

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 90, de 2015, que *altera as Leis nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), e nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para aprimorar os mecanismos de proteção às pessoas em situação de vulnerabilidade.*

RELATOR: Senador **FLÁVIO ARNS**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 90, de 2015, de autoria do Senador Humberto Costa. A iniciativa altera as Leis nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), e nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para aprimorar os mecanismos de proteção às pessoas em situação de vulnerabilidade.

O PLS, em seu art. 1º, propõe-se alterar os arts. 45, 50 e 109 do Estatuto do Idoso.

O art. 45 lista medidas específicas de proteção que podem ser determinadas pelo Ministério Público ou pelo Poder Judiciário. Já a alteração proposta objetiva:

i) dar ao delegado de polícia a competência, a par da conferida ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, para determinar as medidas de proteção previstas nos incisos I a VI do art. 45;

ii) sujeitar as medidas de proteção, determinadas pelo delegado de polícia, à revisão ou manutenção pelo juiz, ouvido previamente o Ministério Público;

iii) determinar que o delegado apure eventual infração penal, ou comunique, à autoridade competente, eventual infração cível ou administrativa;

iv) dar ao delegado de polícia a prerrogativa de requerer serviços públicos de saúde e assistenciais, bem como outras providências, em prol do idoso;

v) prever, genericamente, a responsabilização pela desobediência das requisições ou medidas determinadas pelo delegado de polícia.

O art. 50 daquela Lei, por sua vez, lista obrigações das entidades de atendimento ao idoso. O PLS propõe criar nova obrigação por meio do acréscimo do inciso XVIII, a saber, a da formação de uma rede de suporte ao delegado, investido na competência que se lhe pretende atribuir, e dispor expressamente sobre a necessidade, já indiretamente prevista na alteração do art. 45, de atender às demandas do delegado em favor do idoso.

Por fim, a alteração constante do PLS aplicável ao art. 109 torna crime, ao lado do impedimento ou embaraço a ato de representante do Ministério Público ou de outro agente fiscalizador, o ato de impedir ou embaraçar ato do delegado de polícia.

Na sequência, o art. 2º do PLS propõe-se incluir um novo capítulo ao Título II do ECA, que trata das medidas de proteção. Esse novo capítulo – Capítulo III: Das medidas protetivas de urgência aplicáveis pelo delegado de polícia –, apresentaria um único artigo, o 102-A.

Essa inclusão objetiva:

i) dar ao delegado de polícia a prerrogativa para determinar seis das medidas do art. 101 do ECA, bem como seis das medidas, aplicáveis aos pais ou responsáveis, previstas no art. 129 do ECA;

ii) dar ao delegado de polícia a prerrogativa para determinar, fora do horário do expediente forense ou quando a morosidade representar risco, o afastamento do agressor da moradia comum;

iii) sujeitar a determinação das medidas de proteção, quando determinadas pelo delegado de polícia, à revisão ou manutenção pelo juiz, ouvido previamente o Ministério Público;

iv) determinar que o delegado apure eventual infração penal, ou comunique, à autoridade competente, eventual infração cível ou administrativa;

v) dar ao delegado de polícia a prerrogativa de requerer serviços públicos de saúde, de educação e assistenciais, bem como outras providências, em prol da criança e do adolescente; e

vi) prever, genericamente, a responsabilização pela desobediência das requisições ou medidas determinadas pelo delegado de polícia.

Adiante, o art. 3º da proposição visa alterar os arts. 12, 19 e 20 da Lei Maria da Penha.

A alteração ao art. 12 objetiva:

i) dar ao delegado a competência para aplicar quatro possíveis medidas protetivas de urgência que obrigam o agressor, assim como três outras medidas em benefício direto da ofendida;

ii) dar ao delegado de polícia a prerrogativa de requerer serviços públicos de saúde, de educação e assistenciais, bem como outras providências, em prol da mulher e de seus dependentes; e

iii) prever, genericamente, a responsabilização pela desobediência das requisições ou medidas determinadas pelo delegado de polícia.

Por seu turno, o proposto § 4º a ser incluído no art. 19 da Lei Maria da Penha prevê estarem sujeitas as medidas de proteção, quando determinadas pelo delegado de polícia, à revisão ou à manutenção pelo juiz, ouvido previamente o Ministério Público.

Por derradeiro, o PLS objetiva incluir § 2º no art. 20 para afirmar que o delegado de polícia terá acesso às informações referentes aos processos judiciais envolvendo violência doméstica e familiar contra a mulher, inclusive fora do horário de expediente forense, a fim de verificar a existência de medidas protetivas, as condições aplicadas e informações necessárias à efetiva proteção da vítima.

