



SENADO FEDERAL  
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Raquel Aparecida Grandi

**Comissão Mista de Combate à Violência contra a Mulher -  
2012: o desafio de implementação da agenda legislativa**

Brasília  
2022



Raquel Aparecida Grandi

## **Comissão Mista de Combate à Violência contra a Mulher - 2012: o desafio de implementação da agenda legislativa**

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Parlamentar e Processo Legislativo.

**Orientador(a): Osmar de Oliveira Aguiar**

Brasília

2022



## Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

---

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



Raquel Aparecida Grandi

## **Comissão Mista de Combate à Violência contra a Mulher - 2012: o desafio de implementação da agenda legislativa**

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Parlamentar e Processo Legislativo.

Aprovado em Brasília, em      de      de 2022 por:

### **Banca Examinadora:**

---

Prof(a) Me(a) Osmar de Oliveira Aguiar  
Câmara dos Deputados

---

Prof(a) Me(a) Marilene Carneiro Matos  
Câmara dos Deputados



# Comissão Mista de Combate à Violência contra a Mulher - 2012: o desafio de implementação da agenda legislativa

Raquel Aparecida Grandi<sup>1</sup>

## RESUMO

O estudo tem por objetivo compreender as razões que levaram a Câmara dos Deputados a não deliberar os Projetos de Lei propostos pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito de Combate à Violência Contra à Mulher. A busca, por meio de documentos e análise do contexto político e legislativo das proposições, indica a existência de três atores-chave no processo decisório, no âmbito da Câmara dos Deputados, que influenciam na tomada de decisões. A avaliação leva em conta as variáveis de poder de agenda, poder de veto (veto player) e capacidade de influenciar na decisão final do colegiado. Conclui-se que o poder de influência no resultado final foi exercido pelos atores-chave por meio da mobilização de viés para a não decisão das matérias.

**Palavras-chave:** Violência contra a mulher; CPMIVCM; atores-chave; poder de agenda; poder de veto, influência na tomada de decisões legislativas; mobilização de viés; não-decisão.

**Data de submissão**

**Data de aprovação**

**Disponibilidade**

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Paranaense (UNIPAR). Pós-graduada em Direito Processual Civil pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Assessora Legislativa na Câmara dos Deputados. Contato: [raquelgrandi@gmail.com](mailto:raquelgrandi@gmail.com)



# Joint Committee on the Combat of Violence Against Women – 2012: the challenge of implementing the legislative agenda

Raquel Aparecida Grandi<sup>2</sup>

## ABSTRACT

The present study aims at understanding the reasons which have led the Chamber of Deputies not to deliberate on the bills proposed by the Joint Committee on the Combat of Violence Against Women. The investigation, through documents and analysis, on the proposition's political and legislative context indicates the existence of three key-players in the decision-making process, within the Chamber of Deputies, from an analysis of how they influence the final adjudications. The assessment reflects on the many variables of the power of agenda-setting, power of veto (veto player), and the capability of influencing the collegiate's final decisions. The conclusion reveals that the power of influence on the end-results was exerted by key-players, through the mobilization of bias in order not to decide on the bills.

**Keywords:** Violence Against women; CPMIVCM, key-players, power of agenda-setting, power of veto, influence on legislative adjudications, mobilization of bias, non-decision.

**Submission date**

**Approval date**

**Availability**

---

<sup>2</sup> Bachelor of Law from University Paranaense (UNIPAR). Postgraduate degree in Civil Procedural Law from the Romeu Felipe Bacellar Institute of Law. Legislative Advisor at the Chamber of Deputies. Contact: [raquelgrandi@gmail.com](mailto:raquelgrandi@gmail.com)



## AGRADECIMENTOS

Ao Deputado Federal Subtenente Gonzaga, com quem tenho a honra de trabalhar, por consentir e compreender com minha abdicação ao labor em prol da concretude desta especialização. Ao meu orientador, Osmar de Oliveira Aguiar, pelas riquíssimas contribuições, desde a escolha do tema, pela solicitude e incansável paciência na condução dos estudos. Ao meu companheiro, João Ricardo Matias de Melo, pelo carinho, compreensão e apoio incondicional que possibilitaram a materialização do curso em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Meu mais sincero muito obrigada.



## 1 INTRODUÇÃO

O artigo tem por objetivo avaliar o andamento, as consequências e o destino das ações legislativas propostas pelo Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito de Combate à Violência Contra a Mulher após 10 anos de sua instalação, sob o enfoque da mobilização de viés.

A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Violência Contra a Mulher (CPMIVCM) iniciou seus trabalhos em março de 2012 e teve como finalidade de investigar a situação da violência contra a mulher no Brasil e apurar denúncias de omissão por parte do poder público com relação à aplicação de instrumentos instituídos em lei para proteger as mulheres em situação de violência.

Para tanto, além de propor recomendações aos estados visitados e às instituições públicas integrantes da rede de enfrentamento à violência contra a mulher, sugeriu aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de todas as esferas administrativas, para que, no âmbito de suas atribuições, elaborassem políticas e ações que permitam enfrentar as diversas formas de violências que atingem as mulheres brasileiras.

Na parte que cabe ao Congresso Nacional, a comissão chegou à conclusão que deveria apresentar 14 proposições legislativas (13 Projetos de Lei e 1 Projeto de Resolução do Congresso Nacional) relacionadas ao aprimoramento de alguns aspectos procedimentais e processuais da Lei Maria da Penha e na garantia de benefícios e prestações assistenciais ou previdenciárias para mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

Entretanto, apesar dessas várias iniciativas legislativas, ao longo desses 10 anos, a maioria das proposições não foram adiante, e o enfrentamento da violência contra a mulher continua a carecer de instrumentos eficazes na implementação de políticas públicas que tornem efetivas as ações com vistas a reprimir e prevenir esses atos.

Nesse sentido, o estudo pretende avaliar as possíveis causas que levaram a não aprovação ou a rejeição dessas propostas legislativas que não foram adiante.

Com isso, analisando o poder de agenda e de veto dos atores do processo decisório na Câmara dos Deputados e na mobilização de vieses, o artigo analisa e discute as condicionantes que levaram à não decisão de parte das proposições sugeridas.

Portanto, o objetivo do presente artigo é buscar compreender os processos da não decisão por meio da identificação de variáveis responsáveis pelo resultado final de a Câmara dos Deputados que a levaram a não aprovar os demais projetos de lei apresentados pela CPMI - Comissão Mista de Combate à Violência contra a Mulher-2012, que estão parados desde 05/09/2013 (há mais de 9 anos).

Para tanto, é utilizada a metodologia de análise de conteúdo, que consiste em um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens (BARDIN, 2011), com o propósito de fazer inferências sobre os aspectos que levaram à não decisão a respeito das proposições oriundas da CPMIVCM na Câmara dos Deputados.

### **Problema: Tramitação e Análise das Proposições Apresentadas em cada Casa**

A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Violência Contra a Mulher (CPMIVCM) teve como Presidente a Deputada Federal Jô Moraes (PCdoB/MG), Vice-Presidente a Deputada Federal Keiko Ota (PSB/SP) e Relatora a Senadora Ana Rita





(PT/ES). Foi composta por onze senadores(as) e onze deputados(as) e igual número de suplentes. Ao longo de pouco mais de um ano de trabalho, a Comissão visitou dezessete estados brasileiros e o Distrito Federal.

A metodologia de trabalho de investigação prevista no Plano centrou-se na inquirição de autoridades públicas e especialistas no tema, bem como na realização de diligências aos serviços públicos que compõem a rede de atendimento a mulheres em situação de violência. Para tanto, a CPMIVCM reuniu-se 37 vezes, por meio de 24 audiências públicas, 7 sessões deliberativas e reuniões administrativas preparatórias. Nas sessões deliberativas, apreciou 744 requerimentos, aprovando 717 deles.

