



PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 1.185, de 2022, do Senador Sérgio Petecão, que *institui a Política Nacional de Proteção e Atenção Integral aos Órfãos e Órfãs de Feminicídio*.

Relatora: Senadora **LEILA BARROS**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 1.185, de 2022, de autoria do Senador Sérgio Petecão, objetiva instituir a Política Nacional de Proteção e Atenção Integral aos Órfãos e Órfãs de Feminicídio.

A Política Nacional volta-se para a proteção e garantia dos direitos de crianças e adolescentes cujas mães, suas responsáveis legais, tenham sido vítimas de feminicídio.

O art. 1º encerra resumidamente o objeto da Política. O art. 2º apresenta a definição das expressões “órfão e órfã de feminicídio” e “mulheres vítimas de feminicídio”, quando referidas na proposição. A Política visa assegurar a proteção integral e o direito ao desenvolvimento das crianças e adolescentes que são órfãos e órfãs em razão de feminicídio, abrangendo a promoção de direitos à assistência social, saúde, alimentação, moradia, educação e assistência jurídica gratuita, e sua execução deve ser realizada de forma intersetorial junto à rede de proteção da criança, do adolescente e da mulher, nos termos do art. 3º.

À luz do art. 4º, os princípios da Política são (i) o acolhimento e a proteção integral como norteadores das políticas e serviços públicos; (ii) o atendimento especializado e multidisciplinar dos órfãos e órfãs de feminicídio, com prioridade absoluta, considerada a condição peculiar de pessoa em



desenvolvimento; (iii) o fortalecimento do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente, do Sistema Único de Saúde e do Sistema Único de Assistência Social, em seus componentes especializados no atendimento a vítimas de violência, como equipamentos públicos prioritários no atendimento a órfãos e órfãs de feminicídio e seus responsáveis legais; (iv) a reprodução social digna de crianças em situação de pobreza; e (v) a vedação a condutas de violência institucional, praticadas por instituição pública ou conveniada, para não gerar revitimização dos órfãos e órfãs de feminicídio. As diretrizes, por sua vez, são descritas no art. 5º.

Além disso, a proposição dispõe sobre a concessão de auxílio financeiro no valor de um salário-mínimo aos órfãos e órfãs de feminicídio comprovadamente pobres, nos termos do art. 6º. Determina, ainda, a elaboração anual de plano de proteção e atenção integral pelo Poder Executivo Federal, como disposto no art. 8º. Sua cláusula de vigência prevê a entrada em vigor da lei resultante na data de sua publicação.

Na justificação, o autor destaca que a violência doméstica e familiar não atinge apenas as mulheres, mas se estende também aos filhos e, possivelmente, às mães das vítimas, as quais muitas vezes assumem a responsabilidade de criação dos netos sem possuir condições econômicas para isso. Se as mulheres vítimas do feminicídio são, por vezes, invisíveis ao Estado, essa realidade se agrava em relação às crianças e adolescentes que ficam órfãos. Nesse sentido, há a premente necessidade de mecanismos efetivos para proteger as vítimas secundárias de feminicídio, promovendo-lhes o adequado desenvolvimento.

A proposição foi despachada à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, cabendo-lhe manifestar-se em caráter terminativo.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos dos incisos VI e VII do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete a esta Comissão opinar sobre proteção à infância e à juventude, bem como sobre fiscalização, acompanhamento, avaliação e controle das políticas governamentais relativas à proteção à infância e à juventude.



Sob o aspecto formal da constitucionalidade, cabe à União legislar sobre a seguridade social, nos termos do inciso XXIII do art. 22 da Constituição Federal. Ademais, a matéria não se enquadra nas hipóteses de iniciativa privativa.

Em relação à constitucionalidade material, consideramos que o objeto principal da proposição não apresenta ofensa às regras ou princípios constitucionais. Ao contrário: busca assegurar, com absoluta prioridade, às crianças e aos adolescentes cujas responsáveis legais foram vítimas de feminicídio o quanto previsto no art. 227 da Constituição Federal, como o direito à vida, saúde, alimentação, educação, lazer, entre outros, de modo a colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Há, contudo, inconstitucionalidade pontual no art. 9º, que impõe ao Poder Executivo o dever de regulamentar a lei que resulte da proposição. 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 Federal. Esse vício pode ser sanado mediante supressão integral do dispositivo que o veicula, o que não impede que o Poder Executivo exerça sua competência privativa e regule a matéria.

Quanto à regimentalidade, foram seguidas, até aqui, todas as formalidades do RISF. Sob o prisma da juridicidade, a proposição reveste-se da forma correta, que é projeto de lei ordinária, e é dotada de coercitividade e caráter inovador.

