

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 501, de 2019, da Deputada Leandre, que *dispõe sobre a elaboração e a implementação de plano de metas para o enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher, da Rede Estadual de Enfrentamento da Violência contra a Mulher e da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência; e altera a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.*

Relator: Senador **SERGIO MORO**

I – RELATÓRIO

Esta Comissão examina o Projeto de Lei (PL) nº 501, de 2019, da Deputada Leandre, que *dispõe sobre a elaboração e a implementação de plano de metas para o enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher, da Rede Estadual de Enfrentamento da Violência contra a Mulher e da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência; e altera a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.*

O art. 1º do projeto indica o objeto da lei, em conformidade com o art. 7º 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.

No art. 2º o PL prevê que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão priorizar a elaboração e a implementação das medidas referidas. Acrescenta que a mencionada Rede Estadual de Enfrentamento da Violência contra a Mulher e a Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência serão compostas pelos órgãos públicos de segurança, saúde, justiça, assistência social, educação e direitos humanos e por organizações da sociedade civil. O dispositivo condiciona ainda os repasses federais relacionados à segurança pública e aos direitos humanos à regular



apresentação, pelos entes federados, dos respectivos planos de metas para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, que será decenal, com atualização obrigatória a cada dois anos, com o fim de monitorar a execução e os resultados das metas e as ações estabelecidas.

O art. 3º determina o conteúdo dos planos de metas:

a) meta de ações para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, que deve conter, no mínimo, uma ação integrada de formação entre os setores diretamente envolvidos, além de ações que alcancem ao menos metade dos servidores de cada setor, a cada ano;

b) inclusão de disciplina de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher nos cursos regulares das instituições policiais, e treinamento continuado, de forma integrada, entre os integrantes dos órgãos de segurança pública, que disponha de técnica de busca ativa, de abordagem, de encaminhamento e atendimento humanizado à mulher em situação de violência doméstica e familiar;

c) plano de expansão das delegacias de atendimento à mulher, que contemple principalmente as regiões geográficas imediatas dos Estados;

d) programa de monitoramento e acompanhamento da mulher em situação de violência doméstica e do agressor;

e) programa de reeducação e acompanhamento psicossocial do agressor;

f) expansão do monitoramento eletrônico do agressor e disponibilização para a vítima de dispositivo móvel de segurança que viabilize a proteção da integridade física da mulher;

g) implementação das medidas previstas na Lei nº 14.164, de 10 de junho de 2021, quais sejam, a inclusão de conteúdo sobre a prevenção da violência contra a mulher nos currículos da educação básica e a instituição da Semana Escolar de Combate à Violência contra a Mulher;

h) expansão dos horários de atendimento dos institutos médicos legais e dos órgãos da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência;



i) programa de qualificação continuada dos profissionais envolvidos;

j) realização de campanhas educativas;

k) ações de articulação da Rede Estadual de Enfrentamento à Violência contra a Mulher e da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência no Município, no Estado ou na região;

l) demais ações que o ente federado considerar necessárias para prevenção da violência contra a mulher e para atenção humanizada à mulher em situação de violência doméstica e familiar e a seus dependentes.

Segundo o art. 4º, o plano de metas deverá conter a definição de um órgão responsável pelo seu monitoramento e pela coordenação da Rede Estadual de Enfrentamento à Violência contra a Mulher e da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência.

Por seu turno, o art. 5º do PL altera o art. 35 da Lei nº 13.675, de 2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), para incluir entre as atribuições do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp), armazenar, tratar e integrar dados e informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas relacionadas com o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher.

Já o art. 6º concede aos Estados o prazo de um ano, contado da promulgação da Lei que resultar da aprovação do PL, para aprovar seus planos de metas, sob pena de não recebimento dos recursos federais relacionados à segurança pública e aos direitos humanos, previstos no art. 2º.

Por fim, o art. 7º prevê a vigência da lei que resultar da aprovação do PL a partir da sua publicação.

Em sua redação original, o PL limitava-se a impor aos Estados a criação, em suas microrregiões, de Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher, com atuação prioritária no atendimento de mulheres vítimas de abuso físico ou moral, no prazo de até cinco anos, sob pena de perda do acesso aos



recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP. Não obstante, foi apresentado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados substitutivo com o atual teor do projeto, que foi aprovado por aquela Casa e enviado ao Senado Federal. O projeto foi encaminhado a esta Comissão e posteriormente seguirá para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH).

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Cumpre-nos examinar os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e mérito do PL nº 501, de 2019.

Verificamos que o PL contém normas relacionadas à promoção de direitos humanos, segurança pública, proteção e defesa da saúde e assistência social.

Diversos dispositivos sustentam a constitucionalidade da proposição, que pretende promover a ação integrada dos entes federados no combate à violência doméstica e familiar contra a mulher.