Nas audiências públicas, foram ouvidos especialistas no tema, representantes de organizações da sociedade civil, a Ministra da Secretaria de Políticas para as Mulheres, Eleonora Menicucci, e a Secretária Nacional de Enfrentamento à Violência contra Mulheres, Aparecida Gonçalves, além de outras autoridades do governo federal. Inquiriu, ainda, os titulares ou representantes das pastas estaduais responsáveis pelas questões de segurança pública, justiça e cidadania, saúde, políticas públicas para mulheres, assistência e desenvolvimento social, afora os titulares ou representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público e das Defensorias Públicas dos estados.

Em seu relatório final, a CPMIVCM destacou a necessidade de que o Estado brasileiro leve a sério o enfrentamento à violência contra as mulheres, particularmente para reduzir os feminicídios praticados por parceiros íntimos e erradicar a tolerância estatal no processamento e julgamento desses crimes, além de mudar a cultura jurídica neste País de tolerância à violência contra as mulheres e implementar a Lei Maria da Penha, punindo os agressores e explicitando que o Estado brasileiro não admite mais a violência praticada nas relações domésticas e familiares contra as mulheres.

A CPMIVCM constituiu um Grupo de Trabalho sobre Legislação, onde foram analisadas mais de 50 proposições em tramitação no Congresso Nacional, cujo resultado consubstanciou nas 14 proposições legislativas apresentadas.

Por estar em trâmite, no Senado Federal, a revisão do Código Penal, inclusive com a inclusão de novos tipos penais referentes ao tema da violência doméstica e familiar, a CPMIVCM optou por não apresentar propostas que tinham o condão de alterar tipos penais. A única exceção foi quanto à criminalização do feminicídio.

Abaixo estão sintetizadas as proposições resultantes da CPMI de Combate à Violência Contra a Mulher, identificadas pela numeração recebida em cada Casa, sua descrição simplificada e o resultado obtido após mais de 9 anos de sua apresentação (as propostas foram apresentadas em julho de 2013):

Proposição	Descrição	Resultado
<b>PLS 292/2013</b> (SF)	Prevê o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio e inclui o feminicídio no rol dos crimes hediondos.	<b>Transformado na Lei 13.104/2015</b>
<b>PL 6008/2013</b> (CD)	Disciplina aspecto referente à prisão preventiva, prazo procedimental, concessão ou manutenção de medidas protetivas de urgência, e veda a concessão de fiança nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.	Pronta para Pauta no Plenário (PLEN)
<b>PLS 293/2013</b> (SF)	Inclui a discriminação de gênero e reconhece como tortura a submissão de alguém à situação de violência doméstica e familiar a intenso sofrimento físico ou mental como forma de exercer domínio.	Aprovado pelo Senado em 2013. Aguarda votação na CD (PL 6293/2013)
<b>PL 6009/2013</b> (CD)	Veda a realização de audiência ou outro ato oficial em que se inquiria o interesse da ofendida em renunciar, sem sua prévia e espontânea manifestação.	Pronta para Pauta no Plenário (PLEN)



<b>PLS 294/2013</b> (SF)	Estabelece que o encaminhamento da ofendida ao abrigo deverá ser comunicado em 24 horas ao juiz e ao Ministério Público.	Aprovado pelo Senado em 2013. Aguarda votação na CD desde 05/09/2013
<b>PL 6010/2013</b> (CD)	Prevê que os conteúdos curriculares da educação básica enfatizem como diretriz o respeito à igualdade de gênero e a prevenção e enfrentamento à violência doméstica e contra pessoas em situação de vulnerabilidade.	Pronta para Pauta no Plenário (PLEN)
<b>PLS 295/2013</b> (SF)	Inserir entre os princípios e diretrizes do SUS a atribuição de organizar serviços públicos específicos e especializados para atendimento de mulheres vítimas de violência doméstica.	<b>Transformado na Lei 13.427 de 30/03/2017</b>
<b>PL 6011/2013</b> (CD)	Garante benefício mensal à mulher vítima de violência doméstica que não possui meios de prover a própria manutenção, enquanto durar a violência.	Pronta para Pauta no Plenário (PLEN)
<b>PLS 296/2013</b> (SF)	Institui o auxílio-transitório decorrente de risco social provocado por situação de violência doméstica e familiar contra a mulher.	Aprovado pelo Senado em 2013. Aguarda votação na CD desde 05/09/2013
<b>PL 6012/2013</b> (CD)	Inclui as pessoas em situação de ameaça ou violação de direitos como beneficiárias do Programa Bolsa Família.	Arquivada em 21.06.2022.
<b>PLS 297/2013</b> (SF)	Recursos de multas de sentenças condenatórias em processos criminais de violência doméstica devem ser aplicados na manutenção de casas de abrigo a vítimas de violência doméstica e no reembolso de benefícios assistenciais ou previdenciários.	REJEITADO EM 2018 E ARQUIVADO AO FINAL DA LEGISLATURA.
<b>PROJETO DE RESOLUÇÃO</b> (CN)	Cria a Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher.	<b>RESOLUÇÃO 1/2014</b>
<b>PL 6013/2013</b> (CD)	Autoriza o Poder Executivo a disponibilizar número telefônico destinado a atender denúncias de violência contra a mulher.	<b>Transformado na Lei Ordinária 13.025/2014</b>
<b>PLS 298/2013</b> (SF)	Criação do Fundo Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres.	Aprovado pelo Senado em 2014. Em tramitação na CD desde 04/04/2014

Fonte: tabela 1 produzida pela autora com dados obtidos por meio dos sites do Senado Federal, Câmara dos Deputados e Congresso Nacional.

## Referencial Teórico

A Constituição de 1988 conferiu às comissões parlamentares de inquérito os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Com isso, a tarefa fiscalizatória do Poder Legislativo foi fortalecida, e as CPIs, por conseguinte, ganharam prestígio como instrumentos de controle do Poder Executivo, nas funções de informar, esclarecer, apontar ao Poder Judiciário os equívocos, abusos e delitos cometidos contra direitos humanos e contra a coisa pública (BULOS, 2001).

Entretanto, mesmo os teóricos tradicionais apontam que o inquérito parlamentar pode ter três ordens fundamentais: ajudar a tarefa legiferante, servir de instrumento de controle sobre o governo e a administração e informar a opinião pública (SAMPAIO, 1964).

Com o advento do Constitucionalismo, houve uma preocupação dos homens em compreender, desenvolver e consolidar mecanismos de controle de poder. Não é por acaso que o Poder Legislativo já tenha sido concebido com a função de controlar o poder do soberano e evitar os abusos cometidos contra a população.

Por sua vez, existem variáveis que interferem no trâmite de proposições legislativas no parlamento, tais como poder de agenda, poder de veto (veto player) e capacidade de influenciar na decisão final do colegiado (AGUIAR, 2013).

O poder de agenda, que é um tipo de privilégio atribuído a um ou mais indivíduos em órgãos colegiados para que estabeleçam quais assuntos devem ser discutidos por um grupo de pessoas, é determinante para a aprovação, rejeição e rejeição política de uma proposição.



Segundo Powell (2005), a avaliação do poder de agenda e a capacidade do parlamentar de influenciar a agenda legislativa, em última instância, é uma forma de avaliar o grau de accountability vertical, isto é, o comportamento dos parlamentares em relação à representação e ao cumprimento dos interesses de seus eleitores. Assim, se um parlamentar influencia pouco na definição da agenda, isso implica que terá pouca oportunidade de dar voz aos interesses de seus eleitores, o que leva a uma ruptura no processo de representação, tanto de interesses quanto de opiniões e perspectivas.

Já o poder de veto é a capacidade de um ator individual ou coletivo, cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política. A teoria dos *veto players* de Tsebelis (1995) propõe ainda que qualquer sistema político pode ter seu desenho institucional reduzido a um determinado número de atores capazes de vetar possíveis alterações no status quo legislativo (TSEBELIS, 1995).

A mesma teoria ainda compreende a segmentação de duas classes de veto players - os institucionais, especificados na Constituição e que se referem ao Executivo, Legislativo e Judiciário, e os vetos players partidários, existentes em países onde há sistema pluripartidário, como é o caso do Brasil (TSEBELIS, 1995).

BARRY AMES (2003) assenta que, em uma acepção ampla, *veto-players* podem ser os militares, os capitalistas industriais, ou qualquer outro grupo cuja concordância seja necessária para a aprovação de políticas públicas. Mas o autor limita, no livro, o conceito aos atores do Poder Legislativo e do Poder Executivo e acrescenta que entre os atores “institucionais” inclui-se o Presidente da República, o Senado e a Câmara dos Deputados. Já, como atores “partidários”, o autor aduz que são os partidos políticos com representação no Congresso. Enfatiza que para seus propósitos, embora uma contagem geral e abrangente de veto-players seja mais simples, na realidade o número desses atores pode variar de acordo com o assunto em discussão.

No âmbito da Câmara dos Deputados, por exemplo, são considerados atores com poder de veto aqueles que influenciam na tramitação e no resultado das proposições, tanto para aprová-las, rejeitá-las, ou para exercer o poder da não decisão (AGUIAR, 2013).

A última variável considerada é a capacidade de influenciar a decisão final do colegiado.

Para Bachrach e Baratz (2011), o pesquisador deve atentar a necessidade de se voltar a atenção para além da “face visível do poder”, manifestada pelos indivíduos e grupos que tomam efetivamente as decisões (ou que impõem os vetos), também à face invisível do poder, consubstanciada na capacidade que indivíduos ou grupos têm de controlar ou manipular os valores sociais e políticos, qual seja, de mobilizar vieses, e impedir que temas potencialmente perigosos para seus interesses e perspectivas sejam objeto de discussão e deliberação pública (BACHRACH e BARATZ (2011).

Assim, na medida em que um indivíduo ou um grupo, consciente ou inconscientemente, cria ou reforça barreiras para a aparição pública de conflitos em políticas públicas, esse indivíduo ou grupo tem poder (BACHRACH e BARATZ (2011). Destarte, nas palavras do Professor Schattschneider:

Todas as formas de organização política têm um viés a favor da exploração de alguns tipos de conflito e da supressão de outros, pois organização é mobilização de viés. Alguns temas são organizados no interior da política, enquanto outros são organizados fora (SCHATTSCHEIDER, 1960, p. 71).

Portanto, o pesquisador não pode negligenciar que um indivíduo ou um grupo em uma comunidade participa mais vigorosamente para apoiar o processo de não-



tomada de decisões (*nondecision-making process*) do que participa em decisões efetivas no curso do processo. O pesquisador não pode negligenciar a possibilidade de que alguma pessoa ou associação poderia limitar a tomada de decisões a matérias relativamente não controversas ao influenciar os valores da comunidade e os procedimentos e rituais políticos (BACHRACH E BARATZ, 2011).

Deste modo, a literatura de Ciência Política tem entendido que, via de regra, a não decisão é um evento, por definição, não observável. Porém, os processos políticos que levam a essa não decisão (*the nondecision-making process*) são plenamente observáveis e passíveis de estudo.

Como os projetos foram aprovados por uma casa legislativa (Senado), eles não podem ser arquivados tacitamente ao final da legislatura na Câmara. Por isso, ficam na pauta aguardando votação. Como não foram votados, a pergunta é se houve perda do interesse político da Câmara dos Deputados de votá-los e por qual razão.

## Metodologia

A pesquisa será de delineamento qualitativo e terá como método a análise de conteúdo, que consiste em um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens (BARDIN, 2011).

A averiguação da não decisão no âmbito da Câmara dos Deputados de algumas proposições oriundas da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito de Combate à Violência Contra a Mulher - 2012, necessita de uma análise dos fatos, discursos, notas taquigráficas, contexto político e social para daí extrair inferências quanto ao resultado.

Nesse sentido, a escolha da análise de conteúdo se justifica por ser um método que vai além de uma simples técnica de análise de dados, representando uma metodologia de pesquisa com características e possibilidades próprias usadas para descrever e interpretar um determinado conteúdo de documentos e textos, por intermédio de descrições sistemáticas qualitativas ou quantitativas que permitem a interpretação dos dados num nível que vai além da leitura comum (MORAES, 1999).

A pesquisa justifica-se ainda pelo fato de, na pesquisa qualitativa com caráter descritivo, a intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou eventualmente de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não). Nesse sentido, inferir significa deduzir de maneira lógica, admitindo-se uma proposição em razão de outras proposições já aceitas como verdadeiras. Nesse sentido, o analista tira partido do tratamento das mensagens que manipula para inferir conhecimentos sobre a mensagem (BARDIN, 2011).

Para tanto, as respostas às perguntas de pesquisa sobre as possíveis causas que levaram à não aprovação ou a rejeição dessas propostas legislativas que não foram adiante, parte-se da inferência e da interpretação das informações colhidas nas fontes de pesquisa. Assim, será analisado o cenário político no âmbito da Presidência da Câmara dos Deputados e da Presidência da República a partir de 2013, outras leis publicadas, de 2013 a 2022, com a temática violência contra a mulher e assuntos correlacionados, os atores-chave que exercem influência nas decisões legislativas com enfoque nas proposições oriundas da CPMIVCM, além das notas taquigráficas e os discursos do período.

Como o objetivo da pesquisa em análise é também a interpretação de documentos, a análise de conteúdo se mostra como a metodologia mais adequada,



já que permite ler e interpretar o conteúdo de toda a classe de documentos, que analisados adequadamente, abrem as portas ao conhecimento de aspectos e fenômenos da vida social de outros modos inacessíveis (OLABUENGA e ISPIZÚA, 1989). Assim, seguindo a metodologia da análise de conteúdo qualitativa, a consulta aos documentos e textos tem como suporte diferentes perspectivas de significados que variam de acordo com a percepção do pesquisador.

## 2 DESENVOLVIMENTO

### Proposições apresentadas pelo Senado Federal

Como resultado dos trabalhos realizados pela CPMIVCM, o Senado Federal apresentou sete Projetos de Lei: **PLS 292/2013; PLS 293/2013; PLS 294/2013; PLS 295/2013; PLS 296/2013; PLS 297/2013 e PLS 298/2013.**

Os **Projetos de Lei do Senado nº 292 e 295** foram transformados, respectivamente, na Lei nº 13.104/2015, que criou o crime de Femicídio e o incluiu no rol de crimes hediondos, e Lei nº 13.427/2017, que acresce às ações e serviços de saúde ligados ao SUS o oferecimento de atendimento público específico e especializado a mulheres e vítimas de violência doméstica em geral, como o atendimento, acompanhamento psicológico e cirurgia plástica reparadora.

Nesse ponto, dispensam-se ponderações a respeito das leis supramencionadas pois o desígnio da CPMIVCM foi alcançado e o objetivo do trabalho é identificar as possíveis causas da não deliberação e do não prosseguimento das propostas resultantes dos trabalhos da comissão.