O art. 4º do PLS, ao fim, prevê que a lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificção, o autor da proposição argumenta que se faz necessário aperfeiçoar os mecanismos de proteção às pessoas em situação de vulnerabilidade, como idosos, crianças, adolescentes e mulheres. Aponta, ainda, que a determinação de medidas de proteção está sujeita a trâmites processuais que, por vezes, resultam em resultados intempestivos, quando graves danos já estão consolidados. Além disso, defende que, em dadas situações de urgência, sobretudo fora do horário de expediente judiciário, faz-se necessária a adoção de medidas de urgência, e o delegado de polícia, ademais de ser o primeiro garantidor da causa e da justiça, é o único agente estatal à disposição da pessoa com direitos violados.

O objetivo, segundo o autor, seria transformar as delegacias de polícia em locais de defesa da cidadania, da dignidade e de proteção imediata à vítima, especialmente à vítima particularmente vulnerável.

A justificção do projeto ainda registra que não há, entre as medidas previstas, nenhuma sujeita à reserva de jurisdição, não incorrendo elas em vício de inconstitucionalidade ou de ilegalidade.

A matéria foi distribuída à CDH e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo a esta a decisão terminativa. Por concordarmos com seus argumentos, acolhemos o relatório apresentado pelo Senador Flexa Ribeiro, relator pretérito da matéria na CDH.

Não foram recebidas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos dos incisos IV e VI do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CDH opinar sobre direitos da mulher e sobre proteção à infância, à juventude e aos idosos. Portanto, o exame do PLS nº 90, de 2015, por esta Comissão encontra respaldo no Risf.

A proposição encontra-se, ainda, amparada pelos incisos I e XXIII do art. 22 da Constituição Federal, que atribuem competência privativa à União para legislar sobre direito penal, processual e sobre seguridade social.

No que tange ao mérito, embora se reconheça a boa intenção que impulsiona a iniciativa, atribuir novas competências ao delegado de polícia traz temerários riscos ao estado democrático de direito. E isso ocorre, essencialmente, por se investir o delegado de polícia, que não é juiz de direito, da competência, ainda que liminar, para analisar e decidir sobre ofensa ou ameaça a direito, bem como para cercear direitos de terceiros, sobretudo no que toca à alteração proposta à Lei Maria da Penha.

Conferir tal competência ao delegado incorre em atentado ao princípio da reserva de jurisdição, por se tratar de típico ato decisório, em que será analisada possível ofensa ou ameaça a direito, sendo, portanto, ato privativo de magistrado. Com efeito, ao investir o delegado – agente do Poder Executivo – da competência para fazer juízo sobre ameaça ou lesão a direito, estar-se-á dando a ele atribuição típica do Poder Judiciário, o que configura afronta à separação dos Poderes do Estado.

O PLS, portanto, dispõe sobre atribuições formais que, majoritariamente, são vistas como atos privativos de magistrado e, portanto, sujeitos à reserva de jurisdição. Nesse sentido, é de ressaltar que mesmo movimentos sociais que atuam na proteção à mulher manifestaram-se contrários a alterações nesse sentido em amplo debate promovido pela CCJ deste Senado Federal.

Entretanto, embora a atribuição de poder típico de magistrado seja a tônica predominante do projeto, nele se observa, por outro lado, ideias meritórias e que não atentam quer contra reserva de jurisdição, quer contra direitos fundamentais.

Vejam-se, nesse sentido, três competências que o projeto sabiamente pretende atribuir à autoridade policial:

- 1) O encaminhamento do idoso com direitos ameaçados ou violados à família ou curador, mediante termo de responsabilidade;
- 2) A determinação de abrigo temporário ao idoso com direitos ameaçados ou violados, desde que corra risco de morte; e
- 3) O encaminhamento de criança ou adolescente com direitos ameaçados ou violados ao Conselho Tutelar.

Assim, embora entendamos que não se possam acolher as propostas de emenda à Lei Maria da Penha - mesmo porque parte delas foi acolhida na recém promulgada Lei nº. 13.827, de 13 de maio de 2019 -, entendemos cabível atribuir à autoridade policial o poder precário, sujeito à revisão judicial, de determinar as três medidas mencionadas, a fim de que, sem investir em atentado a direitos fundamentais do potencial ofensor, se possam resguardar a segurança e o bem-estar do idoso e da criança ou adolescente em situação de risco.

Importa destacar a necessidade de substituir a expressão “delegado de polícia” por “autoridade policial”, uma vez que esta última expressão é aquela utilizada de modo recorrente no Código de Processo Penal, e também está presente na novel Lei nº. 13.827/2019, a qual alterou a Lei Maria da Penha para conferir ao delegado ou, na falta deste, ao policial, as atribuições que menciona.