Primeiramente, constitui fundamento da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição Federal). Por sua vez, o art. 226, § 8º, da Carta Magna determina que o Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

A Constituição Federal, no art. 24, XII, e § 1º, confere competência privativa à União para estabelecer normas gerais sobre proteção e defesa da saúde, enquanto no art. 22, XXIII, atribui competência privativa à União para legislar sobre assistência social. E no § 7º do art. 144 determina que a lei (nacional, editada pela União) disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

Importa registrar que o tema não se enquadra nas matérias de iniciativa privativa do Presidente da República, estabelecidas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal, não havendo que se falar, portanto, em vício de iniciativa.



Ademais, a forma de criação das respectivas redes de enfrentamento da violência e de atendimento à mulher atenderá a critérios de conveniência e oportunidade no âmbito de cada ente federado e se dará em conformidade com a respectiva disponibilidade orçamentária. Afinal, não cabe à União interferir na organização administrativa dos entes federados, que gozam de autonomia, nos termos do art. 18 da Constituição Federal. Por essa razão, as únicas sanções previstas são a ausência de repasse de recursos federais relacionados à segurança pública e aos direitos humanos na hipótese de descumprimento das medidas propostas.

Dessa forma, como mencionado, o Estado que não aprovar o plano de metas em um ano da promulgação da Lei não receberá recursos federais relacionados à segurança pública e aos direitos humanos.

Da mesma maneira, como o art. 5º do projeto prevê que o Sinesp deverá armazenar informações para auxiliar nas políticas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, os entes federados integrantes do Sinesp que deixarem de fornecer ou atualizar seus dados no referido sistema não poderão receber recursos do Fundo Penitenciário (Funpen), em razão do disposto no § 4º do art. 3º da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994. Vale lembrar que ao menos quarenta por cento desses recursos são repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 3º-A, IV, da referida Lei.

Ainda com relação ao Sinesp, outra consequência possível em razão do disposto no art. 5º do PL e do § 2º do art. 37 da Lei nº 13.675, de 2018, é que o ente integrante do Sinesp que deixar de fornecer ou atualizar seus dados e informações poderá não receber recursos nem celebrar parcerias com a União para financiamento de programas, projetos ou ações de segurança pública e defesa social e do sistema prisional, na forma do regulamento.

Não vislumbramos óbice quanto à juridicidade da proposição. Cabe lembrar que as medidas propostas se somam às recentemente aprovadas pelo Congresso Nacional com semelhante objetivo de combater a violência contra a mulher, tais como:

a) a inclusão, entre os objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), da tarefa de estimular e apoiar a realização de ações de prevenção à violência e à criminalidade, com prioridade para aquelas relacionadas à letalidade da população jovem negra, das mulheres e de outros grupos vulneráveis (art. 6º, IV, da Lei nº 13.675, de 2018);



b) o dever de se instituir o Plano Nacional de Prevenção e Enfrentamento à Violência contra a Mulher, nas ações pertinentes às políticas de segurança, implementadas em conjunto com os órgãos e instâncias estaduais, municipais e do Distrito Federal responsáveis pela rede de prevenção e de atendimento das mulheres em situação de violência (art. 8º, VI, da Lei nº 13.675, de 2018, com redação dada pela Lei nº 14.330, de 4 de maio de 2022);

c) a previsão de que, entre os critérios de aplicação dos recursos do FNSP, que são distribuídos pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, serão incluídos metas e resultados relativos à prevenção e ao combate à violência contra a mulher (art. 17, parágrafo único, da Lei nº 13.675, de 2018);

d) a determinação de que, a partir de 1º de janeiro de 2023, no mínimo cinco por cento dos recursos empenhados do FNSP sejam destinados a ações de enfrentamento da violência contra a mulher (art. 5º, § 4º, e XII, da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, com redação dada pela Lei nº 14.316, de 29 de março de 2022); e

e) a previsão de que a transferência pela União de parte dos recursos do FNSP aos Estados e ao Distrito Federal ficará condicionada ao desenvolvimento e à implementação de um plano estadual ou distrital de combate à violência contra a mulher (art. 8º, inciso V, da Lei nº 13.756, de 2018, com redação dada pela Lei nº 14.316, de 2022).

Com a aprovação do projeto, também as transferências voluntárias de valores do FNSP pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, realizadas por meio de convênio ou repasse, somente poderão ser efetuadas aos entes federados que tiverem aprovado o respectivo plano de metas para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher.

Com relação à técnica legislativa, o projeto necessita de um pequeno ajuste para se adequar ao disposto no art. 5º da Lei Complementar nº 95, de 1998, que determina que a ementa explicita, de modo conciso, o objeto da lei, razão pela qual oferecemos uma emenda de redação. Também é necessário, por meio de emenda de redação, prever que a norma do art. 6º aplica-se não apenas aos Estados, mas também ao Distrito Federal.