O **Projeto de Lei do Senado nº 297/2013**, o único dos projetos que foi formalmente rejeitado pelo Senado Federal, tinha o condão de determinar que recursos arrecadados com multas decorrentes de sentenças condenatórias criminais de violência doméstica fossem aplicados na manutenção de casas de abrigo às vítimas desses crimes, foi objetado em todas as comissões em que tramitou e arquivado ao final da legislatura.

Referida proposição tramitou conjuntamente com o PLS 374/2012, de autoria da Senadora Lídice da Mata, que objetivava alterar a Lei Complementar nº 79, de 1994, que Cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, para destinar os recursos oriundos de multas de sentenças condenatórias transitadas em julgado pela prática dos crimes de peculato e corrupção ativa e passiva para políticas públicas de desenvolvimento social, com foco especial na reparação de danos causados pela exploração sexual e pelo tráfico de pessoas.

Os PLS 297/2013 e 374/2012 foram distribuídos à três comissões. Na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, a relatora, Senadora Ana Rita, apresentou relatório pela aprovação do PLS 374/2012 e pelo **arquivamento do PLS 297/2013**, sob a justificativa de que o PLS 298/2013, também oriundo da CPMI, havia sido recentemente aprovado no Senado e tinha o mesmo intuito de prever fonte de sustento para as políticas públicas nessa área, pelo que restaria prejudicado o objeto do PLS 297. Em síntese, o relatório assim concluiu:

O mérito das matérias é indiscutível, mas devemos ressaltar que o Senado Federal aprovou, recentemente, em 25 de março de 2014, o PLS nº 298, de 2013, também de autoria da CPMI da Violência Contra a Mulher, que trata da instituição do Fundo Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, também com o intuito de prever fonte de sustento para as políticas públicas nessa área. Consideramos, portanto, prejudicado o objetivo do PLS



nº 297, de 2013 – Complementar, já abrangido, de modo mais amplo, pela proposição mencionada.<sup>3</sup>

O parecer que cuidou dos PLS 297/2013 e 374/2012, na CDH, foi votado e aprovado na reunião de 2 de setembro de 2014.

Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e na Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor, o resultado foi essencialmente o mesmo quanto ao PLS 297 - pelo arquivamento, repisando os mesmos argumentos da comissão anterior.

Em que pese o PLS 374/2012 ter sido aprovado pelas comissões do Senado e enviado ao Plenário da Casa em 7/11/2018, a proposição foi arquivada logo após, em 20/12/2012, ao término da legislatura, por se encontrar em tramitação há duas legislaturas (§1º do art. 332, do RISF). Identificou-se, também, que o mandato da autora desta proposição, Senadora Lídice da Mata, foi encerrado no mesmo período (31 de janeiro de 2019), o que pressupõe ter sido a causa preponderante de sua não continuidade de tramitação - já que não houve, posterior a isso, manifestação de nenhum parlamentar pelo prosseguimento.

Por sua vez, os **PLS 293, 294, 296 e 298**, foram aprovados no Senado Federal e remetidos à Câmara dos Deputados. Assim, a análise a respeito destas propostas será feita no tópico seguinte, uma vez que estas não avançaram naquela Casa e o escopo do presente trabalho é de identificar as possíveis causas do não prosseguimento.

## **Proposições apresentadas e aprovadas pelo Senado Federal - Tramitação na Câmara**

O **Projeto de Lei do Senado nº 293, de 2013**, tem o condão de tornar crime de tortura o ato de constranger alguém com emprego de violência ou grave ameaça, causando-lhe sofrimento físico ou mental em razão de discriminação de gênero, ou submeter alguém à situação de violência doméstica e familiar, com emprego de violência ou grave ameaça, a intenso sofrimento físico ou mental como forma de exercer domínio. A proposição foi aprovada pelo Plenário do Senado Federal em 29/8/2013 e recebida pela Câmara dos Deputados em 5/9/2013, com a numeração “PL 6293/2013”, onde encontra-se, desde então, pronta para pauta de Plenário.

Na tramitação da proposição, na página da Câmara dos Deputados, consta nas movimentações: (i) de 7/4/2014 “Matéria não apreciada por falta de “quorum” (obstrução)”, referente à Sessão Deliberativa Extraordinária nº 081; (ii) em 8/4/2014, “Matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão”, relativa à Sessão Deliberativa Ordinária nº 083; e (iii) ainda em 8/4/2014, “Retirado de pauta, de ofício”, referente à Sessão Deliberativa Extraordinária nº 084.

Iniciada a 56ª Legislatura, foi apresentado, em 12/3/2019, pelo deputado Luiz Flávio Gomes, Requerimento de Inclusão na Ordem do Dia nº 726/2019, para que o PL 6293/2013 fosse incluído na ordem do dia do Plenário. O requerimento não foi apreciado e essa é a última movimentação constante da proposição.

Por sua vez, o **Projeto de Lei do Senado nº 294, de 2013** (PL 6294/2013, na Câmara dos Deputados), prevê que o encaminhamento da ofendida ao abrigoamento será comunicado em 24 (vinte e quatro) horas ao juiz e ao Ministério Público, para análise imediata dos requisitos da prisão preventiva do agressor.

<sup>3</sup> Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3659500&ts=1630411732472&disposition=inline>



No Plenário do Senado Federal, a matéria foi aprovada em 1º e 2º turnos, em 29/8/2013, e remetida à Câmara dos deputados em 4/9/2013.

Igualmente ao PLS 293, consta da tramitação da proposição na Câmara dos Deputados, nas movimentações: (i) de 7/4/2014 “Matéria não apreciada por falta de “quorum” (obstrução)”, referente à Sessão Deliberativa Extraordinária nº 081; (ii) em 8/4/2014, “Matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão”, relativa à Sessão Deliberativa Ordinária nº 083; e (iii) ainda em 8/4/2014, “Retirado de pauta, de ofício”, referente à Sessão Deliberativa Extraordinária nº 084. Também foi apresentado Requerimento de Inclusão na Ordem do Dia (724/2019), pelo dep. Luiz Flávio Gomes, sem que tenha sido apreciado.

A Lei Maria da Penha reconheceu, em seu capítulo destinado à assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar, a necessidade de inserção das vítimas em programas assistenciais do governo federal e determinou ao juiz que assegure a manutenção do vínculo trabalhista, quando necessário o afastamento do local de trabalho, por até seis meses.

Para que isso fosse implementado, haveria necessidade de se alterar a lei que rege os planos de benefícios da Previdência Social (Lei 8.213/91) para determinar quem seria responsável para arcar com o auxílio decorrente deste afastamento. Esse foi o escopo do **Projeto de Lei do Senado nº 296/2013** (PL 6296/2013, na Câmara), que cria o auxílio-transitório decorrente de risco social provocado por comprovada situação de violência doméstica e familiar contra a mulher, que, para fins previdenciários, equipara-se ao acidente de trabalho, inclusive no que concerne a garantia de manutenção do contrato pelo prazo mínimo de doze meses, e independe de carência para a sua concessão à vítima, sendo o salário de benefício baseado na média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes a 80% de todo o período contributivo.

Aprovada a proposição pelo Plenário do Senado Federal, em 29/8/2013, a matéria foi remetida à apreciação da Câmara dos Deputados em 4/9/2013. Há, nesta Casa, outras duas proposições apensadas ao projeto, uma que altera a Lei 8.213/91 para instituir o auxílio temporário a mulheres em situação de violência e outra que altera a Consolidação das Leis Trabalhistas para dispor sobre a proteção à mulher vítima de violência doméstica.

Assim como os PLS 293 e 294, depreende-se que a matéria foi pautada no plenário da Câmara, em três oportunidades: (i) 7/4/2014 “Matéria não apreciada por falta de “quorum” (obstrução)”; (ii) em 8/4/2014, “Matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão”; e (iii) em 8/4/2014, “Retirado de pauta, de ofício”.

Consta na movimentação que houveram cinco requerimentos de inclusão na Ordem do Dia (REQ 9162/2013 - dep Assis Melo; REQ 9640/2014 - dep Amauri Teixeira; REQ 9984/2014 - dep Gladson Cameli; REQ 9131/2018 - dep Sandro Alex; e REQ 725/2019 - dep Luiz Flávio Gomes), mas não foram deliberados.

Por fim, o **Projeto de Lei do Senado nº 298/2013** (PL 7371/2014 na Câmara), visa criar o Fundo Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, com o objetivo de garantir a aplicabilidade da Lei Maria da Penha, ampliar e fortalecer a rede de serviços especializada, financiar programas e ações relativas à promoção dos direitos das mulheres.

Após ser incluído na Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária do Senado, recebeu requerimento de adiamento de votação a fim de que a matéria fosse sujeita à apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (REQ 981/2013 - Senadora Vanessa Grazziotin).



Distribuído à CCJ, foi designada relatora a Senadora Ana Rita, que apresentou parecer favorável ao projeto com Emenda Substitutiva para retirar do texto a previsão de realocação de recursos federais através de fontes públicas como forma de receita para o Fundo, tendo em vista que isso poderia ensejar questionamento quanto à constitucionalidade da proposição, por vício de iniciativa.

O Relatório ao PLS 298/2013, apresentado pela Senadora Ana Rita, foi pautado na CCJ do Senado em 19/9/2013, sendo rejeitado pela comissão e aprovado Parecer contrário ao projeto, proferido pelo Senador Pedro Taques, em síntese, com a seguinte fundamentação:

(...) 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.<sup>4</sup>

A Senadora Ana Rita então apresentou requerimento para que a proposição fosse analisada no âmbito da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (REQ 1138/2013), o qual foi aprovado em 17/10/2013.

Na CDH, sob a relatoria da Senadora Angela Portela, foi apresentado relatório com Emenda Substitutiva, em 25/2/2014, corrigindo os vícios apontados pela CDH e retirando do texto a menção à Secretaria de Políticas para as Mulheres, a fim de não invadir competência do Poder Executivo; retirou-se a alusão aos orçamentos de estados e municípios na composição dos recursos a integrar o Fundo, para evitar conflito com o Pacto Federativo; e extraiu-se da medida a referência às fontes financiadoras já previstas como dotações do Fundo Penitenciário Nacional.

Em reunião da CDH do Senado, ocorrida em 19/3/2014, o relatório foi aprovado por unanimidade e passou a constituir o parecer da CDH, favorável ao projeto, nos termos da Emenda nº 1-CDH (Substitutivo).

Ao deliberar a matéria, em 25/3/2014, o Plenário do Senado Federal aprovou a Emenda nº 1-CDH - Substitutivo, restando prejudicado o projeto, remetendo-o à Câmara dos Deputados.

Já na Câmara, líderes partidários apresentaram requerimento de urgência (REQ 10444/2014) para apreciação do PL 7371/2014 (numeração na CD), o qual foi aprovado, em 9/9/2015.

A matéria foi incluída em pauta em várias sessões, e não apreciada em face do encerramento da Ordem do Dia, ou retirada de pauta, de ofício, ou por aprovação de requerimento de retirada de pauta ou por cancelamento da Ordem do Dia.

Identificou-se que o projeto foi pautado, nesse período, por dezesseis vezes no Plenário sem que houvesse deliberação.

Ao examinar as Notas Taquigráficas destas Sessões Deliberativas, foram encontradas poucas menções a respeito do projeto ou do tema. Na Sessão Deliberativa Extraordinária (261.1.55.O), de 10/9/2015, identificou-se que a deputada Erika Kokay, em nome da bancada feminina, intentou a inversão da proposição que trata do Fundo de Enfrentamento à Violência contra a Mulher.

Contudo, o Presidente, deputado Eduardo Cunha, aduziu que havia acordo realizado pelo Colégio de Líderes, o qual previa apenas a votação do requerimento

<sup>4</sup> Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4626725&ts=1630418127603&disposition=inline>





de urgência naquela semana, o que havia sido feito, sendo que o mérito da proposição seria pautado na semana seguinte<sup>5</sup>.

Já na sessão Deliberativa Extraordinária do dia 16/9/2015 (270.1.55.O), próximo ao encerramento, a deputada Jandira Feghali questionou a respeito da pauta do dia seguinte e se o projeto que trata do Fundo de Combate à Violência permaneceria na agenda, quando o Presidente da Casa respondeu que seriam deliberadas as matérias remanescentes<sup>6</sup>.

Na sessão do dia 23/9/2015 (276.1.55.O), as deputadas Moema Gramacho e Flávia Moraes reivindicaram para que o projeto de criação do Fundo Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres fosse votado naquela sessão em razão da importância da matéria e aduziram haver consenso entre as mulheres da Casa<sup>7</sup>.

Em que pese o esforço, o tema continuou sem deliberação.

Na 56ª Legislatura foram apresentados dois requerimentos de inclusão na Ordem do Dia: o de nº 690/2019, da deputada Edna Henrique, e o de nº 723/2019, do deputado Luiz Flávio Gomes. São as últimas movimentações constantes no sistema no que se refere ao Projeto de Lei nº 7371/2014.

## Proposições apresentadas pela Câmara dos Deputados

À Câmara incumbiu a apresentação de seis proposições. Foram apresentados os Projetos de Lei nº 6008/2013; nº 6009/2013; nº 6010/2013; nº 6011/2013; nº 6012/2013; e nº 6013/2013.

Destes, o único transformado em norma foi o **Projeto de Lei nº 6013/2013**, através da Lei nº 13.025, de 2014, cuja finalidade foi alterar a legislação que deu origem ao serviço de atendimento telefônico de captação de denúncias de violência contra a mulher, o Ligue 180, para adequá-la à realidade de funcionamento, passando o serviço a ser operado pela Central de Atendimento à Mulher, sob coordenação do Poder Executivo. Antes da alteração, o serviço de atendimento era operado pelas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher ou pelas Delegacias de Polícia Civil nos locais onde não há serviço especializado.

A tramitação deste projeto na Câmara dos Deputados foi relativamente rápida. Aprovado o requerimento de urgência, por unanimidade, o mérito foi votado e aprovado também em 3/6/2014.

Mas o Senado Federal empregou maior celeridade. A matéria foi aprovada na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, em 16/7/2014, e o Plenário do Senado aprovou a proposição em 6/8/2014, transformando-se em norma jurídica com a sanção presidencial em 3/9/2014.

O **Projeto de Lei nº 6012/2013** teve por finalidade incluir as pessoas em situação de ameaça ou violação de direitos como beneficiárias do Programa Bolsa Família, criado pela Lei 10.836/2004.

O Programa Bolsa Família teve sua vigência por quase 18 anos, quando, em dezembro de 2021, foi revogado pela Lei nº 14.284 (art. 46, IV), que instituiu o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil.

<sup>5</sup> Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/2015/9/EM1009150906.pdf>

<sup>6</sup> Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/2015/9/EN1609152030.pdf>

<sup>7</sup> Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/2015/9/EV2309151300.pdf>



No extrato da proposição na página da Câmara, infere-se que o projeto não sofreu movimentação desde sua propositura, em 2013, quando, em maio de 2022, o deputado Diego Garcia apresentou requerimento postulando a prejudicialidade dos Projetos de Lei relacionados à Lei nº 10.836/2004, em razão de sua revogação pela Lei nº 14.284. Isso foi acatado (parcialmente) pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e a proposição foi então arquivada, sem que houvesse recurso.

Por sua vez, o **Projeto de Lei nº 6008/2013** propõe inovações na Lei Maria da Penha, no que tange às medidas protetivas de urgência e a fiança, nos crimes praticados com violência doméstica e familiar. As modificações são quanto a necessidade de manifestação do juiz, em caso de sentença condenatória, sobre a concessão ou manutenção de medidas protetivas de urgência, a qual não pode ser superior ao dobro da pena máxima da condenação. O projeto ainda prevê que a desobediência da medida protetiva de urgência imposta não será requisito para o deferimento de prisão preventiva. Por fim, impede que a autoridade policial conceda fiança em caso de crime de violência doméstica e familiar contra a mulher, cabendo somente ao juiz essa decisão, que deve ser feita em 48 horas.

Embora a proposição esteja em situação de “Pronta para Pauta no Plenário”, as únicas movimentações que constam no extrato, ainda de 2013, são de seu recebimento pela Mesa Diretora; a determinação de submeter-se ao Plenário, nos termos regimentais; a publicação inicial em avulso e no DCD; e, por último, na 56ª Legislatura, foi apresentado requerimento de inclusão na Ordem do Dia (REQ 688/2019), da deputada Edna Henrique, sem que tivesse deliberação.

O **Projeto de Lei nº 6009/2013** objetiva alterar a Lei Maria da Penha para explicitar que nos crimes que dependam de representação da vítima, fica vedada a realização de audiência ou qualquer ato oficial em que se questione o interesse da ofendida em renunciar, sem sua prévia e espontânea manifestação nesse sentido. A ideia é evitar que sejam feitas perguntas sobre o interesse da vítima em desistir do processo em audiências de conciliação, de medidas de proteção e outras.

Na tramitação dessa proposição, pronta para pauta no Plenário, não houve movimentação desde 2013, quando foi apresentada. Consta apenas o recebimento de ofício pela Mesa Diretora quando de sua apresentação, a determinação de submeter-se ao Plenário nos termos regimentais e a publicação em avulso. Não houve sequer a apresentação de requerimento de inclusão na Ordem do Dia.

O **Projeto de Lei nº 6010/2013** altera a norma que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional para explicitar a necessidade de os conteúdos curriculares da educação básica enfatizar como diretriz o respeito à igualdade de gênero e na prevenção e enfrentamento a violência doméstica e contra pessoas em situação de vulnerabilidade.

Basicamente com a mesma tramitação do projeto anterior (PL 6009/2013), este difere-se apenas por ter havido um requerimento de inclusão na Ordem do Dia, apresentado pela deputada Edna Henrique em 11/3/2019. Também não houve deliberação sobre o tema.

O último, **Projeto de Lei nº 6011/2013**, prevê a instituição de um salário mínimo de benefício mensal à mulher vítima ou em situação de violência doméstica e familiar que não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, enquanto durar a violência.

Pronta para pauta de Plenário, a proposição seguiu a tramitação das demais, constando apenas um requerimento de inclusão na Ordem do Dia, também de autoria da deputada Edna Henrique, em 11/3/2019, sobre o qual não houve decisão.



Portanto, no que toca aos **Projetos de Lei nº 6008, 6009, 6010 e 6011**, identificou-se que todos estão com status de “Pronta para Pauta no Plenário”, mas em mais de 9 (nove) anos desde sua apresentação, nunca foram sequer pautados em sessões da Câmara dos Deputados.

## **Projeto de Resolução**

Também como conclusão do relatório da CPMIVCM foi proposto um Projeto de Resolução do Congresso Nacional, que originou a Resolução nº 1, de 2014, a qual dispõe sobre a criação da Comissão Permanente Mista de Combate à Violência Contra a Mulher.

A atribuição dos 37 parlamentares que compõem a comissão permanente - 27 deputados federais e 10 senadores - é diagnosticar as lacunas existentes nas ações e serviços da Seguridade Social e na prestação de segurança pública e jurídica às mulheres vítimas de violência; apresentar propostas para consolidar a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; promover audiências públicas; solicitar depoimento de autoridades públicas e cidadãos; e promover intercâmbio internacional para o aperfeiçoamento Legislativo.

A Comissão deve existir até 2026 e já houve três Mesas desde a sua instalação. Os trabalhos são bianuais, assim como o mandato dos membros, que é de dois anos. A última foi em 2020, mas os trabalhos foram interrompidos por conta da pandemia. Em 2022 não houve a instalação.

## **POSSÍVEIS ENTRAVES À APROVAÇÃO DOS DEMAIS PROJETOS**

### **Breve Contextualização do cenário político a partir de 2013**

Desde a propositura dos projetos de lei pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito de Violência Contra a Mulher, houve 4 deputados que presidiram a Câmara dos Deputados, além de um vice-presidente, que esteve à frente da Casa por cerca de uma semana, durante a transição de regência.

Nesse mesmo período, o país foi governado por três diferentes Presidentes da República.

Ainda em 2013, o Brasil enfrentou uma onda de manifestações populares que tomaram as ruas do país, onde, inicialmente, insurgiu-se contra o aumento de tarifas de transporte público, mas que foram tomando proporções maiores e as reivindicações passaram a ser contra a corrupção, à classe política e à má qualidade dos serviços públicos oferecidos.

No final de 2015 foi iniciado o processo de Impeachment da então Presidente da República, Dilma Rousseff, que avançou rapidamente na Câmara dos Deputados a partir de março de 2016, capitaneado pelo então presidente da Casa, deputado Eduardo Cunha. O impeachment teve sua admissibilidade aprovada pelos deputados em 17 de abril do mesmo ano e o Senado Federal determinou o afastamento de Dilma da presidência em 11 de maio de 2016. Em 31 de agosto, Dilma foi condenada por crime de responsabilidade e deixou a Presidência da República, assumindo, a partir daí, o vice-presidente Michel Temer.

Em maio de 2016, o ministro Teori Zavascki, por decisão inovadora na Ação Cautelar 4070/DF, determinou o afastamento do mandato do deputado Eduardo Cunha e, por consequência, do cargo de presidente da Câmara. Em junho, Cunha foi



condenado pelo Conselho de Ética da Câmara e renunciou à presidência, tendo seu mandato cassado pelo plenário da Casa em setembro de 2016. Em outubro, Cunha teve prisão preventiva decretada e, como não possuía mais foro privilegiado, foi para a cadeia.

Em razão de Michel Temer ter assumido à Presidência da República, o cargo de vice-presidente ficou vago. Ou seja, naquela circunstância a Presidente do Brasil havia sido impedida; o Presidente da Câmara dos Deputados teve seu mandato cassado; o Presidente do Senado Federal tinha sido denunciado pelo Supremo Tribunal Federal e teve liminar determinando o seu afastamento da Presidência do Senado. Ainda recaiam pedidos de impeachment contra o então presidente Michel Temer. Enfrentávamos um verdadeiro cenário de instabilidade política e jurídica e a Suprema Corte discutia sobre o afastamento ou não dos presidentes das Casas do Congresso Nacional.

Não é possível afirmar se estes fatos políticos tiveram relação ou influenciaram diretamente no entrave das proposições provenientes da CPMIVCM. No entanto, é inferível que as substituições de governos e de presidentes da Câmara impactaram nas pautas, uma vez que os interesses e prioridades de cada regência são variáveis e dependem de fatores como a identificação ideológica, a coalizão, os planos de governo, dentre outros.

