



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora **TERESA LEITÃO**

## **PARECER Nº 16, DE 2023-PLEN/SF**

Do PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 2, de 2023, à Medida Provisória nº 1.140, de 27 de outubro de 2022, que *institui o Programa de Prevenção e Combate ao Assédio Sexual no âmbito dos sistemas de ensino federal, estadual, municipal e distrital.*

Relatora: Senadora **TERESA LEITÃO**

### **I – RELATÓRIO**

Vem para a análise do Plenário o Projeto de Lei de Conversão nº 2, de 2023, decorrente da aprovação, pela Câmara dos Deputados, de emenda substitutiva à Medida Provisória (MPV) nº 1.140, de 27 de outubro de 2022, cujo objetivo é instituir o *Programa de Prevenção e Combate ao Assédio Sexual no âmbito dos sistemas de ensino federal, estadual, municipal e distrital.*

A MPV, em seus arts. 1º e 2º, dispõe sobre o Programa de Prevenção e Combate ao Assédio Sexual, determinando, no parágrafo único deste último, que a sua implementação abrange instituições públicas e privadas dos respectivos sistemas.

No art. 3º, são apresentadas as definições terminológicas de assédio sexual, ambiente educacional, vítima e agressor, utilizadas na MPV, visando à correta aplicação da norma.

No art. 4º da MPV são arrolados os objetivos do referido programa: *prevenir e combater a prática do assédio sexual nas instituições*



SF/23894.71869-74

*de ensino (inciso I); capacitar docentes e equipes pedagógicas para ações destinadas à discussão, prevenção, orientação e solução do problema do assédio nas instituições de ensino (inciso II); implementar campanhas educativas sobre a temática, com vistas à conscientização dos atores envolvidos no processo educacional e à difusão do conhecimento do problema pela sociedade (inciso III); e instruir e orientar pais, familiares e responsáveis, sobre as providências a adotar a partir da identificação da vítima e do agressor (inciso IV).*

O art. 5º da MPV, além de instar as instituições de ensino a elaborar ações e estratégias de prevenção e combate ao assédio sexual no ambiente educacional, enumera diretrizes a serem observadas na realização dessas atividades

Adicionalmente, por meio do § 1º desse dispositivo, a MPV impõe aos profissionais das instituições de ensino que tiverem conhecimento da conduta de assédio sexual o dever legal de denunciá-la, acrescentando, por força do § 2º, a obrigatoriedade de apuração de retaliações contra vítimas de assédio sexual (inciso I); testemunhas (inciso II); ou auxiliares em investigações ou processos que apurem a conduta delituosa (inciso III).

No art. 6º, a MPV incumbe ao Ministério da Educação (MEC) oferecer aos sistemas de ensino os materiais a serem utilizados na capacitação e na divulgação dos objetivos do Programa de Prevenção e Combate ao Assédio Sexual, determinando ainda, no parágrafo único desse dispositivo, que as instituições de ensino assegurem capacitação condizente com os padrões mínimos previstos nos referidos materiais didáticos.

Pelo art. 7º, a MPV atribui às instituições de ensino o dever de manter, por cinco anos, os registros de frequência, físicos ou eletrônicos, dos programas de capacitação ministrados na forma prevista no inciso VIII do *caput* do art. 5º, e, ainda, nos termos do art. 8º, a obrigação de encaminhar ao MEC, anualmente, relatórios com as ocorrências de assédio sexual.

Finalmente, o art. 9º da MPV estabelece a vigência imediata da medida, fixando como marco inicial a data de sua publicação.

Foram apresentadas 19 emendas no prazo regulamentar. Na Câmara dos Deputados, o Substitutivo aprovado acatou as de nºs 1, 2, 4 e 8; acolheu parcialmente as de nºs 11, 14 e 17 e rejeitou as demais.



O PLV, proposto pela Deputada Alice Portugal, amplia o escopo da MPV para abranger toda a administração pública direta e indireta nos níveis federal, estadual, municipal e distrital. Além disso, estende o Programa para alcançar qualquer conduta que atente contra a dignidade sexual. Para tanto, acrescenta à expressão “assédio sexual” também o termo “violência sexual”.