Adicionalmente ao disposto, percebemos oportunidades de aperfeiçoamento do PL, de modo que, a partir da proposição original, sugerimos acréscimos e supressões, a seguir concretizados por meio da apresentação de emenda substitutiva, do qual nos servimos também para retificar incongruências relacionadas à técnica legislativa.

Depreende-se do art. 1º do PL que apenas as crianças e adolescentes cujas “mães responsáveis legais tenham sido vítimas de feminicídio” serão contemplados pela Política. Considerando (i) o pluralismo familiar presente em nossa sociedade e que os diferentes formatos de família



são objeto de especial proteção do Estado, o que já foi reiteradamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal; e (ii) a necessária inclusão social e garantia dos direitos da pessoa com deficiência, optamos por tornar a Política mais abrangente, definindo como destinatários da norma as crianças, adolescentes e pessoas com deficiência que sejam dependentes da vítima de feminicídio, não apenas seus filhos.

Ainda sobre os destinatários da Política, destacamos que a proposição nada prevê de modo específico sobre os órfãos e órfãs que, em realidade, causaram a morte de suas responsáveis legais, cometendo feminicídio ou ato infracional análogo. Assim, a proposição pode ser alterada para pontuar medida específica para tal grupo, obstando-o do recebimento do benefício previsto no art. 6º.

Em adição ao rol de direitos dos órfãos e órfãs de feminicídio previstos no § 3º do art. 3º do PL, sugerimos incluir expressamente a saúde mental, uma vez que um dos elementos integrantes da vulnerabilidade das vítimas indiretas de feminicídio é o trauma a que, possivelmente, foram submetidas, e a menção somente à saúde costuma ser compreendida como sendo restrita aos aspectos físicos.

É importante destacar que 8 em cada 10 feminicídios são cometidos pelo parceiro ou ex-parceiro da vítima, que é por vezes pai ou responsável legal dos dependentes dela. Essa constatação reafirma a importância de que o acompanhamento psicológico e psiquiátrico seja expressamente garantido, em sintonia com as diretrizes previstas no art. 5º da proposição.

Suprimimos o princípio disposto no inciso IV do art. 4º, por ser vago e apresentar o termo “reprodução social”, que atualmente é dotado de sentidos díspares. Por sua vez, algumas diretrizes previstas no art. 5º ou expressam caráter parcialmente preventivo, estabelecendo a aplicação de determinadas medidas a situações prévias ao feminicídio consumado e, portanto, anteriores à situação de orfandade, ou não expressam inovação legislativa. Nesse sentido, aconselhamos alterações nos referidos incisos, para que se preserve o objeto da proposição.

O art. 6º da proposição prevê “a concessão de auxílio financeiro no valor de um salário-mínimo por filho, em caso de feminicídio consumado”,



mas (i) não dispõe sobre a periodicidade do auxílio; (ii) não uniformiza o destinatário da medida financeira, denominando-o como “filho” no *caput* e como “órfãos e órfãs de feminicídio” no parágrafo único; (iii) não justifica a razão de o auxílio financeiro poder ser cumulado com “outros auxílios financeiros de políticas públicas de combate à fome e à pobreza”, expandindo o impacto orçamentário e incorrendo em risco de prejudicar a efetividade da Política; e, por fim, (iv) compromete a responsabilidade fiscal ao prever despesas obrigatórias e não dispor sobre a origem dos recursos. Assim, alteramos o dispositivo para que tais questões sejam sanadas.

Por sua vez, ao dispor sobre a fiscalização de plano de proteção e atenção integral aos órfãos e órfãs de feminicídio a ser elaborado anualmente pelo Poder Executivo Federal, o art. 8º também é omissivo, pois não estabelece qual é a natureza dessa fiscalização. Nesse sentido, a fim de não se ferir a separação de Poderes e considerando que o inciso XV do art. 5º já prevê o monitoramento e a avaliação da Política com a expedição de relatório anual pelo órgão responsável pela sua coordenação, optamos por suprimir o art. 8º.

Quanto à técnica legislativa, eliminamos a redundância no art. 1º, que contém a expressão “crianças e adolescentes menores de dezoito anos de idade”, visto que o art. 2º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), já prevê que a criança é pessoa que possui até 12 anos incompletos e o adolescente, entre 12 e 18 anos de idade.

