

NOTA TÉCNICA PLC nº 07/2016

Análise preliminar do projeto de lei PLC n. 07/2016, que acrescenta dispositivos à Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), para dispor sobre o direito da vítima de violência doméstica de ter atendimento policial e pericial especializado, ininterrupto e prestado, preferencialmente, por servidores do sexo feminino; a possibilidade de a autoridade policial conceder medidas protetivas de urgência e dá outras providências.

INTRODUÇÃO

Na presente nota técnica buscamos fazer uma análise preliminar do conteúdo e da tramitação do projeto de lei PLC 07/2016, que aguarda apreciação pelo Senado Federal. Para isso, detalhamos as etapas legislativas já percorridas pela proposição, a sua redação atual e os pontos incontroversos e controversos das mudanças propostas.

Procuramos oferecer um texto direto, objetivo e, na medida do possível, com linguagem acessível e apuro técnico.

DA TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA DO PROJETO

O projeto de lei em análise teve origem na Câmara dos Deputados em 02/02/2015, por iniciativa do Deputado Sergio Vidigal, e recebeu o nome de **Projeto de Lei (PL) nº 36/2015**. A proposição, idêntica ao PL 6.773/2013 arquivado ao final da 54ª Legislatura, pretendia assegurar que o **atendimento** à mulher em situação de violência doméstica e familiar fosse prestado **por servidor habilitado e, preferencialmente, do sexo feminino**, para, assim, facilitar o registro da ocorrência (aspecto psicológico da vítima) e evitar a revitimização (aspecto prático da atenção). O **texto final encaminhado ao Senado Federal** é resultado das **alterações** decorrentes do apensamento de três proposições à matéria (PL 689/2015; PL 4.183/2015 e PL 4.325/2015) e das inovações aprovadas nas Comissões temáticas pelas quais o projeto tramitou na Câmara dos Deputados.

No Senado Federal, a proposição recebeu o nome de **Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 07/2016** e foi distribuída para a Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJC), que opinará sobre a constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e mérito da matéria antes da deliberação final do Plenário. Na CCJC, foi designado relator o Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP), que apresentou parecer favorável à aprovação do projeto em 31/05/2016 (documento anexo). Na sessão do dia 08/06/2016, foi concedida vista às Senadoras Marta Suplicy (PMDB-SP) e Simone Tebet (PMDB-MS), as quais defendem a necessidade de promover um debate mais amplo sobre a matéria e pretendem propor mudanças no texto.

DO TEXTO FINAL SUBMETIDO AO SENADO FEDERAL

A redação do projeto de lei aprovada pela Câmara dos Deputados em 29 de março de 2016 contém **três dispositivos** que, alterando a Lei nº 11.340/2006, **visam aperfeiçoar o atendimento prestado pela autoridade policial**. Ou seja, o texto atual em trâmite no Senado Federal (PL 07/2016) contempla as seguintes inovações à Lei Maria da Penha:

Acréscimo do artigo 10-A

- Dispõe que a **especialização** e **continuidade** (24 horas de atenção ininterrupta) do atendimento policial e pericial são **direitos** da mulher vítima de violência doméstica e familiar.
- Fixa as **diretrizes e os procedimentos para a inquirição da vítima ou das testemunhas**, estabelecendo:
 - A proteção de sua integridade física, psíquica e emocional;
 - A garantia de não haver contato direto com investigados ou suspeitos e pessoas a eles relacionados;
 - A não revitimização da ofendida, evitando-se reinquirições e questionamentos sobre sua vida privada;
 - O atendimento por profissionais capacitados e, preferencialmente, do sexo feminino;
 - O ambiente adequado para colher declarações e/ou depoimentos;
 - O registro das declarações e dos depoimentos em meio eletrônico ou magnético.

Acréscimo do artigo 12-A

- Estabelece a **criação de Delegacias especializadas** no atendimento à mulher e de **Núcleos de Investigação voltados ao crime de Feminicídio** como prioridade das Políticas e Planos de atendimento da mulher vítima de violência doméstica formulados pelos Estados e pelo Distrito Federal (norma programática).

Acréscimo do artigo 12-B

- Estende à autoridade policial a prerrogativa de conceder determinadas medidas protetivas de urgência quando a vítima ou seus dependentes estiverem em situação de risco iminente ou atual.
- Confere ao juiz o poder de manter ou rever as medidas protetivas de urgência concedidas, ouvido o Ministério Público.
- Prevê a possibilidade de a autoridade policial requerer a aplicação de medidas protetivas de urgência complementares, bem como o decreto de prisão do suposto autor do fato.

Vigência

Ao fim, a cláusula de vigência determina a entrada imediata em vigor da proposição, tão logo seja publicada, atraindo as disposições previstas no caput, do art. 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

DOS PONTOS INCONTROVERSOS E CONTROVERSOS

As mudanças propostas na infraestrutura e nos procedimentos de atendimento e investigação dos casos de violência doméstica e familiar estão respaldadas pelo **Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) da Violência contra a Mulher** ([clique aqui para acessar a íntegra do relatório](#)), que identificou como obstáculos à implementação efetiva da Lei Maria da Penha a insuficiência de unidades especializadas na atenção da mulher e a falta de recursos humanos, financeiros e materiais das poucas unidades existentes. Além disso, correspondem a reivindicações permanentes dos movimentos de mulheres, que buscam melhorias no atendimento e ampliação do papel investigativo das delegacias como forma de superação das deficiências sistêmicas dos serviços de defesa e proteção. Há, portanto, **consenso** quanto aos aperfeiçoamentos introduzidos pelos **artigos 10-A e 12-A**.

O ponto que gera **polêmica** no PLC 07/2016 é a **ampliação dos poderes da autoridade policial** para conceder determinadas medidas protetivas de urgência e todas as disposições a ela conexas (**artigo 12-B**). Os defensores dessa alteração legislativa, que incluem associações de delegados e o relator do projeto na CCJC do Senado ([parecer disponível por meio deste link](#)), justificam a aprovação dessa proposta pela morosidade da Justiça, pelos problemas estruturais que prejudicam o cumprimento da ordem judicial (ex. quantidade limitada de oficiais de justiça e dificuldade de deslocamento dos servidos) e pelo acesso aos serviços estatais de defesa e proteção dar-se via autoridade policial (primeiro contato da vítima com o Estado). Somado a isso, argumentam que a reapreciação das medidas cautelares eventualmente concedidas pela autoridade policial estaria garantida pelo disposto no parágrafo 1º do artigo 12-A, *verbis*:

PARÁGRAFO 1º O juiz deverá ser comunicado no prazo de 24 horas e poderá manter ou rever as medidas protetivas aplicadas, ouvido o Ministério Público no mesmo prazo.

Em contrapartida, as críticas feitas a esta terceira modificação, que congregam organizações de juízes, de promotores de justiça e de defensores públicos, além de movimentos de mulheres, ponderam sobre sua constitucionalidade, efetividade e legitimidade. Resumidamente, os questionamentos que recaem sobre a extensão dos poderes de polícia no âmbito da Lei Maria da Penha consistem em:

- Violação dos princípios constitucionais de reserva de jurisdição e do juiz natural.
- Risco de violação dos direitos do acusado quando da concessão das medidas protetivas de urgência como, por exemplo, o direito de visita paterna.

- Ineficiência da medida uma vez que as unidades especializadas contam com infraestrutura precária, pouca capilaridade (existem em pouco mais de 10% dos municípios brasileiros) e recursos humanos, materiais e financeiros insuficientes para levar a cabo as novas atribuições.
- Exclusão do direito de petição da vítima no que se refere à concessão de medidas protetivas urgentes complementares, uma vez que o parágrafo 2º do artigo 12-B estabelece exclusivamente a iniciativa da autoridade policial.
- Ausência de debate público sobre uma proposta que, no passado, foi discutida e rejeitada (CPMI da Violência contra a Mulher). A ilegitimidade da presente proposição, portanto, é resultado da falta de enfrentamento da controvérsia ante uma tramitação legislativa acelerada (pouco mais de um ano), não realização de audiências públicas, exclusão da apreciação da matéria pela Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher.

Várias entidades de classe manifestaram-se a respeito da matéria e fizeram *lobby* a favor ou contra esta proposição. Embora o pano de fundo destes posicionamentos seja, quase sempre, interesses corporativos, os argumentos trazidos à baila podem subsidiar um debate público aprofundado sobre as deficiências do sistema de defesa e proteção da mulher e as possíveis medidas para seu aperfeiçoamento. Nesse sentido, relacionamos alguns artigos e notas técnicas veiculadas pela rede mundial de computadores e acessados em 16/06/2016. Para acessá-los, clique nos *links* abaixo:

- [Artigo publicado na página eletrônica da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal \(ADPF\)](#)
- [Nota publicada pelo Fórum Nacional dos Delegados de Polícia](#)
- [Nota técnica da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público \(CONAMP\)](#)
- [Nota técnica do Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais \(CONDEGE\)](#)
- [Nota pública do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União \(CNPGE\)](#)
- [Artigo publicado na página eletrônica da Associação dos Magistrados Brasileiros \(AMB\)](#)

DA CONCLUSÃO

Diante do exposto e da conjuntura política do país, em que importantes projetos de lei tramitam com pressa excessiva e sem participação social efetiva e em que há uma tendência de reforço do Estado Penal (incremento da intervenção policial), parece fundamental desacelerar a tramitação desta proposta legislativa em prol de um diálogo social que viabilize a construção coletiva e legítima de mudanças legislativas destinadas à melhoria da aplicação da Lei Maria da Penha.

Juridicamente, os pontos críticos do PLC 07/2016 consistem na questionável constitucionalidade do artigo 12-B (suposta violação princípio da reserva de jurisdição) e na retirada do direito de petição da vítima no que diz respeito às medidas protetivas de urgência complementares.

Também preocupa, do ponto de vista prático, a insuficiência estrutural dos serviços de proteção e defesa da mulher (sejam policiais ou judiciais), o que já vem dificultando a implementação da Lei Maria da Penha e que, em perspectiva, indicam a ineficácia do controvertido artigo 12-B.

Neste contexto, o movimento sindical poderia contribuir ao debate legislativo e à consolidação da democracia brasileira, difundindo a matéria, promovendo a discussão específica junto à base e interagindo com movimentos de mulheres.

Brasília, 15 de junho de 2016.

Fernanda Caldas Giorgi

Antonio Fernando Megale

Leituras adicionais

- [Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista](#)
- [Cartilha sobre acesso à Justiça e erradicação da violência contra mulheres \(em espanhol\)](#)
- [Lei Maria da Penha: do papel para a vida](#)
- [Violência contra a mulher: Um guia de defesa, orientação e apoio](#)
- [Diálogo Regional da América Latina e Caribe sobre Direitos Reprodutivos e Violência contra a mulher](#)