Para tanto, o PLV organiza seu conteúdo em 11 artigos. No primeiro descreve o objeto da matéria; enquanto o art. 2º detalha o conteúdo, dispondo sobre sua aplicação na administração pública em geral, desdobrando-se em dois parágrafos. No § 1º, estende a aplicação da norma a empresas privadas que prestem serviços públicos na qualidade de concessionárias, permissionárias, autorizadas, ou por outra forma de delegação. No segundo parágrafo, define que, durante a educação básica, a aplicação do programa restringe-se à formação continuada de professores.

O art. 3º do PLV, por sua vez, estabelece que a “violência sexual” de que trata o Programa é aquela definida pelo Código Penal (Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), pela Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006) e pela Lei que criou o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência (Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017).

Os arts. 4º e 5º do texto traçam os objetivos e diretrizes do Programa, que incluem a prevenção da violência e do assédio sexual, a capacitação de agentes públicos e a realização de campanhas educativas.

Já os arts. 6º, 7º e 8º definem como deve ser a atuação do poder público para a aplicação do Programa, detalhando normas que trazem medidas de divulgação da lei proposta, capacitação, procedimentos em caso de denúncias, monitoramento e oferta de instrumentos jurídicos para o enfrentamento ao assédio e à violência sexual.

O art. 9º, por sua vez, destaca que as ações do Programa devem se concatenar com o disposto no art. 14 da Lei nº 14.431, de 2017, que trata da ação articulada e coordenada entre os sistemas de justiça, segurança pública, assistência social, educação e saúde no desenvolvimento de medidas voltadas ao acolhimento e atendimento às vítimas de violência.

O art. 10 destaca que o Programa somente será aplicado às empresas mencionadas no § 1º do art. 2º após a regulamentação da matéria



pelo ente federativo responsável pela delegação do serviço público a ser prestado.

Por fim, o art. 11 define a entrada em vigor da norma na data de sua publicação.

Aprovada a redação final pela Câmara dos Deputados, cabe agora ao Senado Federal se manifestar sobre a matéria.

## **II – ANÁLISE**

### **II.1 – Da admissibilidade**

Consoante dispõem o § 5º do art. 62 da Constituição Federal (CF) e o art. 8º da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, o Plenário de cada uma das Casas deverá examinar, preliminarmente ao mérito da Medida Provisória, o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, e sua adequação financeira e orçamentária.

Em relação à admissibilidade, importa consignar que a matéria contida na MPV não está entre aquelas cuja veiculação por medida provisória seja vedada pelo § 1º do art. 62 da Constituição. Ainda, devemos lembrar que a urgência e a relevância são requisitos de avaliação discricionária, de apreciação estritamente política, permeada pelos critérios de oportunidade e conveniência.

De acordo com a Exposição de Motivos (EM) nº 62, de 2022, do Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos, os requisitos constitucionais de relevância e urgência estariam contemplados, pois sua edição justifica-se pela “necessidade de responder rapidamente às vicissitudes impostas por essa fatídica realidade, sendo, pois, os dados sobre a alta e crescente incidência de casos de assédio sexual nos estabelecimentos de ensino elementos bastantes para conferir, inclusive, contornos objetivos à urgência da qual se reveste a presente Medida Provisória”.

Dessa forma, opinamos pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência.



## **II.2 – Da adequação orçamentária e financeira**

A Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, estabelece, em seu art. 5º, § 1º, que “o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”.

Quanto a esse aspecto, a Nota Técnica nº 49, de 2022, elaborada pela Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, em atendimento à determinação do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, verifica que a MPV nº 1.140, de 2022, não acarreta repercussão direta no Orçamento da União em vigor, com o impacto orçamentário e financeiro da Medida diferido no tempo.

Com efeito, a EM assevera que “a presente Medida Provisória não acarretará impacto orçamentário para a União, pois o que se pretende é estimular o combate ao assédio sexual no âmbito das instituições educacionais, trazendo diretrizes gerais para a formulação das políticas de integridade dos estabelecimentos de ensino”.

Desse modo, verifica-se que a Medida Provisória nº 1.140, de 2022, bem como o PLV dela decorrente, não acarretam impacto orçamentário para a União.

