



SENADO FEDERAL

PARECER Nº 1.073, DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 298, de 2013, da CPMI - Violência contra a Mulher-2012, que dispõe sobre a criação do Fundo Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, e dá outras providências.

RELATOR DO VENCIDO: Senador **PEDRO TAQUES**

I – RELATÓRIO

Foi submetido a exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o Projeto de Lei do Senado nº 298, de 2013, de autoria da Comissão Mista Parlamentar de Inquérito da Violência contra a Mulher, que pretende criar o Fundo Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, e dá outras providências.

O objetivo da proposição é relevante e de louvável iniciativa. Visa garantir a aplicabilidade da Lei 11.340/2006 – Lei Maria da Penha, ampliar e fortalecer a rede de serviços especializada e financiar programas e ações relativas à promoção dos direitos das mulheres.

O projeto foi distribuído à Relatoria da Senadora Ana Rita, que apresentou Voto favorável à aprovação da proposição, na forma de uma Emenda Substitutiva.

No entanto, durante as discussões na Comissão, concluiu-se pela inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa de dois dispositivos da proposição. Trata-se do art. 1º, na parte em que vincula o fundo a ser criado à gestão da Secretaria de Políticas para as Mulheres, e do art. 2º, inc. I, tanto do projeto original quanto do Substitutivo apresentado pela Excelentíssima Relatora.

Os membros da Comissão, por maioria, decidiram que o Projeto de Lei do Senado oriundo da CPMI, apesar de meritório e importante instrumento para contribuição do combate a violência doméstica e familiar contra a mulher, não pode desvirtuar, de modo velado, a reserva de iniciativa legislativa constitucional do Chefe do Poder Executivo para organização administrativa da União e se imiscuir dentre as atribuições da Secretaria de Política para as Mulheres, que possui força de órgão Ministerial.

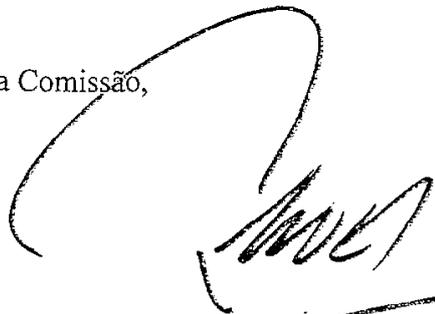
Na mesma toada, a maioria parlamentar da Comissão concluiu que uma Lei Federal Ordinária não pode dispor sobre vinculação de dotações orçamentárias de Estados e Municípios como pretendido pelo art. 2º, inc. I, da proposição, por clara violação ao Pacto Federativo constitucional.

Nesse permeio, devemos lembrar que os fundos públicos, parte da estrutura do Poder Executivo, são reservas orçamentárias destinadas a um fim específico, existente para garantir o desenvolvimento de uma função estatal de forma contínua e segregada. Com a criação do fundo com dotação orçamentária pública, como estabelecido pelo art. 2º, § 2º, inc. I, da Lei n. 4.320, de 1964, cria-se também uma obrigatoriedade vinculativa ao Poder Executivo de anexar à Lei Orçamentária quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos.

Com isso, a criação de fundos por Lei Federal com dotações orçamentárias de Estado e Municípios obrigaria estas Unidades Federativas a vincular parte de suas estruturas e receitas para uma determinada finalidade contínua e permanente. O que, indiretamente, configuraria uma gestão da União sobre a estrutura dos Estados e Municípios, ato impossibilitado por nosso Pacto Federal.

Pelo exposto, por maioria, os membros da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, votaram pela rejeição do Projeto de Lei do Senado n. 298, de 2013.