Quanto ao mérito, somos favoráveis à aprovação do PL, que estabelece medidas oportunas e convenientes para que o combate à violência doméstica e familiar contra a mulher seja realizado de forma mais célere,



eficiente, especializada e articulada. Dessa forma, a União contribui para que todos os entes federados cumpram seu dever constitucional de criar mecanismos para coibir, de forma articulada, a violência doméstica e familiar contra a mulher, imposto pelo § 8º do art. 226 da Constituição Federal.

Nesse sentido, em seu artigo intitulado *Articulação do trabalho em rede para a proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar*, o promotor de justiça Thiago André Pierobom de Ávila discorre sobre a relevância da articulação do trabalho em rede para a concretização das políticas públicas de defesa da mulher em situação de violência doméstica, destacando que, dessa maneira, um conjunto de atores (pessoas, órgãos, instituições) atua de forma horizontal, democrática, cooperativa e articulada para o atingimento de um fim comum, por meio de gestão pública de recursos que procura maximizar a criatividade coletiva, numa relação marcada pela cooperação e solidariedade, para potencializar os recursos e todos se tornarem mais eficientes.

A esse respeito, é oportuno registrar que o Poder Judiciário também tem atuado de forma integrada para prevenir e reprimir a violência doméstica e familiar contra as mulheres e lhes garantir assistência e proteção. Nesse sentido, o Conselho Nacional de Justiça, com o objetivo de coordenar a elaboração e a execução de políticas públicas relativas às mulheres em situação de violência no âmbito do Poder Judiciário, aprovou a Resolução nº 254, de 4 de setembro de 2018, que instituiu a Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra a mulher, e, entre outras medidas, determinou que os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal disponham, em sua estrutura organizacional, de Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar encarregadas, entre outras medidas, de promover articulação interna e externa do Poder Judiciário com outros órgãos governamentais e não-governamentais para a concretização dos programas de combate à violência doméstica.

Igualmente relevante destacar trecho do voto da Ministra Rosa Weber na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 19, por meio da qual o Supremo Tribunal Federal examinou a constitucionalidade de dispositivos da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha):

...o espectro de escolhas legislativas disponíveis (na definição e implementação de políticas públicas voltadas ao cumprimento do dever do Estado de coibir e prevenir a violência no âmbito das relações familiares), do ponto de vista constitucional, somente inclui aquelas



que fornecem **proteção suficiente** ao bem jurídico tutelado, aquelas que sejam, por assim dizer, eficazes, sob pena de ser negada a força normativa da Constituição. A insuficiência na prestação estatal protetiva configura, em si mesma, uma afronta à garantia inscrita no texto constitucional.

Os dados sobre a violência doméstica seguem alarmantes. Apenas no primeiro semestre de 2022 a Central de Atendimento da Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos (ONDH) registrou 31.398 denúncias e 169.676 violações envolvendo a violência doméstica contra as mulheres¹. Já o Conselho Nacional de Justiça revela que há mais de um milhão de processos tramitando relacionados à violência doméstica, dos quais mais de cinco mil são de feminicídio². Portanto, é imperioso que todos os esforços sejam envidados e reunidos pelos entes federados para enfrentar a violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil.

III – VOTO

Em face do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei nº 501, de 2019, e, quanto ao mérito, pela aprovação, com as seguintes emendas de redação:

EMENDA Nº – CCJ (DE REDAÇÃO)

Dê-se à ementa do Projeto de Lei nº 501, de 2019, a seguinte redação:

Dispõe sobre a elaboração e a implementação de plano de metas para o enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher, da Rede Estadual de Enfrentamento da Violência contra a Mulher e da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência; e altera a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, para determinar que o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp) armazene dados e informações para

¹ Conforme matéria intitulada *Brasil tem mais de 31 mil denúncias de violência doméstica ou familiar contra as mulheres até julho de 2022*, publicada em 8 de agosto de 2022 no sítio eletrônico do governo federal. Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/eleicoes-2022-periodo-eleitoral/brasil-tem-mais-de-31-mil-denuncias-violencia-contra-as-mulheres-no-contexto-de-violencia-domestica-ou-familiar>. Acesso em 1º de setembro de 2023.

² Conforme texto sobre Violência contra a mulher publicado no sítio eletrônico do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/violencia-contra-a-mulher/>. Acesso em 31 de agosto de 2023.

auxiliar nas políticas relacionadas com o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher.

EMENDA Nº – CCJ (DE REDAÇÃO)

Acrescente-se, no art. 6º do Projeto de Lei nº 501, de 2019, a expressão “e o Distrito Federal” após a expressão “Os Estados”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