O art. 2º apresenta as definições de “órfão e órfã de feminicídio” no *caput* e de “mulheres vítimas de feminicídio” no § 1º. Sendo as definições apresentadas igualmente importantes e autônomas, é aconselhável que ambas sejam dispostas em incisos diferentes, não em *caput* e parágrafo, respectivamente. Ainda, em razão da melhor adequação, substituímos essas definições por “órfãos e órfãs de feminicídio” e “responsáveis legais”. No art. 3º, suprimimos as expressões desnecessárias ou repetidas, tornando-o mais conciso.

Por fim, em razão de a Política demandar considerável organização dos órgãos públicos para efetivação das diretrizes previstas e alterações orçamentárias para pagamento do benefício, sugerimos a alteração do art. 10 para que se preveja que a lei resultante da proposição passe a vigorar a partir do próximo exercício financeiro.



III – VOTO

Em razão do que foi exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.185, de 2022, na forma da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº - CDH (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 1.185, DE 2022

Institui a Política Nacional de Proteção e Atenção Integral aos Órfãos e Órfãs de Feminicídio.

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Proteção e Atenção Integral aos Órfãos e Órfãs de Feminicídio, voltada para a proteção e promoção de atenção multissetorial a crianças, adolescentes e pessoas com deficiência que necessitem de cuidados intensivos ou complexos, cujas responsáveis legais tenham sido vítimas do crime de feminicídio, tipificado no inciso VI do § 2º do art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).

Art. 2º Para os fins desta Lei, entendem-se por:

I – órfãos e órfãs de feminicídio: crianças, adolescentes e pessoas com deficiência que necessitem de cuidados intensivos ou complexos, cujas responsáveis legais tenham sido vítimas do crime de feminicídio;

II – responsáveis legais: pessoas que são consideradas por lei como responsáveis pelo sustento, guarda e educação de criança, adolescente ou pessoa com deficiência que necessite de cuidados intensivos ou complexos, e às quais cabem cumprir e fazer cumprir as determinações judiciais no interesse desses.

Art. 3º A Política Nacional de Proteção e Atenção Integral aos Órfãos e Órfãs de Feminicídio possui como objetivo assegurar a proteção integral e o direito à assistência social, saúde física e mental, alimentação, moradia, educação e assistência jurídica gratuita aos órfãos e órfãs de



feminicídio, preservando-lhes o pleno desenvolvimento e os direitos específicos que decorrem de eventual condição de vítima ou testemunha de violência no âmbito de suas relações domésticas, familiares e sociais.

Parágrafo único. A execução da Política Nacional de Proteção e Atenção Integral aos Órfãos e Órfãs de Feminicídio será realizada de forma intersetorial junto à rede de proteção da criança, adolescente, pessoa com deficiência e mulher, objetivando a prevenção de violências adicionais e revitimização dos órfãos e órfãs de feminicídio.

Art. 4º São princípios da Política Nacional de Proteção e Atenção Integral aos Órfãos e Órfãs de Feminicídio:

I – o acolhimento e a proteção integral como norteadores das políticas e serviços públicos realizados em prol dos órfãos e órfãs de feminicídio;

II – o atendimento especializado e multissetorial aos órfãos e órfãs de feminicídio, sendo considerada, no caso de crianças e adolescentes, a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento;

III – o fortalecimento do sistema de garantia dos direitos da criança, adolescente e pessoa com deficiência, do Sistema Único de Saúde e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em seus componentes especializados no atendimento a vítimas e testemunhas de violência;

IV – a vedação a condutas de violência institucional por parte de instituição pública ou conveniada, de modo a evitar a revitimização dos órfãos e órfãs de feminicídio.

Art. 5º São diretrizes da Política Nacional de Proteção e Atenção Integral aos Órfãos e Órfãs de Feminicídio:

I – o atendimento de órfãos e órfãs de feminicídio por unidades de referência do SUAS, preferencialmente por Centro de Referência Especializado de Assistência Social, para prestação de serviços assistenciais em caráter emergencial, bem como orientação aos responsáveis legais dos órfãos e órfãs de feminicídio acerca do requerimento do benefício previsto no art. 6º desta Lei, se cabível;



II – a priorização dos órfãos e órfãs de feminicídio em programas, projetos e ações sociais realizados pelo poder público;

III – a inclusão, quando cabível, dos órfãos e órfãs de feminicídio, seus familiares e responsáveis legais em programas de proteção policial no âmbito dos entes da Federação;

IV – a implementação de programas de acompanhamento profissional dos órfãos e órfãs de feminicídio, com atenção especial a eventuais sequelas físicas e psicológicas;

V – o incentivo à realização de estudos de caso pela rede de atenção a vítimas de violência doméstica e familiar e seus familiares, com o objetivo de se prevenir a reincidência e letalidade da violência de gênero e de melhor garantir os direitos dos órfãos e órfãs de feminicídio;