Sala da Comissão,



, Presidente

, Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: _____ Nº _____ DE _____

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE _____ / _____ / _____, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: <i>Senador Vital do Rêgo</i>	
RELATOR <i>do Parecer: Senador Pedro Taques</i>	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PSB, PC do B, PRB, PSOL)	
JOSÉ PIMENTEL	1. ANGELA PORTELA
ANA RITA <i>[assinatura]</i>	2. LÍDICE DA MATA
PEDRO TAQUES <i>[assinatura]</i>	3. JORGE VIANA
ANIBAL DINIZ <i>[assinatura]</i>	4. ACIR GURGACZ
ANTONIO CARLOS VALADARES <i>[assinatura]</i>	5. WALTER PINHEIRO
INÁCIO ARRUDA <i>[assinatura]</i>	6. RODRIGO ROLLEMBERG
EDUARDO LOPES <i>[assinatura]</i>	7. HUMBERTO COSTA
RANDOLFE RODRIGUES <i>[assinatura]</i>	8. LINDBERGH FARIAS
EDUARDO SUPLY <i>[assinatura]</i>	9. WELLINGTON DIAS
BLOCO PARLAMENTAR DA MAIORIA (PMDB, PP, PSD, PV)	
EDUARDO BRAGA <i>[assinatura]</i>	1. CIRO NOGUEIRA
VITAL DO RÉGO <i>[assinatura]</i>	2. ROBERTO REQUIÃO
PEDRO SIMON <i>[assinatura]</i>	3. RICARDO FERRAÇO
SÉRGIO SOUZA <i>[assinatura]</i>	4. CLÉSIO ANDRADE
LUIZ HENRIQUE <i>[assinatura]</i>	5. VALDIR RAUPP
EUNÍCIO OLIVEIRA <i>[assinatura]</i>	6. BENEDITO DE LIRA
FRANCISCO DORNELLES <i>[assinatura]</i>	7. WALDEMIR MOKA
SÉRGIO PETECÃO <i>[assinatura]</i>	8. KÁTIA ABREU
ROMERO JUCA <i>[assinatura]</i>	9. PAULO DAVIM
BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM)	
AÉCIO NEVES <i>[assinatura]</i>	1. LÚCIA VÂNIA <i>[assinatura]</i>
CÁSSIO CUNHA LIMA <i>[assinatura]</i>	2. FLEXA RIBEIRO <i>[assinatura]</i>
ALVARO DIAS <i>[assinatura]</i>	3. CÍCERO LUCENA <i>[assinatura]</i>
JOSÉ AGRIPINO <i>[assinatura]</i>	4. PAULO BAUER <i>[assinatura]</i>
ALOYSIO NUNES FERREIRA <i>[assinatura]</i>	5. CYRO MIRANDA <i>[assinatura]</i>
BLOCO PARLAMENTAR UNIÃO E FORÇA (PTB, PR, PSC/PPL)	
ARMANDO MONTEIRO <i>[assinatura]</i>	1. GIM <i>[assinatura]</i>
MOZARILDO CAVALCANTI <i>[assinatura]</i>	2. EDUARDO AMORIM <i>[assinatura]</i>
MAGNO MALTA <i>[assinatura]</i>	3. BLAIRO MAGGI <i>[assinatura]</i>
ANTONIO CARLOS RODRIGUES <i>[assinatura]</i>	4. ALFREDO NASCIMENTO <i>[assinatura]</i>

Atualizada em: 18/09/2013

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA**LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964.**

Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

.....

Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Govêrno, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

.....

§ 2º Acompanharão a Lei de Orçamento:

I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;

.....

LEI Nº 11.340, DE 7 DE AGOSTO DE 2006.

Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências.

.....

DOCUMENTO ANEXADO PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO.

RELATÓRIO

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 298, de 2013, que "Dispõe sobre a criação do Fundo Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, e dá outras providências".

RELATORA: Senadora ANA RITA

I – RELATÓRIO

De autoria do CPMI da Violência Contra a Mulher, o Projeto de Lei do Senado nº 298, de 2013, visa a criar o Fundo Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, com o objetivo de garantir a aplicabilidade da Lei 11.340/2006 – Lei Maria da Penha, ampliar e fortalecer a rede de serviços especializada, enfim financiar programas e ações relativas à promoção dos direitos das mulheres. Estabelece, ainda, que este Fundo tenha como receita:

- I** – dotações orçamentárias da União, dos Estados e Municípios;
- II** – doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venham a ser recebidos de organismos ou entidades nacionais, internacionais ou estrangeiras, bem como de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais, internacionais ou estrangeiras;
- III** – recursos provenientes de convênios, contratos ou acordos firmados com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras;
- IV** – recursos confiscados ou provenientes da alienação dos bens perdidos em favor da União Federal, observada a legislação pertinente;
- V** – multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado;
- VI** – fianças quebradas ou perdidas, em conformidade com o disposto na lei processual penal;

VII – cinquenta por cento do montante total das causas judiciais recolhidas em favor da União Federal, observada a legislação pertinente;

VIII – dois por cento do montante arrecadado dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias, no âmbito do Governo Federal;

IX – rendimentos de qualquer natureza, auferidos como remuneração, decorrentes de aplicação do patrimônio do Fundo Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres;

X – outros recursos que lhe forem destinados.

A proposição determina em seu Art. 5º que o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisional e sobre Drogas – SINESP deverá incluir entre os dados a serem coletados, informações sobre a violência contra mulheres e fornecê-las à Secretaria de Políticas para as Mulheres para manutenção de seu banco de dados sobre o tema.

Até o momento, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

De acordo com o inciso I do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CCJ opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário.

A proposição em tela encontrava-se em apreciação do Plenário desta Casa, mas por força da aprovação do Requerimento nº 981, de 2013, de autoria da Senadora Vanessa Grazziotin a matéria passou a tramitar pela CCJ, para análise de sua constitucionalidade.

Também não identificamos na matéria vícios de ordem jurídica ou de técnica legislativa.

Com relação à constitucionalidade, vemos que há possibilidade de que se levante questionamentos quanto a possíveis vícios no que se refere a iniciativa. Há entendimento de que ao se criar fundo, realocando recursos federais através das fontes de financiamento, haveria uma extrapolação da competência legislativa.