Essa modificação é imprescindível, pois notável parcela das cidades do Brasil não conta com delegado residente em sua localidade. Com efeito, em 11 estados brasileiros que concentram 3.171 municípios, mais da metade deles (1.684) não possui delegados de polícia. Em alguns casos, especialmente nas áreas rurais, moradores chegam a andar mais de 100 quilômetros para conseguir registrar um boletim de ocorrência ou até solicitar documentos¹. Portanto, a eficácia da norma pretendida restaria esvaziada caso fosse limitada apenas à atuação do delegado de polícia.

¹ Fonte: artigo Consultor Jurídico (CONJUR) acessado em 28/05/2019 na rede mundial de computadores. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-dez-26/11-estados-metade-municipios-nao-delegado-policia>.

Dessa forma, proporemos uma emenda substitutiva ao PLS nº 90, de 2015.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 90, de 2015, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº 1 – CDH (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 90, DE 2015

Altera as Leis nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso) e nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para aprimorar os mecanismos de proteção às pessoas em situação de vulnerabilidade.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os art. 45, 50 e 109 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 45.**

.....

§ 1º Ao tomar conhecimento, no exercício de suas funções, de situação de risco atual ou potencialmente lesivo a idoso, nos termos do art. 43, a autoridade policial poderá aplicar, isolada ou cumulativamente, as medidas de proteção previstas no inciso I e, em caso de risco de morte, no inciso VI deste artigo, comunicando, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas, ao juiz competente, ao Ministério Público e, conforme o caso, à Defensoria Pública e às instituições de proteção ao idoso.

§ 2º Ao tomar conhecimento das medidas aplicadas nos termos do § 1º deste artigo, o juiz poderá revê-las ou mantê-las, se entender suficientes e adequadas, ouvido previamente o Ministério Público.

§ 3º Se o fato de que tiver notícia caracterizar infração penal, a autoridade policial competente prosseguirá na apuração, instaurando inquérito policial ou outro procedimento legal cabível, ou, conforme o caso, comunicará o fato à autoridade com atribuição para apuração de eventual infração cível ou administrativa aos direitos dos idosos.

§ 4º A autoridade policial poderá requisitar serviços públicos necessários à proteção e à defesa do idoso em situação de risco.

§ 5º A desobediência às requisições ou medidas de proteção aplicadas pela autoridade policial com base nesta lei ensejará a responsabilização civil, criminal e administrativa do responsável.”(NR)

“**Art. 50.**

.....
XVIII – Comunicar à autoridade policial, para as providências cabíveis, a notícia de fato que caracterize situação de risco e infração penal contra idosos, bem como atender às requisições que lhes forem encaminhadas pela referida autoridade.”(NR)

“**Art. 109.** Impedir ou embaraçar ato do representante do Ministério Público, da autoridade policial ou de qualquer agente fiscalizador:

.....”(NR)

Art. 2º O Título II (Das Medidas de Proteção) da Parte Especial da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte Capítulo III:

“Capítulo III

Das Medidas Protetivas de Urgência Aplicáveis pela Autoridade Policial

Art. 102-A. Ao tomar conhecimento, no exercício de suas funções, de situação de risco atual ou potencialmente lesivo à criança ou adolescente, nos termos do art. 98, a autoridade policial poderá determinar o encaminhamento ao Conselho Tutelar e a aplicação da medida prevista no inciso I do art. 101, comunicando, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas, ao juiz da infância e juventude, ao Ministério Público e, conforme o caso, à Defensoria Pública e ao Conselho Tutelar.

§ 1º Nas hipóteses previstas no art. 130, fora do expediente forense ou quando o retardamento na adoção das medidas legais agravarem o risco à vida ou à integridade física e psicológica da criança ou do adolescente, a autoridade policial determinará o encaminhamento da criança ou do adolescente ao Conselho Tutelar,

comunicando ao juiz competente e ao Ministério Público no prazo previsto no *caput*.

§ 2º Ao tomar conhecimento das medidas aplicadas nos termos deste artigo, o juiz poderá revê-las ou mantê-las, se entender suficientes e adequadas, ouvido o Ministério Público.

§ 3º Se o fato de que tiver notícia caracterizar infração penal, a autoridade policial competente prosseguirá na apuração, instaurando inquérito policial ou outro procedimento legal cabível, ou, conforme o caso, comunicará o fato à autoridade com atribuição para apuração de eventual infração cível ou administrativa contra os direitos da criança e do adolescente.

§ 4º A autoridade policial poderá requisitar serviços públicos necessários à proteção e à defesa da criança e do adolescente em situação de risco.

§ 5º A desobediência às requisições ou medidas de proteção aplicadas pela autoridade policial com base nesta Lei ensejará a responsabilização civil, criminal e administrativa do responsável.”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator