

COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER

PROJETO DE LEI Nº 290, DE 2015

(Apensos: Projeto de Lei nº 422, de 2015; Projeto de Lei nº 3.846, de 2015; Projeto de Lei nº 6.315, de 2016; e Projeto de Lei nº 6.410, de 2016)

Acrescenta art. 17-A à Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, para dispor sobre o direito de regresso da Previdência Social perante o agressor.

Autor: Deputado VALMIR ASSUNÇÃO

Relatora: Deputada ANA PERUGINI

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 290, de 2015, de autoria do Deputado Valmir Assunção, propõe alterar a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, acrescentando-lhe o art. 17-A, para instituir, como efeito automático da sentença condenatória, o dever de o agressor indenizar a Previdência Social por todos os valores pagos, na forma de benefícios, à vítima de atos de violência doméstica por ele praticados, independentemente do ajuizamento de ação regressiva.

Tramitam conjuntamente à matéria os Projetos de Lei nº 422, de 2015, e nº 3.846, de 2015, de autoria dos Deputados Jorge Solla e Angela Albino, respectivamente. Ambos possuem texto idêntico àquele da proposição principal.

Encontram-se apensados, ainda, ao referido bloco de proposições, os Projetos de Lei nº 6.315, de 2016, e nº 6.410, de 2016, de autoria dos Deputados Pompeo de Mattos e Mariana Carvalho, respectivamente. Os dois projetos, com redações muito semelhantes,

pretendem instituir uma multa a ser cobrada do agressor, com a finalidade de promover o “ressarcimento pelas despesas decorrentes de acionamento dos serviços públicos” pertinentes ao atendimento e à proteção, pelo poder público, à mulher em situação de violência doméstica ou familiar.

Na justificação de cada uma das citadas proposições, os parlamentares autores aduzem que suas iniciativas legislativas contribuirão para a coibição e prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, ao imporem ao agressor o dever de ressarcir os gastos públicos com benefícios previdenciários pagos à vítima dessa forma de violência, tais como o auxílio doença, o auxílio-acidente e a aposentadoria por invalidez, ou a seus dependentes, no caso de morte da vítima, com a instituição de pensão, ou, ainda, ao cominar multa a ser paga pelo infrator, com a finalidade de ressarcir os gastos do poder público com a manutenção de mecanismos de atendimento e proteção à mulher em situação de violência doméstica.

Os três primeiros projetos visam estabelecer o dever de ressarcir a Previdência Social como um efeito automático da sentença condenatória, tornando assim desnecessária uma dispendiosa e demorada interposição de ação regressiva com o mesmo propósito. Já os dois últimos, instituem uma multa, cujos valor e processo de cobrança seriam definidos pelo Poder Executivo, com vistas a repor os gastos incorridos pelo Estado no custeio de serviços e políticas públicas voltados à vítima de violência familiar.

A matéria havia sido inicialmente distribuída às Comissões de Seguridade Social e Família, de Finanças e Tributação (art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do RICD), em regime de tramitação ordinária e sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24, II, do RICD). Antes da apreciação das proposições pela primeira comissão, a CSSF, em virtude do deferimento do Requerimento n. 5.095/2016, apresentado pela Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, este colegiado foi incluído no despacho de distribuição dos referidos projetos. Nesse interim, a Deputada Jô Moraes, relatora daquela primeira comissão, apresentou seu parecer que, no entanto,

não chegou a ser objeto de deliberação na Comissão de Seguridade Social e Família.

No prazo regimental, não foram oferecidas emendas aos projetos nesta Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, que passou a ser a primeira a deliberar sobre o mérito da matéria.

As proposições foram distribuídas.

É o Relatório.

II – VOTO DA RELATORA

As proposições ora analisadas são relevantes na medida em que procuram dar mais efetividade às políticas de coibição, prevenção e repressão à violência doméstica e familiar, ao estabelecerem medidas que possuem o objetivo de desestimular o possível agressor de vir a perpetrar atos de violência contra a mulher.

Nesse particular, resgato aqui o percuciente e irrepreensível voto de lavra da nobre Deputada Jô Moraes, relatora da matéria no âmbito da Comissão de Seguridade Social e Família – CSSF, que não chegou a ser apreciado, em que a parlamentar conclui pela aprovação dos Projetos de Lei nº 290, de 2015, nº 422, de 2015, e nº 3.846, de 2015, na forma do substitutivo que apresenta.

Segundo o voto da Deputada Jô Moraes:

“Os Projetos de Leis sob nossa relatoria visam alterar a Lei nº 11.340, de 2006, conhecida como Lei Maria da Penha, a fim de dispor que, como efeito automático da condenação, será imposto ao agente agressor o dever de ressarcir, ao Instituto de Seguridade Social – INSS, os valores pagos a título de auxílio-doença, auxílio-acidente, aposentadoria por invalidez e pensão por morte, independentemente de ação regressiva.