Ademais, o grau de influência dos responsáveis, que é relativo, necessita de uma série de aspectos, como a conjuntura e disputas políticas, o conteúdo do que está em debate e o apoio da sociedade às matérias examinadas.

Como exemplo, podemos citar a presidência interina de Michel Temer, que logo ao assumir o cargo editou a medida provisória 726/2016, onde reduziu de 32 para 23 o número de ministérios. Pela decisão, dentre os ministérios extintos estava o das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, cujas funções foram transferidas ao Ministério da Justiça e Cidadania.<sup>8</sup>

Não obstante, segundo apontam GONÇALVES e ABREU (2018) em Do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres ao “Machistério” de Temer, as políticas para as mulheres foram duramente afetadas pelos cortes feitos pelo governo de Temer.<sup>9</sup>

## Outras Leis criadas envolvendo a temática da Violência contra a Mulher

Ante a identificação de que a maior parte das proposições oriundas da CPMIVCM foi travada na Câmara dos Deputados, procedeu-se a um levantamento de outras leis com a temática da violência contra a mulher e correlacionadas, aprovadas a partir do ano de 2013 (quando foram apresentados os projetos da CPMIVCM).

Ilustramos, na tabela abaixo, as normas que consideramos de maior relevância, com dados obtidos por meio do site oficial do Planalto - Portal da Legislação, especificadas pelo número e ano da respectiva Lei, o assunto tratado, assim como as informações sobre sua origem e autoria:

Lei	Descrição	Origem/autoria
Lei nº 12.845/2013	Oferece atendimento imediato pelo SUS, amparo médico, psicológico e social, exames preventivos e o fornecimento de informações sobre os direitos legais das vítimas.	PL 60/1999 - Dep Iara Bernardi (PLC 3/2013)

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/487882-medida-provisoria-fecha-em-23-numero-de-ministerios-do-governo-temer/>

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/3211/321158845008/html/>



<b>Lei nº 13.505/2017</b>	Dispõe sobre o direito da mulher em situação de violência doméstica e familiar de ter atendimento policial e pericial especializado, preferencialmente, por servidores do sexo feminino.	PL 36/2015 - Dep. Sergio Vidigal (PLC 7/2016)
<b>Lei nº 13.641/2018</b>	Tipifica o crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência.	PL 173/2015 – Dep. Alceu Moreira
<b>Lei nº 13.642/2018</b>	Atribui à Polícia Federal a investigação de crimes praticados na rede mundial de computadores, que difundam conteúdo misógino.	PL 4614/2016 - Dep. Luizianne Lins
<b>Lei nº 13.718/2018</b>	Tipifica os crimes de importunação sexual e de divulgação de cena de estupro e torna pública incondicionada a natureza da ação penal dos crimes contra a liberdade sexual e dos crimes sexuais contra vulneráveis.	PL 5452/2016 (PLS 618/2015 - Sen. Vanessa Grazziotin)
<b>Lei nº 13.772/2018</b>	Reconhece que a violação da intimidade da mulher configura violência doméstica e familiar e criminaliza o registro não autorizado de cena de nudez ou ato sexual de caráter íntimo e privado.	PL 5555/2013 - Dep. João Arruda
<b>Lei nº 13.827/2019</b>	Autoriza a aplicação de medida protetiva de urgência à mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou a seus dependentes, e determina o registro da medida protetiva de urgência em banco de dados mantido pelo CNJ.	PL 6433/2013 - Dep. Bernardo Santana de Vasconcellos
<b>Lei nº 13.836/2019</b>	Torna obrigatória a informação sobre a condição de pessoa com deficiência da mulher vítima de agressão doméstica ou familiar.	PL 347/2015 - Dep. Rosângela Gomes
<b>Lei nº 13.871/2019</b>	Dispõe sobre a responsabilidade do agressor pelo ressarcimento dos custos aos serviços de saúde do SUS às vítimas de violência doméstica e familiar.	PL 2438/2019 - antigo PL 9691/2018 - Dep. Rafael Motta e Mariana Carvalho
<b>Lei nº 13.880/2019</b>	Prevê a apreensão de arma de fogo sob posse de agressor em casos de violência doméstica.	PL 17/2019 - Dep. Alessandro Molon
<b>Lei nº 13.882/2019</b>	Garante a matrícula dos dependentes da mulher vítima de violência doméstica e familiar em instituição de educação básica mais próxima de seu domicílio.	PL 1619/2019 - anterior PL 8599/2017 - Dep. Geovania Sá
<b>Lei nº 13.894/2019</b>	Competência dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher para a ação de divórcio, separação, anulação de casamento ou dissolução de união estável nos casos de violência.	PL 510/2019 - Dep. Luiz Lima
<b>Lei nº 13.931/2019</b>	Dispõe sobre a notificação compulsória dos casos de suspeita de violência contra a mulher.	PL 2538/2019 - anterior PL 3837/2015 - Dep. Renata Abreu (PLC 61/2017)
<b>Lei nº 13.984/2020</b>	Estabelece como medidas protetivas de urgência frequência do agressor a centro de educação e de reabilitação e acompanhamento psicossocial.	PL 5001/2016 (PLS 9/2016 - Senado CDH)
<b>Lei nº 14.188/2021</b>	Define o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica como uma das medidas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher.	PL 741/2021 - Dep. Margarete Coelho e outros
<b>Lei nº 14.192/2021</b>	Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher, para criminalizar a violência política contra a mulher e para assegurar a participação de mulheres em debates eleitorais.	PL 349/2015 - Dep. Rosângela Gomes
<b>Lei nº 14.310/2022</b>	Determina o registro imediato das medidas protetivas de urgência deferidas em favor da mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou de seus dependentes.	PL 976/2019 - Dep. Flávia Morais
<b>Lei nº 14.330/2022</b>	Inclui o Plano Nacional de Prevenção e Enfrentamento à Violência contra a Mulher como instrumento de implementação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS).	PL 4287/2020 - Dep. Margarete Coelho

Fonte: tabela 2 produzida pela autora com dados obtidos por meio do site do Planalto - Portal da Legislação.

Da análise de conteúdo das propostas objeto das leis citadas na tabela acima e de sua tramitação legislativa em cotejo com os projetos da CPMIVCM sobrestados na Câmara dos deputados, não foi identificada prevalência de processamento nem interferência relacionada ao objeto ou à interesses políticos que pudesse justificar o entrave ou ocasionar prejuízo às proposições da CPMIVCM.

## Atores-chave no Processo Decisório no âmbito da Câmara dos Deputados



Para efeito deste estudo, iremos considerar três atores como peças-chave no processo decisório, no âmbito da Câmara dos Deputados, a partir de uma análise de como influenciam na tomada de decisões: O Presidente da Câmara, os Líderes partidários e do Governo, e a Bancada Feminina na Câmara dos Deputados.

Poderia ser considerado, ainda, um quarto ator: os relatores das proposições. Mas, como os projetos aqui tratados não foram sequer designados a um relator, não utilizaremos esse elemento na abordagem.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados especifica um extenso rol de atribuições e prerrogativas do Presidente da Casa (art. 17), dentre as quais podemos destacar a possibilidade de: (i) nomear Comissão Especial, ouvido o Colégio de Líderes; (ii) decidir as questões de ordem e as reclamações; (iii) submeter a discussão e votação a matéria a isso destinadas, bem como estabelecer o ponto da questão que será objeto da votação; (iv) organizar, ouvido o Colégio de Líderes, a agenda com a previsão das proposições a serem apreciadas; (v) proceder à distribuição de matéria às Comissões Permanentes ou Especiais; (vi) deferir a retirada de proposição da Ordem do Dia; (vii) determinar o arquivamento ou desarquivamento de proposição; (viii) designar os membros titulares e suplentes das comissões mediante comunicação dos Líderes, ou independentemente desta; (ix) julgar recurso contra decisão de Presidente de Comissão em questão de ordem; (x) distribuir a matéria que dependa de parecer; (xi) convocar e reunir, periodicamente, sob sua presidência, os Líderes e os Presidentes das Comissões Permanentes para avaliação dos trabalhos da Casa, exame das matérias em trâmite e adoção das providências julgadas necessárias ao bom andamento das atividades legislativas e administrativas.

