



PARECER Nº 66, DE 2022-PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 4.147, de 2021, do Senador Wellington Fagundes, que *incentiva programas nacionais de atendimento ao homem, em caráter preventivo à violência contra as mulheres, para fins de equânime desenvolvimento humano, regional e social, nos termos da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher - ONU e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, de Belém do Pará – OEA. De igual forma, instrumentaliza mecanismos em canais de assistência preventiva para fins de contenção à violência doméstica e familiar, nos termos do art. 226, §8º, da Constituição Federal, bem como arts. 1º, 8º, VIII, 35, IV da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.*

Relatora: Senadora **LEILA BARROS**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 4.147, de 2021, de autoria do Senador Wellington Fagundes, tem por finalidade incentivar programas nacionais de atendimento ao homem para prevenção da violência contra a mulher.

Para atender a esse objetivo, atribui ao poder público a incumbência de desenvolver ações e programas de prevenção à violência contra a mulher, mediante a instituição de instrumentos facilitadores da assistência ao homem que demande apoio para a contenção da violência doméstica, inclusive com a disponibilização de serviço telefônico gratuito, de âmbito nacional, para essa finalidade. Além disso, atribui ao Sistema Único de Saúde a responsabilidade por manter programa de atenção à saúde mental do homem voltado para a prevenção da violência contra a mulher,





inclusive na modalidade de atendimento remoto com recursos de telemedicina, podendo firmar parcerias com órgãos da administração pública, organizações sem fins lucrativos e com serviços privados, para que atuem de forma complementar à rede pública de atenção psicossocial e às unidades básicas de saúde.

A proposição determina ao poder público que dê ampla publicidade a essas iniciativas, inclusive mediante divulgação nas unidades de saúde, e fixa o prazo de 90 dias para que o Poder Executivo edite regulamento sobre esse programa. A previsão de entrada em vigor é imediata.

O autor justifica a iniciativa com fundamento nos índices alarmantes de violência contra a mulher que ainda temos no Brasil, causados pelo desejo que muitos homens têm de possuir e de controlar as mulheres, como reflexo de uma cultura machista, na qual os gêneros são hierarquizados. Remete a uma iniciativa colombiana de criação de uma linha telefônica para auxiliar os homens a lidar com as emoções e os comportamentos machistas, semelhante aos programas que já mantemos, no Brasil, para os homens condenados ou investigados por violência doméstica e familiar.

Foi apresentada a Emenda nº 1 – PLEN, do Senador Fabiano Contarato, que altera o art. 3º da proposição para fazer com que os programas de prevenção à violência contra a mulher passem a contar com as redes de ensino e de atenção psicossocial, incluindo os Centros de Referência em Assistência Social e os Centros de Referência Especializados em Assistência Social, além das unidades básicas de saúde.

II – ANÁLISE

O PL nº 4.147, de 2021, vem à apreciação do Plenário, com fundamento no Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2021, que institui o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal.

O objeto principal da proposição é congruente com a Constituição Federal, cujo art. 3º arrola, entre seus objetivos, o de promover uma sociedade livre, justa e solidária e o de promover o bem de todos, sem preconceitos relativos ao sexo ou qualquer forma de discriminação.





Ademais, o art. 5º, § 2º, da nossa Constituição reconhece como direitos fundamentais implícitos aqueles previstos em convenções internacionais nas quais o Brasil é parte, como é o caso da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, de 1994, conhecida como Convenção de Belém do Pará, citadas apenas na ementa da proposição.

Contudo, há inconstitucionalidade pontual no art. 4º da proposição, que impõe ao Poder Executivo o dever de regulamentar a lei que dela resulte em até 90 dias. Isso viola o princípio da separação de Poderes e a competência privativa do Presidente da República para dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, prevista no art. 84, inciso VI, alínea *a*, da Constituição de 1988. Esse vício pode ser sanado mediante supressão integral do dispositivo que o veicula, o que não impede, de nenhuma forma, que o Poder Executivo exerça sua competência privativa e regule a matéria.

Quanto ao mérito, é louvável a iniciativa de instituir mecanismos que previnam a violência contra a mulher. Muitos homens convivem com as pressões antagônicas do machismo arraigado, legado pela nossa cultura patriarcal, e do respeito aos direitos fundamentais das mulheres, que não são sua propriedade e não se sujeitam à sua tutela, como bem estabelecido na doutrina dos direitos humanos e da democracia.

Nesse sentido, convém lembrar que o art. 5º da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, impõe aos Estados-Partes que tomem medidas apropriadas para modificar os padrões socioculturais de conduta de homens e mulheres, com vistas a alcançar a eliminação dos preconceitos e práticas consuetudinárias e de qualquer outra índole que estejam baseados na ideia da inferioridade ou superioridade de qualquer dos sexos ou em funções estereotipadas de homens e mulheres. Também é pertinente mencionar que o art. 7º da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, de 1994, conhecida como Convenção de Belém do Pará, obriga os Estados-Partes a incorporar normas para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, enquanto o art. 8º da mesma Convenção dispõe sobre a criação de programas voltados para promover o conhecimento e a observância do direito da mulher a uma vida livre de violência, combater





preconceitos e costumes que legitimem ou exacerbem agressões à mulher, conscientizar o público sobre esse problema e coletar dados sobre as causas, as consequências e a frequência da violência contra a mulher.

Vemos, portanto, como a proposição se amolda a princípios e compromissos assumidos pelo Brasil ao longo de décadas, contribuindo na longa e árdua jornada que empreendemos em busca da igualdade de gênero, de modo que reconhecemos, nitidamente, seu mérito.

Não obstante, com relação aos aspectos técnicos, como a juridicidade e a técnica legislativa, consideramos que o conteúdo da proposição pode ser abrigado na Lei Maria da Penha, que é a principal referência no combate e na prevenção da violência contra a mulher, não sendo necessário, ou recomendável, que tenhamos nova lei autônoma dispondo sobre o mesmo tema. Há, felizmente, na lei, alguns dispositivos nos quais podemos acolher as contribuições do PL nº 4.147, de 2021.

Com relação à Emenda nº 1 – PLEN, que tem o relevante mérito de agregar a perspectiva educacional e assistencial à prevenção da violência contra a mulher e à reeducação dos agressores, podemos acolher essa contribuição ao transpor as alterações para a Lei Maria da Penha, desdobradas em alguns de seus dispositivos, como passamos a expor.

Na Lei Maria da Penha, o inciso V do art. 8º já prevê “a promoção e a realização de campanhas educativas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, voltadas ao público escolar e à sociedade em geral, e a difusão desta Lei e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos das mulheres”. Mas podemos alterar o inciso VI do mesmo artigo, que, sem mencionar claramente a prevenção, dispõe sobre

a celebração de convênios, protocolos, ajustes, termos ou outros instrumentos de promoção de parceria entre órgãos governamentais ou entre estes e entidades não-governamentais, tendo por objetivo a implementação de programas de erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher.

Enquanto isso, os incisos VI e VII do art. 22 da mesma Lei permitem que o juiz encaminhe o agressor a programas de recuperação e reeducação, além de acompanhamento psicossocial, por meio de atendimento individual ou grupo de apoio. Paralelamente, os arts. 29 a 32





facultam aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher que criem equipes de atendimento multidisciplinar, às quais compete, entre outras coisas, desenvolver trabalhos de orientação, encaminhamento e prevenção voltados para o agressor. E, finalmente, o art. 35, inciso V, faculta à União, ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios criar centros de educação e de reabilitação para os agressores.

Esses dispositivos podem ser alterados para ressaltar a importância da prevenção e dispor sobre os mecanismos específicos do atendimento de serviço telefônico, de teleatendimento e de programas de saúde mental do homem. Sob esse último aspecto, considerando que a saúde mental ainda é, em muitos casos, alvo de preconceito por segmentos sociais retrógrados, entre os quais também costuma vicejar o machismo, seria proveitoso articular tais dispositivos com o atendimento multidisciplinar já previsto na lei. Particularmente, vemos margem para essa ação conjunta no art. 30 da Lei Maria da Penha, que atribui às equipes de atendimento multidisciplinar competência para desenvolver trabalhos de orientação, encaminhamento e prevenção, que podem passar a incluir, além dos agressores já identificados, os acusados e todos aqueles que queiram, voluntariamente, participar de tais iniciativas. E, no art. 35, que trata das iniciativas que cabem aos diversos entes da Federação, incluímos as referências ao Sistema Único de Saúde e ao Sistema Único de Assistência Social.

Dessa forma consideramos que o conteúdo do PL nº 4.147, de 2021, e da Emenda nº 1 – PLEN podem ser acomodados com bastante proveito na Lei Maria da Penha, que já veicula diretrizes e programas afins àqueles que, com todo mérito, se pretende criar. Aproveitando esse ensejo, podemos, ainda, tornar a ementa da proposição mais clara, expondo o seu objeto de modo mais conciso e transpondo para a Lei Maria da Penha as referências aos tratados e convenções internacionais, criando, como bônus, um paralelismo saudável com o art. 5º, § 2º, da Constituição. Acomodando essa referência nas diretrizes do art. 8º da Lei Maria da Penha, às quais podemos somar o disposto no parágrafo único do art. 2º da proposição, podemos prever capacitação técnica para garantir que o atendimento seja prestado em consonância com as normas definidoras de direitos humanos, e não segundo interpretações anacrônicas sobre os papéis tradicionais de gênero, que orientam a mulher a ser submissa e a não provocar o homem, o que é uma culpabilização inaceitável da vítima, infelizmente ainda presente nas nossas instituições.





III – VOTO

Em razão do que foi exposto, concluímos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 4.147, de 2021, e pelo **acolhimento** parcial da Emenda nº 1 – PLEN, na forma da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº 2 - PLEN (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 4.147, DE 2021

Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para dispor sobre programas de atendimento ao homem para prevenção da violência contra a mulher.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 8º, 22, 30 e 35 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2007, passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 8º**

VI – a criação e manutenção de programas de prevenção e erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher, diretamente ou mediante a celebração de convênios, protocolos, ajustes, termos ou outros instrumentos de promoção de parceria entre órgãos governamentais ou entre estes e entidades não-governamentais;

VII – a capacitação técnica permanente das Polícias Civil e Militar, da Guarda Municipal, do Corpo de Bombeiros e das demais instituições públicas e das entidades não-governamentais parceiras envolvidas nas ações de que trata esta Lei, quanto às questões de gênero e de raça ou etnia, observando-se, ainda, os direitos da mulher previstos na legislação ordinária, na Constituição Federal e em tratados e convenções internacionais nos quais a República Federativa do Brasil seja parte;





..... (NR)”

“Art. 22.

VI – comparecimento do agressor a programas de recuperação, reeducação e prevenção de novas ocorrências;

VII – acompanhamento psicossocial do agressor, por meio de atendimento individual e/ou em grupo de apoio, com foco na recuperação, na reeducação e na prevenção de novas ocorrências.

..... (NR)”

“Art. 30. Compete à equipe de atendimento multidisciplinar, entre outras atribuições que lhe forem reservadas pela legislação local, fornecer subsídios por escrito ao juiz, ao Ministério Público e à Defensoria Pública, mediante laudos ou verbalmente em audiência, e desenvolver trabalhos de orientação, encaminhamento, prevenção e outras medidas, voltados para a ofendida, o agressor, os familiares e para quaisquer outras pessoas que busquem apoio para prevenir agressões, com especial atenção às crianças e aos adolescentes.

Parágrafo único. O Sistema Único de Saúde, no âmbito de suas competências e na forma prevista no § 2º do art. 35, prestará apoio às equipes de atendimento multidisciplinar. (NR)”

“Art. 35.

V – centros e serviços de educação e reabilitação dos agressores.

§ 1º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios devem garantir a oferta de serviços de atendimento individual ou em grupo, inclusive mediante teleatendimento gratuito, ao agressor ou a qualquer pessoa que demande apoio para a contenção da violência doméstica, podendo, para tanto, valer-se dos instrumentos previstos nos incisos IV e V do *caput* e no inciso VI do art. 8º desta Lei.

§ 2º O Sistema Único de Saúde manterá programa de atenção à saúde mental do homem, voltado para a prevenção da violência contra a mulher, por meio da sua rede de atenção psicossocial e das unidades básicas de saúde, podendo, ainda, utilizar para esse fim recursos de telemedicina.





§ 3º O Sistema Único de Assistência Social, por meio dos Centros de Referência em Assistência Social e dos Centros de Referência Especializados em Assistência Social, manterá programas voltados para a prevenção da violência contra a mulher e a reeducação de agressores.

§ 4º O poder público dará ampla publicidade aos serviços, equipamentos, políticas e programas de que trata este artigo. (NR)''

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relatora





15/03/2022

TRECHO DA NOTA TAQUIGRÁFICA DA SESSÃO DELIBERATIVA ORDINÁRIA – SEMIPRESENCIAL, REALIZADA EM 15/03/2022, REFERENTE A SUGESTÃO DE ADEQUAÇÃO REDACIONAL APRESENTADA PELO SENADOR NELSINHO TRAD AO PL Nº 4147/2021 E AO SEU ACATAMENTO PELA RELATORA DO PROJETO, SENADORA LEILA BARROS.

.....

O SR. NELSINHO TRAD (Bloco Parlamentar PSD/Republicanos/PSD - MS) – Pela ordem, Senador Weverton.

O SR. PRESIDENTE (Weverton. PDT/CIDADANIA/REDE/PDT - MA) – O parecer é favorável ao projeto e pelo acolhimento parcial da Emenda nº 1, nos termos da Emenda nº 2 (Substitutivo) da Relatora.

Completada a instrução da matéria, passa-se à discussão.

Pela ordem, Senador Nelsinho Trad.

O SR. NELSINHO TRAD (Bloco Parlamentar PSD/Republicanos/PSD - MS. Para discutir.) – Não, eu fui provocado pelo Ministério da Cidadania, e eu queria deixar este registro para a nossa querida Relatora, Senadora Leila, de que seria interessante também a mudança de comando de "manterá programas voltados..." para "manterá ações voltadas ..." Se ela pode acatar essa sugestão. Apenas isto.

O SR. PRESIDENTE (Weverton. PDT/CIDADANIA/REDE/PDT - MA) – Senadora Leila.

A SRA. LEILA BARROS (PDT/CIDADANIA/REDE/CIDADANIA - DF. Como Relatora. Por videoconferência.) – Sr. Presidente, já conversei com o Governo, e, é claro, um pedido do Senador Nelsinho Trad não é um pedido, mas uma ordem. Nós, a Consultoria e a nossa assessoria, entendemos que é absolutamente tranquila essa alteração de "programas" para "ações".

Nós acatamos.

O SR. PRESIDENTE (Weverton. PDT/CIDADANIA/REDE/PDT - MA) – Então, o parecer é favorável ao projeto e pelo acolhimento parcial da Emenda nº 1, nos termos da Emenda nº 2, da Relatora, com a adequação redacional ao Plenário.