Cabe registrar que a Lei Maria da Penha é um importante mecanismo para coibir a violência contra a mulher por questões de gênero, sendo um dever do Estado brasileiro, assumido com a adesão do país à

Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará, de 1994. A Lei é reconhecida pela ONU como uma das três melhores legislações do mundo no enfrentamento à agressão contra as mulheres. É notório, portanto, que o ordenamento jurídico brasileiro conta com um forte instrumento de combate à violência doméstica. Ocorre, porém, que a despeito dessa evolução legislativa levada a cabo em 2006 e nos anos seguintes, há ainda muito por se fazer para que tal combate seja realmente eficaz.

As proposições em análise são meritórias porque estão de acordo com a finalidade protetiva da Lei da Maria da Penha, pois, ao reforçar o dever de o agressor ressarcir o INSS, tem-se maior responsabilização do agente, de modo que a ele sejam atribuídas todas as consequências de seus atos. Evita-se, assim, que a sociedade seja onerada por um ato que repugna os valores mais caros de uma sociedade fraternal, solidária e pautada na igualdade entre homens e mulheres. Além disso, a maior responsabilização traz consigo um efeito dissuasório, agindo para prevenir a violência de gênero.

A partir de 2012, no aniversário de seis anos da promulgação da Lei Maria da Penha, o Instituto Nacional de Seguridade Social passou a ajuizar ações regressivas para ressarcir a União de despesas com benefícios previdenciários decorrentes de agressão familiar, esperando, com isso, reprimir a prática de crimes contra mulheres no país.

Ocorre que, quando já existe condenação do agressor, não há razão para que a Previdência Social gaste tempo e recursos com uma ação judicial demorada, como é o caso da ação regressiva. Ao tornar a sentença condenatória suficiente ao pleito de ressarcimento, economiza-se a fase judicial do processo de conhecimento, passando-se diretamente à fase de execução e cobrança.

O intuito dos presentes Projetos, portanto, é justamente atingir com maior celeridade e eficiência três importantes objetivos: ressarcir o Estado, punir o agressor e desestimular outros atos de violência doméstica.

Creio, no entanto, ser cabível aperfeiçoar a redação dos projetos de lei sob exame com o propósito de dar-lhes maior operacionalidade. É que, ao estabelecer o dever de ressarcir como efeito automático da condenação, cria-se a necessidade de o juízo intimar previamente o INSS para que forneça

informações sobre o pagamento de benefícios previdenciários, sendo certo que isso tornaria o procedimento judicial ainda mais moroso, pois amplia-se a matéria objeto de discussão, além de o próprio ato de intimação já causar certa demora. Acrescente-se que não se pode dizer que haverá interesse econômico do INSS em intervir em toda demanda que envolva violência doméstica – o baixo valor de benefícios pagos pode não justificar a atuação judicial do INSS.

Assim, visando sanar esses problemas, no Substitutivo que apresentamos em anexo a proposta é que a sentença, cível ou penal, seja considerada título executivo para que a Previdência Social, sendo de seu interesse, possa ingressar com ação executiva, sem necessidade de novo processo de conhecimento.

Diante do exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 290, de 2015, do Projeto de Lei nº 422, de 2015, e do Projeto de Lei nº 3.846, de 2015, na forma do substitutivo em anexo”.

Concordando plenamente com a referida manifestação, subscrevo-a para votar pela aprovação do Projeto de Lei nº 290, de 2015, do Projeto de Lei nº 422, de 2015, e do Projeto de Lei nº 3.846, de 2015, na forma do substitutivo em anexo, que reproduz aquele apresentado pela Deputada Jô Moraes, com uma pequena modificação, a fim de incluir também como possíveis beneficiários da medida os Regimes Próprios de Previdência Social, instituídos e organizados por pessoas jurídicas de direito público para suas servidoras, já que esses podem também ser prejudicados em decorrência de atos de violência cometidos contra mulheres a eles vinculadas.

No que concerne aos Projetos de Lei nº 6.315, de 2016, e nº 6.410, de 2016, no entanto, verifico que, embora seja meritória a iniciativa de aplicar multa ao agressor da mulher em situação de violência familiar, agravando a penalização incidente na espécie, e reverter os recursos decorrentes de sua aplicação às políticas públicas de atendimento à mulher que se encontra nessa condição, não se mostraria adequado, do ponto de vista normativo, aprovar o conteúdo dessas proposições.

São duas as razões principais para essa posição.

A primeira decorre do fato de que, nos termos do art. 8º da Lei Maria da Penha, a política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais. Com efeito, tanto o atendimento e a proteção à mulher em situação de violência, quanto a atividade de repressão e persecução do agressor, são viabilizados por meio de uma rede integrada de serviços e ações desenvolvidos pelo Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública dos Estados, em articulação com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação, o que decerto perpassa a estrutura administrativa e orçamentária das três esferas de governo.

Dessa maneira, na prática, seria extremamente difícil dimensionar os custos de cada ação específica, efetivamente promovida por cada ente federativo, de maneira a ressarcir o erário de cada ente da federação na exata medida dos gastos públicos efetivados com o acionamento da rede de atendimento e proteção à mulher em situação de violência familiar, como propõem os projetos. Essa situação é muito distinta daquela prevista nos Projetos de Lei nº 290, de 2015, nº 422, de 2015, e nº 3.846, de 2015, que possuem uma solução normativa para um problema muito bem definido e situado, que são as prestações previdenciárias decorrentes do ato de violência ou opressão praticado contra a mulher no âmbito de uma relação familiar ou de afeto.

Em segundo lugar, observa-se que os projetos procuram instituir o que denominam de multa, deixando a cargo do Poder Executivo – sem precisar de que nível de governo – a definição do seu valor e o estabelecimento do procedimento de aplicação e cobrança (art. 4º do Projeto de Lei nº 6.315, de 2016, e art. 3º do Projeto de Lei nº 6.410, de 2016). Multa, por definição, é uma penalidade a infração legal ou contratual. Se tem sede legal, a instituição da multa tem de apontar que dispositivo normativo infringido enseja a multa e em que condições ela será exigível.

No caso em análise, todavia, a previsão genérica de multa não incide sobre uma infração, mas alcança o fato de alguém ou a própria vítima

acionar algum serviço público que atenda casos de violência doméstica ou familiar, guardando mais semelhança com a figura da contraprestação ou do ressarcimento de despesas decorrentes da prestação de serviço público. Assim, a ideia que orienta os projetos se aproxima mais da noção de taxa, como espécie de tributo, que somente é exigível em casos de prestação de serviços públicos específicos e divisíveis – em que se consegue precisar com exatidão o beneficiário do serviço e em que medida ele usufrui da prestação –, sendo os demais serviços públicos, tais como os serviços gerais de segurança pública e polícia judiciária, custeados pela coletividade por meio de impostos e contribuições sociais.

Embora divisíveis e específicos, os serviços de saúde pública e assistência social, são gratuitos por determinação constitucional (arts. 196 e 203 da Constituição). Já o serviço de jurisdição é retribuído por meio das custas e emolumentos, que possuem natureza jurídica de taxa e incidem no momento da condenação no processo judicial, servindo para ressarcir em parte os custos decorrentes da atividade jurisdicional, no modelo adotado pelo Estado brasileiro.

Por outro lado, cumpre esclarecer que, se os atos de opressão ou violência perpetrados contra a mulher forem considerados crimes, e o agressor condenado, o juiz da causa poderá aplicar pena de multa, caso prevista no tipo penal em que incorrer o infrator, consoante dispõe o *caput* do art. 58 do Código Penal, ou ainda se ela vier a substituir pena privativa de liberdade também aplicável, como preveem os arts. 44, § 2º, e 60, § 2º, do Código Penal. Essa multa, que tem caráter penal (art. 32, inciso III, do Código Penal), é revertida em favor do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, nos termos do art. 49 do Código Penal e do art. 2º, inciso V, da Lei Complementar n. 79, de 1994. Na seara cível, a questão geralmente é resolvida em perdas e danos, cabendo ao infrator ressarcir os danos infligidos à vítima, por meio da sua conversão em valor pecuniário, arbitrado pelo juiz.

Assim, não convém ao aprimoramento da legislação de proteção à mulher vítima de violência familiar a aprovação dos projetos que

procuram instituir a figura genérica da multa, cujos valores recolhidos seriam aplicados de forma imprecisa nas políticas públicas voltadas à redução dessa espécie de violência de gênero, conduzidas pelas três esferas de governo.

Diante do exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 290, de 2015, do Projeto de Lei nº 422, de 2015, e do Projeto de Lei nº 3.846, de 2015, na forma do Substitutivo em anexo, e pela rejeição dos Projetos de Lei nº 6.315, de 2016, e nº 6.410, de 2016.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputada ANA PERUGINI
Relatora

COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER
SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI Nº 290, DE 2015, Nº
422, DE 2015, e Nº 3.846, DE 2015

Acrescenta art. 17-A à Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, para dispor que a sentença cível ou penal que reconhecer a prática de violência doméstica e familiar seja considerada título executivo judicial.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 17-A. Nas causas de que trata esta Lei, será apurada a existência de pagamento de benefício previdenciário concedido em decorrência de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Parágrafo único. Demonstrado o pagamento de benefício previdenciário em razão dos atos praticados pelo agressor, a sentença condenatória, cível ou penal, constituirá título executivo para o ente responsável pelo pagamento da prestação, que deverá ser comunicado da sentença.”

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputada ANA PERUGINI
Relatora