## **II.3 – Da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa**

Quanto à constitucionalidade, frisamos que a matéria não consta do rol de vedações de edição de medida provisória previsto no § 1º do art. 62 da CF, nem da lista de competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expressa nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

Quanto à juridicidade, a MPV atende o ordenamento jurídico vigente, sob os atributos de generalidade e abstração. De igual modo, a espécie normativa utilizada na proposição para alterar leis ordinárias é pertinente, pois não disciplina matéria reservada à lei complementar.



No mais, a MPV trata de assuntos vinculados por afinidade ou pertinência, cumprindo assim os enunciados no art. 7º, incisos I e II, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis. Dessa forma, consideramos que foram respeitadas as regras relacionadas à técnica legislativa.

## **II.4 – Do mérito**

Quanto ao mérito, observamos que a MPV busca combater o assédio sexual no ambiente escolar cometido contra crianças e adolescentes, iniciativa louvável e desejável. Para tanto, apresenta, de fato, uma política pública voltada para a divulgação de informações, capacitação de profissionais para atuar na área e realização de campanhas conscientizadoras sobre as mais diversas formas de assédio sexual e suas consequências no desenvolvimento de crianças e adolescentes.

Entretanto, a MPV traz uma nova definição de assédio sexual que não está em conformidade com o conceito penal, tipificado no art. 216-A do Código Penal. Ao estabelecer nova concepção de assédio sexual, a Medida, portanto, não contribui para a coerência do ordenamento jurídico e pode encetar novas discussões jurídicas sobre a natureza do conceito de assédio sexual praticado em âmbito escolar.

Nesse sentido, caminha bem o PLV, ao dialogar com a legislação específica em vigor na definição do assédio sexual e de outros crimes que atentam contra a dignidade sexual, oferecendo as tipificações já existentes no Código Penal, somada àquelas da Lei Maria da Penha e as do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência.

Com isso, outras modalidades de crimes igualmente tipificados passam a ser abrangidos pelo Programa: além do assédio sexual (art. 216-A do Código Penal), também o estupro (art. 213), a importunação sexual (art. 215-A) e o estupro de vulnerável (art. 217-A), bem como os crimes previstos na Lei Maria da Penha e no Sistema de Garantia da Criança e do Adolescente.

Além disso, o PLV alterou a terminologia da matéria, para introduzir o “enfrentamento” ao assédio sexual, em vez de apenas o



“combate”, conforme constante da MPV. Consideramos o uso da palavra “enfrentamento” mais coerente com o teor da matéria, uma vez que não se atém aos aspectos coercitivos, mas busca centralizar suas ações na prevenção dos crimes e no amparo às suas vítimas.

Destaque-se, nesse ponto, que o PLV decidiu também ampliar o escopo do projeto para alcançar os demais órgãos da administração pública e dos espaços nos quais haja a prestação de serviços públicos, mesmo quando delegados a empresas privadas.

A alteração é bem-vinda em vários aspectos. Além de contribuir para o enfrentamento desses crimes nos demais espaços públicos – sem que, com isso, frise-se bem, sejam excluídas as escolas e as universidades –, evita-se que haja a formação de julgamentos precipitados, capazes de alimentar aversão das famílias ao ambiente escolar.

Ademais, conforme apontado pela relatora da matéria na Câmara dos Deputados, Deputada Alice Portugal, dados da Controladoria Geral da União (CGU) apontam que dois em cada três processos de investigação por assédio sexual na administração pública federal terminaram sem nenhuma punição. De 2008 a junho de 2022, foram instaurados 905 processos correccionais para apurar casos de assédio sexual, dos quais 633 foram concluídos e 272 permanecem em andamento. Entre as investigações já finalizadas, 432 chegaram ao fim sem punição, o que representa 65,7% do total. As demais resultaram em advertência (41), suspensão (90) ou demissão (95) do agressor.

Tal quadro demonstra a necessidade de ampliar a atuação do Programa de Enfrentamento ao Assédio Sexual para outros espaços da administração, além das escolas e universidades.

### **III – VOTO**

Diante do exposto, o nosso voto é:

- i) pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 1.140, de 2022;



- ii) pela adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 1.140, de 2022, e do Projeto de Lei de Conversão nº 2, de 2023;
- iii) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei de Conversão nº 2, de 2023; e
- iv) no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei de Conversão nº 2, de 2023.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