Desta feita, para corrigir esta possibilidade e afastar os questionamentos de inconstitucionalidade apresentaremos substitutivo retirando as fontes públicas e, portanto, não havendo realocação de recursos federais para sua composição. Desta forma privilegiaremos as doações para o fundo, como a principal fonte.

Quanto ao mérito cumpre ressaltar que a proposta tem como principal objetivo a sustentabilidade dos programas de enfrentamento á violência contra a mulher, especialmente no tocante á manutenção dos serviços, visto que a Secretaria de Políticas para as Mulheres criam os serviços e a manutenção ficam a cargo dos governo estaduais ou municipais, que não raro descontinuam o serviço por falta de recursos para sua manutenção. Com a criação deste fundo abre-se a possibilidade de transferências de recursos fundo a fundo para esta manutenção e assim garantir a continuidade dos equipamentos da rede de enfrentamento á violência contra as mulheres.

A CPMI da Violência contra a Mulher que percorreu 17 estados e o Distrito Federal, que realizou um diagnóstico da situação da atuação dos entes públicos no enfrentamento a Violência contra Mulheres, concluiu que a descontinuidade dos serviços e a falta de recursos para a manutenção dos mesmos tem sido pernicioso para a superação desta violência.

Tal situação se dá porque isto que o sucateamento e o desaparecimento dos equipamentos da rede não dão a resposta necessária para o fortalecimento das mulheres que buscam ajuda e acabam por torna-las ainda mais vulneráveis à violência, visto que o atendimento deficiente ou inadequado pode coloca-las em situação ainda mais delicada frente ao agressor.

Acreditamos, portanto, que o PLS nº 292, de 2013, vem cumprir um papel importante no fortalecimento das políticas públicas de enfrentamento á violência contra a Mulher.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, pela aprovação do PLS nº 298, de 2013, nos termos da emenda Substitutiva que apresenta:

EMENDA Nº - CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 298, DE 2013

Dispõe sobre a criação do Fundo Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, e dá outras providências

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito da Secretaria de Políticas para as Mulheres, o Fundo Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, destinado a financiar e apoiar as atividades e programas da Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. O Fundo deverá atender aos objetivos de garantir a aplicabilidade da Lei. nº. 11.340/2006; ampliar e fortalecer a rede de serviços especializada; garantir o acesso à justiça; assegurar os direitos sexuais e reprodutivos e enfrentar a exploração sexual e o tráfico de mulheres; e garantir a autonomia das mulheres em situação de violência e a ampliação dos seus direitos.

Art. 2º Constituirão recursos do Fundo Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres:

- I** – dotações orçamentárias da União, dos Estados e Municípios;
- II** – doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venham a ser recebidos de organismos ou entidades nacionais, internacionais ou estrangeiras, bem como de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais, internacionais ou estrangeiras;
- III** – recursos provenientes de convênios, contratos ou acordos firmados com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras;

IV – dois por cento do montante arrecadado dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias, no âmbito do Governo Federal;

V – rendimentos de qualquer natureza, auferidos como remuneração, decorrentes de aplicação do patrimônio do Fundo Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres;

VI – outros recursos que lhe forem destinados.

Art.3º Os recursos do Fundo Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, serão aplicados nas ações de prevenção, combate, assistência e garantia de direitos das mulheres, em:

I – construção, reforma, ampliação e aprimoramento dos serviços previstos na Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres;

II – manutenção dos equipamentos da rede de serviços especializados;

III – formação, aperfeiçoamento e especialização dos serviços especializados;

IV – aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados;

V – implementação de medidas pedagógicas;

VI – campanhas;

VII – formação educacional e cultural;

VIII – programas de assistência jurídica;

IX – publicações e programas de pesquisas científica nas áreas da saúde, ciências sociais e jurídicas, relacionados à temática da violência contra a mulher;

X – Custos de sua própria gestão, excetuando-se despesas de pessoal relativas a servidores(as) públicos(as);

XI – programas de assistências a mulheres em situação de violência;

XII – e outros critérios a serem fixados para sua utilização.

Art. 4º Os recursos do Fundo Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, poderão ser repassados, mediante convênios, acordos ou ajustes, que se enquadrem nos objetivos fixados neste artigo;

Parágrafo único. Os saldos verificados no final de cada exercício financeiro serão obrigatoriamente transferidos para créditos do Fundo Nacional de Enfrentamento a Violência Contra as Mulheres no exercício seguinte.

Art.5º O Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisional e sobre Drogas – SINESP deverá incluir nos dados a serem coletados, informações sobre violência contra a mulher, conforme os termos da lei, e fornecer e atualizar os dados para a Secretaria de Políticas para as Mulheres.

Art. 6º O Poder Executivo baixará os atos necessários à regulamentação desta Lei Complementar.

Art. 7º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

Ana Rita Borges, Relatora

Publicado no DSF, de 24/9/2013.

Secretaria de Editoração e Publicações - Brasília-DF

OS:15589/2013