

PARECER N° , DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara n° 160, de 2008, que *cria Centros de Atendimento Integrado à Mulher – CAIM vítima de crime de estupro, tipificado no art. 213 do Decreto-Lei n° 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal.*

RELATOR: Senador **FLÁVIO TORRES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei da Câmara n° 160, de 2008, que cria os Centros de Atendimento Integrado à Mulher (CAIM), para vítimas de crime de estupro.

A proposição, de iniciativa do deputado Eduardo Cunha, foi aprovada pela Câmara dos Deputados, após receber pareceres favoráveis das Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania, de Finanças e Tributação e de Seguridade Social e Família.

Constituído por oito artigos, o projeto dispõe, no primeiro deles, que as vítimas do crime de estupro serão encaminhadas a Centros de Atendimento Integrado à Mulher (CAIM), para a realização de procedimentos de assistência pós-traumáticos.

O **art. 2°** enuncia a finalidade do projeto, qual seja a de centralizar o atendimento à vítima de estupro em um único espaço físico, para minimizar a exposição da vítima e agilizar o seu atendimento.

O **art. 3°** estabelece a composição dos centros de atendimento, que deverão ser integrados por policiais especializados, peritos do Instituto

Médico Legal, membros do Ministério Público, defensores públicos, corpo médico especializado, assistentes sociais, psicólogos e outros profissionais.

O **art. 4º** determina que as instalações para o atendimento pós-traumático deverão contar com um centro médico especializado, instalações para atendimento psicoterapêutico e psicossocial e acomodações físicas que funcionem como abrigo pelo tempo que se fizer necessário.

O **art. 5º** faculta que os centros de atendimento funcionem de forma conjunta com as delegacias especializadas de atendimento à mulher ou outros órgãos públicos dirigidos à assistência e proteção à mulher, nos Estados e Municípios onde eles existirem.

O **art. 6º** dispõe que a implantação dos centros de atendimento não se condicionará à existência de estrutura prévia na localidade de sua instalação.

O **art. 7º** identifica a fonte de custeio dos centros de atendimento, a saber: as verbas orçamentárias destinadas à segurança pública e à ação social dos Estados.

Por fim, o **art. 8º** veicula a cláusula de vigência e estabelece que as novas normas produzirão efeito a partir do exercício financeiro subsequente ao de publicação da lei.

Na justificção, o autor da proposição assinala que a implantação de centros de atendimento integrado à mulher facilitará o tratamento pós-traumático das vítimas, impedindo que a mulher agredida necessite prestar esclarecimentos sobre o crime de forma descentralizada, o que gera um desgaste desnecessário da pessoa humana.

Após a análise desta Comissão, o projeto deverá ser objeto de parecer da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Não lhe foram apresentadas emendas no Senado.

II – ANÁLISE

Temos como altamente meritórias as preocupações que animaram o Deputado Eduardo Cunha a apresentar o projeto em exame. Com efeito, a centralização das atividades relacionadas ao atendimento de mulheres vítimas do crime hediondo de estupro constitui medida salutar e tendente à concretização do princípio da dignidade da pessoa humana. É fundamental que o aparato estatal seja dotado de estruturas que assegurem a assistência médica e psicológica às vítimas desse crime. Em muitos casos, os criminosos são pessoas de sua própria família, tornando necessário até mesmo o oferecimento, pelo Poder Público, de abrigo às vítimas, para impedir a repetição do crime, como estatuído no art. 4º do projeto.

Lamentavelmente, no entanto, temos de reconhecer que o projeto padece de vícios de inconstitucionalidade impeditivos de sua aprovação por esta Casa. O primeiro deles consiste na afronta ao princípio federativo: o projeto cria obrigação para os Estados-membros, sem que dispositivo constitucional autorize o legislador federal a fazê-lo. Mais ainda, detalha a forma de ação a ser adotada por esses entes federados na assistência a vítimas do crime de estupro: deve ser centralizada no órgão ao qual alude, integrado pelos profissionais que enumera e custeado com os recursos que identifica. Ora, afigura-se nítida a ofensa à autonomia dos Estados para formular e executar políticas públicas em sua esfera de atuação. Consoante leciona José Afonso da Silva (Curso de Direito Constitucional Positivo, 19ª ed., p. 592 e 605):

A Constituição Federal assegura autonomia aos Estados federados que se consubstancia na sua capacidade de auto-organização, de autolegislação, de autogoverno e de auto-administração (arts. 18, 25 a 28). [...]

[A] estrutura administrativa dos Estados-membros é por eles fixada livremente, no exercício de sua autonomia constitucional de auto-administração, sujeitando-se a certos princípios que são inerentes à administração em geral, como são os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, eficiência e outras determinações constantes do art. 37, que se impõem a todas as esferas governamentais.

De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, as exceções à autonomia administrativa de Estados e Municípios não podem ser presumidas no regime federativo brasileiro; antes, reclamam “norma inequívoca da Constituição da República” (Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 104, DJ de 24.08.2007). Como inexistente norma constitucional que autorize o legislador federal a determinar a forma como os Estados devem prestar serviços de atendimento às vítimas de crime, inclusive descendo a detalhes administrativos de como serão organizados tais serviços, temos de concluir que tal ingerência não se compatibiliza com o princípio federativo.

O projeto padece igualmente de vício de inconstitucionalidade formal, por inobservância da reserva de iniciativa, visto que a criação de órgãos integrantes da estrutura do Poder Executivo Estadual somente pode ser feita mediante lei de iniciativa do Governador de Estado. Assim, nem mesmo as Assembléias Legislativas poderiam iniciar o processo legislativo para dispor sobre a matéria versada no presente projeto. Sobre o assunto, a jurisprudência do Excelso Pretório é assente:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Artigo 117, incisos I, II, III e IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal. Órgãos incumbidos do exercício da segurança pública. Organização administrativa. Matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Modelo de harmônica tripartição dos Poderes. Inconstitucionalidade. 1. Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao Chefe do Poder Executivo local. 2. Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário. Precedentes. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI nº 1182, DJ de 10.03.2006)

No mesmo sentido, poderiam ser citadas as decisões na ADI nº 1.275 (DJ de 08.06.2007), na ADI nº 3.751 (DJ de 24.08.2007), na ADI nº 2.808 (DJ de 17.11.2006) e na ADI nº 1.144 (DJ de 08.09.2006).

Dessarte, não obstante o projeto seja, no mérito, digno de encômios, óbices constitucionais insuperáveis impedem a sua aprovação.

III – VOTO

Em face do exposto, somos pela rejeição do Projeto de Lei da Câmara nº 160, de 2008, por padecer de vícios de inconstitucionalidade.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator