



RELATÓRIO E VOTO AO PROJETO DE LEI Nº 0018.0/2021

“Cria o programa de capacitação de agentes comunitárias de saúde para realização de acolhimento a vítimas de violência doméstica do Estado de Santa Catarina, denominado ‘Capacitando Quem Acolhe’ e dá outras providências.”

Autora: Deputada Paulinha

Relator: Deputado Fabiano da Luz

I – RELATÓRIO

Cuida-se de Projeto de Lei iniciado pela Deputada Paulinha, com vistas a criar programa de capacitação de agentes comunitárias de saúde, para o acolhimento de vítimas de violência doméstica no âmbito do Estado de Santa Catarina, denominado “Capacitando Quem Acolhe” (art. 1º), tendo como princípios a dignidade da pessoa humana, a interdisciplinaridade, a integridade e a transversalidade (art. 2º).

De acordo com o art. 3º da proposição, tal programa tem por objetivos **(I)** instituir e sistematizar a atuação dessas agentes, em conjunto com a rede de atenção e proteção social às mulheres vítimas de violência doméstica; **(II)** elaborar plano de educação permanente para formação, capacitação e sensibilização das agentes comunitárias de saúde envolvidas no atendimento a essas mulheres; e **(III)** implementar projeto educacional e cultural de prevenção à violência doméstica.

Por fim, o seu art. 4º atribui, ao Poder Público estadual, por meio da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, a realização e capacitação “dos agentes comunitários” de saúde do Estado, para que promovam diagnósticos e realizem o acolhimento adequado das mulheres em situação de violência doméstica.



Segundo a justificção ao Projeto de Lei (pp. 3 e 4),

[...]

O enfrentamento às múltiplas formas de violência contra as mulheres é uma importante demanda no que diz respeito a condições mais dignas e justas para as mulheres, devendo possuir o direito de não sofrer agressões no espaço público ou privado, a ser respeitada em suas especificidades e ainda ter a garantia de acesso aos serviços da rede de enfrentamento à violência, quando passar por situação em que sofreu algum tipo de agressão, seja ela física, moral, psicológica ou verbal. Torna-se um dever do Estado e uma demanda da sociedade enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres. Devendo coibir, punir e erradicar, são estes os preceitos fundamentais de um país que preze por uma sociedade justa e igualitária entre mulheres e homens.

Um dos instrumentos mais importantes para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra as mulheres é a Lei Maria da Penha - Lei nº 11.340/2006, que além de definir e tipificar as formas de violência contra as mulheres (física, psicológica, sexual, patrimonial e moral), também prevê a criação de serviços especializados, como os que integram a Rede de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, compostos por instituições de segurança pública, justiça, da assistência social e da Saúde que desempenha um dos papéis fundamentais em seus atendimentos.

Portanto, se faz imprescindível a existência de uma Rede de acolhimento destas vítimas, com profissionais capacitados para atender essas demandas. [...]

[...]

Em 20 de abril de 2021, este Colegiado, a meu pedido, deliberou por diligência preliminar à Secretaria de Estado da Saúde (SES), para que esta se manifestasse quanto à proposição analisada (p. 5). Todavia, transcorrido o prazo de costume, aquela Pasta manteve-se silente.

Ao Projeto de Lei, até a presente data, não foi apresentada nenhuma emenda.

É o relatório.



II – VOTO

Nesta fase processual, de acordo com os arts. 72, I, 144, I, e 210, II, do Regimento Interno deste Poder, cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça a análise do presente Projeto de Lei no que toca a sua admissibilidade, à luz dos aspectos da constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa.

Assim, no que diz respeito à constitucionalidade sob a ótica formal, observo que a matéria **(1)** dispõe sobre tema cuja competência legislativa é concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, qual seja, proteção e defesa da saúde, consoante o art. 24, XII, da Constituição Federal (CF); **(2)** foi iniciada por pessoa idônea para tanto, ou seja, por membro desta Assembleia (CE, art. 50, caput); e **(3)** vem veiculada por meio da proposição legislativa apropriada à espécie (projeto de lei ordinária), porquanto o seu objeto não é reservado à lei complementar, notadamente à luz do art. 57, parágrafo único, da CE.

Em relação à constitucionalidade sob o prisma material, a meu juízo, a proposição está em consonância com os princípios e normas constitucionais atinentes à hipótese dos autos, em especial, os arts. 196 e 197 da CF¹.

No que tange à legalidade, julgo que a matéria conforma-se à legislação infraconstitucional em vigor, notadamente à **(I)** Lei nacional nº 13.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), que criou mecanismos para coibir a

¹ Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.



violência doméstica e familiar contra a mulher; e **(II)** Lei estadual nº 17.915, de 28 de janeiro de 2020, de minha iniciativa, que instituiu o “Projeto de Prevenção da Violência Doméstica com a Estratégia de Saúde da Família”, voltado à proteção das crianças e adolescentes, dos idosos e das mulheres em situação de violência, por meio da atuação preventiva dos Agentes Comunitários de Saúde, atuantes no Estado de Santa Catarina.

Especificamente em relação à Lei nº 17.915/2020, diga-se, houve um avanço legislativo quanto à defesa e proteção da mulher contra todas as formas de violência, inclusive no que diz respeito ao seu acolhimento, à vista do art. 2º, III, da Lei, que estabeleceu, entre suas diretrizes, a promoção do “acolhimento humanizado e a orientação [...] das mulheres em situação de violência por Agentes Comunitários de Saúde especialmente capacitados, bem como seu encaminhamento aos serviços da rede de atendimento especializado, quando necessário”.

Nessa esteira, entendo que o Projeto de Lei em apreço, ao criar o Programa “Capacitando Quem Acolhe”, nos termos das disposições por ele estabelecidas, alia-se e dá concretude à citada Lei estadual, revelando-se, assim, mais um mecanismo estatal legítimo, com o condão de proteger e defender a mulher de todas as formas de violência, agora em norma especial, caso aprovado.

Relativamente aos demais aspectos de observância obrigatória por parte deste Colegiado, isto é, da juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa, observei **(I)** a ausência de comando/imperatividade no art. 1º do Projeto de Lei, seu principal dispositivo, em desatenção a pressuposto inafastável de juridicidade, em sentido estrito, que a disposição ali prevista deve conter; **(II)** defeitos de técnica legislativa, em desconformidade com a Lei Complementar nº 589, de 18 de janeiro de 2013, que dispõe sobre a elaboração, a redação e a alteração das leis, no que toca à imprecisão de algumas disposições do texto inicialmente projetado, sobretudo quanto à terminologia adotada quanto aos



agentes públicos a que se refere, uma vez que, para designá-los, ora refere-se à “agentes comunitárias de saúde” [ementa e art. 1º], ora a “agentes de saúde” [arts. 3º, II, e 4º], devendo prevalecer, a meu ver, no caso, a expressão “Agentes Comunitários de Saúde”, que é a nomenclatura definida pela Lei nacional nº 11.350, de 5 de outubro de 2006², assim como na precitada Lei estadual nº 17.915/2020; e, ainda, **(III)** alguns vícios de linguagem.

Ainda quanto à técnica legislativa, tendo presente o advento da Lei nº 18.322, de 5 de janeiro de 2022, que “Consolida as Leis que dispõem sobre Políticas Públicas de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres”, o Projeto de Lei em evidência, a meu sentir, deve ser redigido de maneira que suas disposições sejam introduzidas no texto da referida Lei consolidadora, ou seja, como projeto de lei alteradora, e não na forma de lei esparsa como previsto originalmente, até porque aquela Lei:

(1) em seu art. 26, prevê serviços de apoio às entidades que desenvolvem ações de atendimento às mulheres e aos seus filhos menores de 14 (quatorze) anos, estabelecendo, inclusive, seu acolhimento em centros de apoio e abrigo, quando o retorno ao domicílio represente efetivo risco de vida (violência doméstica); e

(2) em seu art. 30, prevê a existência do Programa de Atendimento Especial às Mulheres e Crianças Vítimas de Violência Sexual, que consiste na assistência médico-legal, médico-assistencial, psicológica, social e jurídica às vítimas dos crimes a que se refere o art. 3º³ da Lei consolidadora, a ser

² **Lei nº 11.350, de 2006**

“Regulamenta o § 5º do art. 198 da Constituição Federal, dispõe sobre o aproveitamento de pessoal amparado pelo parágrafo único do art. 2º da Emenda Constitucional no 51, de 14 de fevereiro de 2006, e dá outras providências.”

³ Art. 3º Para efeito desta Lei considera-se violência contra a mulher:

I – violência doméstica e familiar, qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial:

a) no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas;

b) no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa; e



prestada em hospital previamente conveniado com o Poder Público [o que demandaria, também, a capacitação de agentes de saúde para tal atendimento]; revelando, assim, a estreita relação entre o seu conteúdo e o da proposição legislativa em foco.

Necessário se faz atentar, ainda, para o fato de que não seria legítimo (I) distinguir as violências (doméstica e/ou sexual) para atendimento de saúde, até porque as estatísticas demonstram que a violência sexual é praticada, na maioria das vezes, por pessoas próximas à vítima, inclusive dentro de sua própria casa (doméstica); para além disso, (II) a Lei consolidadora trata de atendimento especial às mulheres em situação de violência (aquelas descritas no art. 3º da Lei) e aos seus filhos menores de 14 anos, e, também, às crianças

c) em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação;

II – violência física, entendida como qualquer conduta que ofenda sua integridade ou saúde corporal;

III – violência sexual, entendida como qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que a force ao matrimônio, à gravidez, ao aborto ou à prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos, como:

a) estupro;

b) atentado violento ao pudor;

c) assédio sexual;

d) exposição involuntária à pornografia;

e) exploração sexual;

f) contato físico indesejado;

g) posse sexual mediante fraude;

h) atentado ao pudor mediante fraude;

i) sedução;

j) corrupção de menores;

k) rapto violento mediante fraude;

l) rapto consensual; e

m) perigo de contágio venéreo;

IV – violência psicológica, entendida como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da autoestima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, violação de sua intimidade, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação;

V – violência moral, entendida como qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria;

VI – violência patrimonial, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades.



vítimas de violência sexual [assistência médico-legal, médico-assistencial, psicológica, social e jurídica] (art. 31); logo, em decorrência da leitura e interpretação sistêmica dos dispositivos da Lei, não restam dúvidas de que é direito de ambos (mulheres e crianças) que os agentes de saúde estejam capacitados para dispensar-lhes o atendimento necessário nos casos em que sejam vítimas de violência doméstica e/ou sexual.

Eis que a já referida Lei Complementar nº 589, de 2013, estabelece, no § 1º de seu art. 7º, que a Consolidação das Leis Catarinenses (CLC) consistirá na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se expressamente as leis incorporadas à Consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados, do que se pressupõe, da interpretação da norma, que os beneficiários de qualquer medida disposta em cada uma das Leis consolidadas não poderão ser modificados; assim, entendo que, se existe previsão legal de atendimento especial para mulheres vítimas de violência (inclusive sexual) e para crianças vítimas de violência sexual, deve haver a capacitação de agentes de saúde (como ora se intenta na proposição legislativa em análise) para atendê-las, sem distinção.

Além disso, a meu juízo, faz-se necessário, também, o aperfeiçoamento do texto inicial no que diz respeito aos objetivos do programa nele previsto, de modo a complementar e ampliar o rol estabelecido no seu art. 2º, antes mesmo de sua tramitação na Comissão de mérito específica, por economia processual.

Em razão dessas imperfeições de juridicidade em sentido estrito, de técnica legislativa e de linguagem, bem como da necessidade de aprimoramento do seu conteúdo no que toca aos seus objetivos, apresento a anexa Emenda Substitutiva Global ao Projeto de Lei em comento.

Parágrafo único. As relações pessoais enunciadas neste artigo independem de orientação sexual.



Pelo exposto, no âmbito deste Colegiado, com fulcro nos regimentais arts. 72, I, 144, I c/c art. 210, II, voto pela **ADMISSIBILIDADE** da continuidade da tramitação processual **do Projeto de Lei nº 0018.2/2021, nos termos da Emenda Substitutiva Global que ora apresento.**

Sala das Comissões,

Deputado Fabiano da Luz
Relator



EMENDA SUBSTITUTIVA GLOBAL AO PROJETO DE LEI Nº 0018.0/2021

O Projeto de Lei nº 0018.0/2021 passa a tramitar com a seguinte redação:

“PROJETO DE LEI Nº 0018.0/2021

Acrescenta Seção III ao Capítulo IV da Lei nº 18.322, de 2022, que “Consolida as Leis que dispõem sobre Políticas Públicas de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres”, a fim de criar o Programa Capacitando Quem Acolhe, com vistas à capacitação de Agentes Comunitários de Saúde para realização de acolhimento às mulheres e crianças vítimas de violência doméstica e/ou sexual, no âmbito do Estado de Santa Catarina.

Art. 1º Fica acrescentada Seção III ao Capítulo IV da Lei nº 18.322, de 5 de janeiro de 2022, com a seguinte redação:

‘CAPÍTULO IV

Seção III

Do Programa Capacitando Quem Acolhe

Art. 32-A. Fica criado o Programa Capacitando Quem Acolhe, no âmbito do Estado de Santa Catarina, com vistas à capacitação de Agentes Comunitários de Saúde, para que identifiquem, acolham e encaminhem aos serviços competentes as mulheres e crianças vítimas de violência doméstica e/ou sexual.

Art. 32-B. São princípios norteadores do Programa Capacitando Quem Acolhe:

I – a dignidade da pessoa humana;

II – a equidade de tratamento para com a vítima de violência doméstica e/ou sexual, sem discriminação de qualquer espécie;

III – a não culpabilização da vítima;

IV – a interdisciplinaridade nas ações de atendimento de saúde;

V – a integridade física, psicológica e moral da vítima de violência doméstica e/ou sexual; e

VI – a abordagem transversal nos estudos relativos ao tema da violência doméstica e sexual.



Art. 32-C. O Programa Capacitando Quem Acolhe tem por objetivos a:

I – instituição e sistematização da atuação dos Agentes Comunitários de Saúde, em conjunto com a rede de atenção e proteção social às mulheres e crianças vítimas de violência doméstica e/ou sexual;

II – elaboração de plano de educação permanente objetivando a formação, capacitação e sensibilização dos Agentes Comunitários de Saúde envolvidos no atendimento às mulheres e crianças vítimas de violência doméstica e/ou sexual; e

III – implementação de projeto educacional e cultural de prevenção à violência doméstica e sexual.

Art. 32-D. Cabe ao Poder Público estadual, por intermédio de órgão competente, realizar a capacitação dos Agentes Comunitários de Saúde do Estado de que trata esta Seção.' (NR)

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

Sala da Comissão,

Deputado Fabiano da Luz
Relator