

Contravenções penais

Necessidade de uma reformulação.

Descriminalização. Penalização.

Transformação dos ilícitos contravencionais
em ilícitos administrativos policiais

GILBERTO PASSOS DE FRETTAS

Promotor de Justiça

1. A proteção dos bens e interesses relevantes, como um dos fins do Estado, está estreitamente ligada ao direito penal. Este tem por escopo, através de normas e sanções, proteger os bens jurídicos mais importantes, como a vida, a saúde, a integridade corporal, o patrimônio, a família, o meio ambiente etc. Essa proteção, como é evidente, não deve ocorrer somente quando violada a norma legal. A fim de evitar o dano ou a lesão, deve o Estado agir preventivamente.

Para prevenir o mal maior, segundo preleciona o Professor MANOEL PEDRO PIMENTEL, "o legislador estabeleceu um conjunto de normas destinado a cercear as condutas que, sem se apresentarem ainda lesivas ou ofensivas, trazem em si a potencialidade de ofender ou de lesar, constituindo-se em manifestações de estado perigoso" (1).

A esse conjunto de normas, conforme ainda ensina o festejado penalista, "deu-se o nome de contravenções, e a sua tipificação em leis de caráter punitivo visa cercear-lhe o desenvolvimento, evitando o dano ou a lesão que inevitavelmente aconteceriam se chegassem ao seu pleno desdobramento, ofendendo ou lesando os bens e interesses jurídicos mais relevantes" (2).

(1) *Contravenções Penais*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1978, p. 2.

(2) Ob. e p. cit.

Dentro do nosso ordenamento jurídico essas normas em parte foram codificadas, constituindo a Lei das Contravenções Penais, enquanto outras, em grande número, encontram-se em leis esparsas (3).

Em face da relevância de referidas normas, desnecessárias quaisquer considerações a respeito, visto que se constituem num dos mais eficazes meios de prevenção da criminalidade.

2. Todavia, diante do crescente aumento da violência e do crime, com uma sensível sobrecarga nos sistemas policial, judiciário e carcerário, e em face das formalidades exigidas pelo processo contravencional, a violação das figuras contravencionais não tem sido objeto de uma melhor e eficiente apuração.

Nos dias de hoje, diante de um crime e de uma contravenção, há uma tendência natural para que a atividade policial ou judiciária se ocupe do primeiro.

Conseqüentemente, vêm os ilícitos contravencionais sofrendo um sensível processo de descriminalização (4), circunstância que nos leva à tomada de uma posição.

Está na hora de se adotar um modelo mais adequado às exigências atuais. Um sistema que, ao mesmo tempo que alivie e reduza a carga imposta às autoridades policiais, judiciárias e do Ministério Público, não deixe impunes aqueles que violem normas de proteção dos bens e interesses relevantes.

O momento impõe a adoção de um sistema dotado de procedimento bastante simples, sem formalismos, com sanções pecuniárias ou de ordem patrimonial, como apreensão de objetos, interdição de estabelecimentos etc., que seriam aplicadas de imediato.

Liberar-se-ia, assim, a Polícia, o Judiciário e o Ministério Público para dirigirem suas atividades aos delitos mais graves e que mais de

(3) Decreto-Lei nº 3.688, de 3-10-41 (Lei das Contravenções Penais); Lei nº 1.390, de 3-7-51 (Preconceito de raça ou de cor); Lei nº 1.521, de 26-12-51 (Crimes contra a economia popular); Lei nº 4.494, de 25-11-64 (Regula as locações urbanas); Lei nº 4.591, de 16-12-64 (Dispõe sobre o condomínio); Lei nº 4.771, de 15-9-65 (Código Florestal); Lei nº 5.197, de 3-1-67 (Dispõe sobre a proteção à fauna); Lei nº 5.473, de 9-7-68 (Regula o provimento de cargos); Lei nº 5.553, de 6-12-68 (Dispõe sobre a apresentação e uso de documentos de identificação pessoal).

(4) Segundo LUIS RODRIGUES MANZANERA e NELSON PIZZOTTI MENDES, "Há casos em que a polícia, por múltiplas causas (excesso de trabalho, situações políticas), nega-se a intervir, prender ou perseguir, dando lugar a uma descriminalização de fato". ("O Enfoque Criminológico da Descriminalização". Artigo in *Justitia*, volume nº 96, p. 163).

perto vêm atingindo a sociedade, concorrendo, ainda, para o alívio do sistema carcerário.

3. O modelo mais adequado ao nosso sistema seria a transformação dos ilícitos contravencionais em ilícitos administrativos policiais.

Seria a retirada das contravenções penais do campo do direito penal.

Alguns países, como Portugal, Itália e as duas Alemanhas, ao se defrontarem com problemas idênticos ao que hoje enfrentamos, houveram por bem adotar tal medida.

Ao sustentar a necessidade da adoção de um sistema distinto do direito penal, denominado “contraordenações”, afirmou o legislador português que:

“Ordenamento que permita libertar este ramo de direito das infrações que prestam homenagem a dogmatismos morais ultrapassados e desajustados no quadro de sociedades democráticas e plurais, bem como do número inflacionário dos comandos normativos da Administração, cuja desobediência se não reveste de ressonância moral característica do direito penal. E que permita, outrossim, reservar a intervenção do direito penal para tutela dos valores ético-sociais fundamentais e salvaguardar a sua plena disponibilidade para retribuir e prevenir com eficácia a onda crescente de criminalidade, nomeadamente da criminalidade violenta” (5).

No mesmo sentido a motivação constante do projeto de lei italiano, que despenalizou algumas figuras contravencionais, quando afirma que:

“Per fronteggiare questa situazione e, in particolare, per restituire una maggiore funzionalità e snellezza alla giustizia penale e per attribuire nuovamente efficacia alla repressione delle infrazioni previste dalle leggi penali speciali l'unico rimedio di sicura ed immediata operatività é la depenalizzazione legale di quelle contravenzioni che hanno minore rilevanza giuridica e sociale” (6).

Como se vê, a descriminalização, por sua forma de despenalização, não importa na supressão ou legalização do ilícito contravencional. Ele tão-somente perde o seu caráter penal. Sua violação continua sujeita a

(5) Exposição de Motivos do Decreto-Lei nº 232, de 2-7-79.

(6) *Revista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, vol. 18, 1975, p. 3.

uma sanção, só que de outra natureza e aplicada mediante outro procedimento (7).

4. A adoção deste instituto teria como resultado imediato a descentralização de toda atividade fiscalizadora e julgadora, atribuindo-se tal competência a outros órgãos da Administração Pública (8).

A consequência seria não só a diminuição dos serviços policiais e judiciários, como a imediata aplicação de sanção ao infrator. O cumprimento da lei seria exigido e a sua violação prontamente punida. Nos dias de hoje, de nada valem as leis contravencionais, pois não há qualquer punição para aqueles que as violam. Isto só leva à desmoralização e ao desprestígio do Poder Público.

Ao contrário do que hoje ocorre, quando o processo contravencional exige um certo número de formalidades (9), o ilícito administrativo policial seria apurado de forma sumária, com uma solução imediata.

Este procedimento tramitaria perante a autoridade administrativa local, com ampla possibilidade de defesa e com recurso para a autoridade imediatamente superior, possibilitando-se, sempre, o recurso ao Judiciário (10).

Quanto às figuras contravencionais de maior interesse e que não se enquadrassem perfeitamente no campo de atuação de outros órgãos públicos, permaneceriam no âmbito de atribuições da Polícia Judiciária, mas também sujeitas ao procedimento administrativo apontado.

É de se notar, ainda, que a nossa legislação já admite a aplicação por parte de autoridades administrativas ou seus representantes, mediante processo bastante sumário, de sanções de ordem pecuniária bem mais elevadas e rigorosas do que as previstas na lei contravencional (11).

(7) Despenalização, segundo RAFFAELE BERTONI e outros, "si riferisce ai casi di degradazione di figure criminose in illeciti di diversa natura (per lo più amministrativa)". (In *Depenalizzazione e Illecito Amministrativo*. Milano, Giuffrè Editore, 1982, p. 3).

(8) Por exemplo, os ilícitos previstos nos arts. 22 (internação irregular em estabelecimento psiquiátrico) e 23 (indevida custódia de doente mental) seriam da competência do órgão que cuidasse da saúde; as figuras descritas nos arts. 29 (desabamento), 30 (perigo de desabamento) e 42 (perturbação do trabalho ou sossego alheios), do Município.

(9) V. art. 531 do Código de Processo Penal.

(10) V. art. 153, § 4º, da Constituição federal.

(11) Enquanto a multa por infração do art. 32 da Lei de Contravenções Penais vai de Cr\$ 400,00 a Cr\$ 4.000,00, a multa pela mesma infração, prevista no Código Nacional de Trânsito, aplicada por um policial de trânsito, no momento da infração, é muito superior e permite a apreensão do veículo.

5. Entretanto, antes de se proceder à transformação de determinados ilícitos contravencionais em ilícitos administrativos policiais, há que se efetuar um expurgo na Lei das Contravenções Penais e nas leis esparsas, retirando-se-lhes algumas figuras. Umas deverão ser suprimidas e outras remetidas para o Código Penal.

No primeiro caso, estaríamos diante da *ab-rogação*. Esta forma de descriminalização, no dizer de LUÍS RODRIGUES MANZANERA e NELSON PIZZOTTI MENDES, consiste na abolição da norma que dava caráter criminal a determinada conduta" (12).

Consoante preleciona o Professor MIGUEL REALE JUNIOR, "a mudança dos valores predominantes na vida social exige a descriminalização. Novas crenças e modos de ser tornam dezarrazoadas certas incriminações que se apresentam conflitantes com os padrões de comportamento ora vigentes" (13).

De fato, várias figuras contravencionais já sofreram ou vêm sofrendo um processo de descriminalização.

Algumas delas, como as previstas nos arts. 20 (anúncio de meio abortivo ou anticoncepcional), 24 (instrumento de emprego usual na prática de furto), 25 (posse não justificada de instrumento usual na prática de furto), 26 (violação de lugar ou objeto), 39 (associação secreta), 44 (imitação de moeda para propaganda) e 52 (loteria estrangeira), estão totalmente superadas e inadequadas à época que vivemos.

Outras, como as descritas nos arts. 59 (vadiagem), 60 (mendicância) e 62 (embriaguez), mais refletem um problema social, a ser amparado pelo Estado, do que uma situação que coloque em perigo a sociedade. Os vadios, os mendigos, os ébrios merecem tratamento e não punição (14).

Num exame mais aprofundado e que foge ao objetivo deste trabalho, outras infrações poderiam ser apontadas.

6. No que diz respeito à penalização de certos ilícitos contravencionais, faz-se mister observar, inicialmente, que alguns tipos, como os pre-

(12) Artigo citado.

(13) *Novos Rumos do Sistema Criminal*. Rio de Janeiro, Forense, 1983, p. 213.

(14) Para RICARDO LEVENE: "Pero no basta declarar punibles como contravenciones ciertas formas de conducta, como sea la vacancia, la ebridad, la mendicidad, si faltan los establecimientos adecuados, que permitan llevar a cabo la terapia del trabajo, que para muchos es la única aplicable a toxicómanos, vagabundos, alcoholistas etc" (*Introducción al Derecho Contravencional*. Buenos Aires, Ed. Depalma, 1968, p. 72).

vistos nos arts. 57 (publicidade de sorteio) e 70 (violação do privilégio postal), já foram penalizados. O primeiro, pelo art. 17, parágrafo único, da Lei nº 5.250, de 9-2-67 (Lei de Imprensa); e o segundo, pela Lei nº 6.538, de 22-6-1978 (Dispõe sobre os Serviços Postais).

Numa análise bastante superficial, poderíamos apontar desde logo, como passíveis de penalização, as figuras dos arts. 19 (porte de arma) e 34 (direção perigosa de veículos na via pública), ambas da Lei das Contravenções Penais.

No que tange ao porte de arma, não restam dúvidas, conforme afirma NILO BATISTA, que o ilícito estaria melhor situado no Código Penal, "entre os crimes de perigo para a vida ou a saúde" (15).

Quanto a direção perigosa de veículos, segundo preleciona JOSÉ FREDERICO MARQUES, "infração de tanta gravidade deveria merecer norma especial que a qualificasse como *crime* e em que a punição fosse bem rigorosa" (16).

No mesmo sentido, a lição do já citado NILO BATISTA, para o qual, "se o Código Penal de 1969 houvesse entrado em vigor, com os delitos de regra de trânsito (arts. 287 e 288), tal contravenção não se apresentaria nos números que examinamos. Seja pelo modelo do Código de 1969, (isto é, pela via do perigo comum), seja pela reformulação do tipo básico de perigo para a vida ou a saúde (art. 132, CP), o assunto pode ser tratado de modo incomparavelmente mais sério e eficaz, dentro do Código Penal" (17).

7. Em resumo e concluindo, temos que o momento exige a tomada de uma posição, com a adoção de novas medidas, principalmente aquelas que ao mesmo tempo que liberem a Polícia Judiciária, o Ministério Público e o Judiciário para atuar apenas nos casos mais graves, não deixe impune os infratores de normas que tenham por objeto coibir condutas que possam causar ofensas ou lesões.

A descriminalização das contravenções penais, transformando-as em ilícitos administrativos policiais, apurados sumariamente, mediante procedimento especial e punidas com sanções administrativas, como multa, apreensão e perda de objetos, interdição de estabelecimentos etc., seria, a nosso ver, a medida mais adequada ao momento.

(15) "Contravenções Penais". Parecer in *Revista de Direito Penal*, vol. 29, p. 277.

(16) *Tratado de Direito Penal*. São Paulo, Ed. Saraiva, 1961, v. IV, p. 274.

(17) Ob. e p. citis.