do poder público ou de empresas da iniciativa privada, dados e informações cadastrais da vítima ou de suspeitos.” (nova redação ao CPP)

Há outras leis que tratam do poder requisitório de autoridades administrativas, mas voltadas a outros agentes e órgãos públicos, como a Lei Orgânica da Defensoria Pública e a Lei que instituiu o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, para citar algumas.

Ora, nas supracitadas normas legais, o legislador infraconstitucional buscou evidenciar o seguinte aspecto: a necessidade de privilegiar a celeridade na apuração de infrações penais. Nesse sentido, o poder requisitório constitui ferramenta da maior relevância para a consecução do ideal de Justiça, na medida em que o primeiro e mais relevante momento da persecução penal é justamente a investigação policial.

Demais disso, a requisição que o PLC opera tem como finalidade precípua – e assim está expressamente consignado no projeto – “a defesa da vítima e seus dependentes”. É, por essa mesma razão, um instrumento indissociável do poder de cautela excepcionalíssimo que a proposição pretende conferir aos delegados de polícia.

Não há, portanto, que se falar em atribuição de concessão de medida protetiva de urgência, se não houver a instrumentalização legal para a efetividade dessa novel atribuição.

Ora, as medidas cautelares penais, previstas no CPP, têm, por expressa determinação legal, o foco na preservação do resultado do processo (art. 282, CPP), ao passo que as medidas protetivas de urgência, previstas na





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador CÁSSIO CUNHA LIMA

Lei Maria da Penha, voltam-se à proteção de direitos fundamentais da vítima, de seus familiares e de seu patrimônio (art. 19, § 3º).

Sua natureza jurídica confunde-se com seu objetivo, não pretendendo servir de instrumento à produção ou à preservação de provas, mas, sim, à proteção da integridade física e psicológica da mulher (e familiares) em situação de violência doméstica e familiar.

Demais disso, não há aqui qualquer traço de discussão acerca de subordinação entre órgãos e serviços públicos, mas, sim, de efetividade do sistema de Justiça Pública.

Portanto, qualquer dialética acerca do alcance do poder requisitório do delegado de polícia nada mais é que uma discussão acerca da própria efetividade da justiça criminal.

Portanto, somos contrários à Emenda nº 16.

A **Emenda nº 18** teve desfecho já deliberado por esta Comissão quando da apreciação de proposta similar, em fase anterior do processo legislativo. Somos, portanto, por sua rejeição.

Por fim, quanto à **Emenda nº 21**, temos que possa ser reaproveitada, mas sob uma ótica pouco dissonante do seu propósito original.

Isso porque, de fato, a Lei Maria da Penha optou por não adotar o uso do termo “vítima”, ao se referir à mulher em situação de violência doméstica e familiar. Nesse sentido, ora se vale do termo “ofendida”, quanto aos principais aspectos processuais e materiais; ora do termo “mulher em situação de violência doméstica”, ao buscar normatizar elementos principiológicos e no âmbito da rede de atendimento.

Diante disso, temos que merece acolhida referida Emenda, mas como proposta de redação, tendo em vista tratar-se de mero ajustamento vernacular alinhado ao objetivo linguístico a que a Justificação da emenda se refere.

Por essa razão pela qual somos por sua aprovação, na forma de subemenda de redação.

**III – VOTO**



SF/17849.08342-85



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador CÁSSIO CUNHA LIMA

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa das **Emendas de Plenário nºs 9 a 21**; no mérito, opinamos pela **aprovação** da **Emenda nº 21**, na forma da seguinte Subemenda de Redação; e pela **rejeição** das demais emendas.

**SUBEMENDA (DE REDAÇÃO) Nº – CCJ  
À EMENDA Nº 21 – PLEN**

Substitua-se, onde houver, no Projeto de Lei da Câmara nº 7, de 2016, o termo “vítima” pela expressão “mulher em situação de violência doméstica e familiar”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/17849.08342-85