VI – a integração operacional de órgãos do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Conselhos Tutelares e outros órgãos incumbidos da execução de políticas sociais básicas e da assistência social, para o efetivo atendimento multissetorial dos órfãos e órfãs de feminicídio;

VII – a obrigatoriedade de comunicação ao Conselho Tutelar ou ao Ministério Público pela autoridade de polícia competente do nome, idade e número de documento de identificação dos órfãos e órfãs de feminicídio que forem identificados, a fim de que sejam incluídos na rede de atendimento especializado e sejam requeridas as medidas protetivas eventualmente cabíveis;

VIII – o estabelecimento de programas de atendimento médico e assistência jurídica gratuita aos órfãos e órfãs de feminicídio;

IX – a garantia do direito à educação aos órfãos e órfãs de feminicídio, com a priorização de sua matrícula em instituição educacional mais próxima ao seu domicílio ou transferência para a unidade escolar requerida, independentemente da existência de vagas;

X – o atendimento psicossocial por equipe multidisciplinar aos órfãos e órfãs de feminicídio e seus responsáveis legais, preferencialmente em local próximo ao seu domicílio;



XI – a capacitação e o acompanhamento das pessoas, familiares ou não, e entidades que oferecem abrigo aos órfãos e órfãs de feminicídio afastados de seus domicílios em razão de medida protetiva determinada judicialmente;

XII – o monitoramento e a avaliação da Política Nacional de Proteção e Atenção Integral aos Órfãos e Órfãs de Feminicídio pelo órgão responsável pela sua coordenação, com a expedição de relatório anual;

XIII – a promoção de campanhas permanentes e ações de conscientização sobre a garantia dos direitos de órfãos e órfãs de feminicídio prevista nesta Lei.

Art. 6º Integra a Política Nacional de Proteção e Atenção Integral aos Órfãos e Órfãs de Feminicídio a concessão, pela União, de pensão especial de 1 (um) salário-mínimo mensal aos órfãos e órfãs de feminicídio cuja renda familiar mensal *per capita* seja igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.

§ 1º O benefício de que trata o *caput* do art. 6º será pago aos órfãos e órfãs a partir da data de óbito de sua responsável legal em razão de feminicídio.

§ 2º O benefício de que trata o *caput* do art. 6º será concedido, ainda que provisoriamente, mediante requerimento, sempre que houver fundados indícios de materialidade do feminicídio, vedado ao réu da ação penal respectiva representar os órfãos e órfãs de feminicídio para fins de recebimento e administração do benefício.

§ 3º O benefício de que trata o *caput* do art. 6º cessará:

I – se verificado em processo judicial, por sentença com trânsito em julgado, que não houve o crime de feminicídio;

II – se comprovado que a renda familiar mensal *per capita* supera habitualmente 1/4 (um quarto) do salário-mínimo;

III – no caso de crianças e adolescentes, na data em que alcançarem a maioridade;



IV – no caso de pessoas com deficiência, na data em que deixarem de necessitar de cuidados intensivos ou complexos;

V – se houver o falecimento do beneficiário.

§ 4º Nas hipóteses dos incisos III, IV e V do § 3º do art. 6º, a cota daquele a que tiver cessado o benefício será revertida aos demais beneficiários.

§ 5º Será excluído definitivamente do recebimento do benefício de que trata o *caput* do art. 6º aquele que tiver sido condenado pela prática de feminicídio ou de ato infracional análogo a esse crime, ou como autor, coautor ou partícipe de feminicídio, consumado ou tentado, mediante sentença com trânsito em julgado, ressalvados os inimputáveis.

§ 6º Assegurado o direito de opção, o benefício de que trata o *caput* do art. 6º não é cumulável com benefícios previdenciários recebidos do Regime Geral de Previdência Social ou dos regimes próprios de previdência social, nem com pensões ou benefícios do sistema de proteção social dos militares.

§ 7º O benefício de que trata o *caput* do art. 6º não prejudica o direito do beneficiário de ser indenizado pelo autor, coautor ou partícipe do crime de feminicídio.

§ 8º O benefício de que trata o *caput* do art. 6º será concedido àqueles que forem elegíveis, ainda que o crime de feminicídio tenha ocorrido anteriormente à data de publicação desta Lei, sem a produção de efeitos retroativos.

§ 9º As despesas com o pagamento do benefício de que trata o *caput* do art. 6º correrão à conta da programação orçamentária Indenizações e Pensões Especiais de Responsabilidade da União.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor no exercício financeiro seguinte ao de sua publicação.

Sala da Comissão,



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA LEILA BARROS

, Presidente

, Relatora