O art. 137 do RICD, por sua vez, dispõe que toda proposição recebida pela Mesa será numerada, datada, despachada às Comissões competentes e publicado no Diário da Câmara dos Deputados e em avulsos, para serem distribuídos aos Deputados, às Lideranças e Comissões.

O Presidente da Câmara, ao receber uma nova proposta, por meio do despacho inicial, define o caminho ao qual a proposição seguirá. Dentre as possibilidades, pode o Presidente decidir se a proposição será apensada a outra em tramitação, ou se terá ou não poder conclusivo e dispensará ou não a apreciação do Plenário, ocasião em que definirá quais comissões apreciarão a matéria bem como a sua ordem de deliberação (art. 139, RICD).

Assim, é inquestionável que o Presidente da Câmara exerce um papel relevante no processo legislativo da Câmara dos Deputados. VIEIRA (2011) atribui essa relevância tanto a condição de representante de interesse de partidos ou blocos parlamentares, em particular quando se tratam de integrantes de coalizões que dão sustentação política ao Governo Federal no Congresso Nacional, assim como ao fato de se serem autoridades ocupantes de importantes postos de comando político, detentores de privilégios e prerrogativas capazes de lhes proporcionar posição relevante nos processos decisórios internos do Parlamento e, assim, influência na definição de políticas e rumos para o país.

No caso específico dos projetos de lei aqui tratados, o despacho inicial da Câmara que recebeu as proposições determinou que fossem submetidas ao Plenário, nos termos dos arts. 142 e 143 do Regimento Comum do Congresso Nacional, estando sujeitas ao regime de tramitação especial.

A forma política de representação coletiva dos parlamentares no Congresso Nacional é exercida por meio de representações partidárias ou blocos parlamentares, cabendo ao conjunto de parlamentares escolher um líder, que, via de regra, expressa



perante o colegiado a posição do grupo que representa no momento da tomada de decisões.

Os líderes, sejam dos Partidos ou Blocos Parlamentares (conjunto de partidos), de Governo (indicado pelo Presidente da República), da Maioria ou da Minoria, também possuem prerrogativas regimentais para a representação de seus membros e são considerados atores-chave no processo decisório, em razão da centralização de poderes políticos para atuação legislativa.

De acordo com NASCIMENTO (2021), os regimentos internos preveem uma série de prerrogativas a cargos dos líderes, de modo que a atuação deles pode ser determinante para os rumos das decisões legislativas, como é exemplo a indicação de membros, relatores, presidentes das comissões, subcomissões, etc., centralizando determinadas negociações e articulando interesses como instâncias intermediárias entre os parlamentares e os dirigentes da mesa diretora ou mesmo o Poder Executivo (para os líderes dos partidos da coalizão) - (NASCIMENTO, 2021).

Esses líderes têm um papel relevante na representação e possuem inúmeras responsabilidades, cujo objetivo central é de unificar o discurso e ampliar os poderes de seu partido ou grupo, por meio de negociações e acordos. No entanto, algumas decisões não são passíveis de serem tomadas pelos líderes, de maneira isolada, e necessitam da consonância de todos os líderes. Para isso é formado o Colégio de Líderes, constituído pelos líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo (art. 20, RICD), onde as principais decisões da Casa são tomadas.

O Colégio de Líderes funciona como uma espécie de conselho deliberativo, onde todos os membros possuem voz ativa, mas nem todos têm direito ao voto, como é o caso dos líderes partidários que compõem o bloco parlamentar e o líder do Governo (§1º, art. 20, RICD). Ainda, uma de suas importantes funções é equilibrar o poder do presidente da Câmara dos Deputados.

A reunião do Colégio de Líderes acontece precipuamente para a formação e definição da agenda legislativa, organização da Ordem do Dia, com a inclusão de propostas de interesse e de consenso do colegiado a serem futuramente pautadas e deliberadas pelo Plenário da Câmara. Busca-se a conciliação dos interesses parlamentares dos diferentes partidos, assim como a definição do andamento dos trabalhos legislativos da Casa.

O último ator-chave no processo decisório que consideramos neste estudo trata-se da Bancada Feminina na Câmara dos Deputados.

A bancada feminina concerne em um agrupamento suprapartidário composto por todas as deputadas. O grupo tem relevância histórica devido aos grandes avanços obtidos na defesa dos direitos das mulheres. Teve atuação robusta na última Assembleia Nacional Constituinte e chegou a ser chamada de “bancada do batom”.

É composta por uma coordenadora e três coordenadoras-adjuntas (de partidos distintos), eleitas por todas as deputadas, na primeira quinzena da primeira e da terceira sessão legislativa. Suas reuniões ocorrem mensalmente, ou sempre que for solicitado por uma deputada.

A Resolução nº 31/2013 criou a Secretaria da Mulher, em julho de 2013, composta pela Procuradoria da Mulher e pela Coordenadoria dos Direitos da Mulher, que representa a bancada feminina, sem relação de subordinação entre elas, sendo um órgão político e institucional que atua em benefício da população feminina brasileira.

Por meio da Secretaria da Mulher, a coordenadora da bancada feminina participa das reuniões do Colégio de Líderes, com direito a voz, voto e a discursar no



Plenário no horário destinado aos líderes partidários, para dar expressão à posição das deputadas da Casa quanto à votação de proposições e conhecimento das ações de interesse da Coordenadoria.

Assim, pode-se inferir que o Presidente da Câmara dos Deputados, os Líderes Partidários e do Governo e a Bancada Feminina são atores-chave no processo decisório legislativo na Câmara dos Deputados, uma vez que detêm poder capaz de influenciar a tomada de decisões.

### **Variáveis que influenciam na mobilização de viés**

Poder de agenda e poder de veto são importantes variáveis que influenciam no processo decisório na Câmara dos Deputados. Além disso, a estrutura organizacional e regimental da Câmara também tem papel importante nesse processo. Como já visto, o Presidente da Câmara, os Líderes Partidários e do Governo e a Bancada Feminina na Câmara dos Deputados são considerados atores-chave no processo decisório legislativo no âmbito daquela Casa.

Isso porque, em razão de suas atribuições regimentais, esses atores detêm concentração de poderes que são capazes de influir no processo decisório legislativo. Para tanto, a influência destes será mensurada a partir de três variáveis: poder de agenda, poder de veto e poder de influência no resultado final. Isso, delimitado às proposições objeto deste estudo.

Sobre o poder de agenda, definido como a capacidade de determinar quais proposições irão a voto e quando serão apreciadas, verifica-se que o Presidente da Câmara tem a prerrogativa de organizar, junto com o Colégio de Líderes - Líderes Partidários e do Governo -, assim como a Bancada Feminina, que participa das reuniões, tendo direito a voz e voto, a agenda com a previsão das proposições vindouras a serem apreciadas.

Depreende-se, assim, que os três atores-chave têm influência na definição e cumprimento da pauta de votações, mesmo que em proporções distintas. A eles é conferida a prerrogativa de levar ao crivo, na reunião do Colégio de Líderes, as proposições que pretendem submeter à votação do Plenário da Casa.

Assim, as normas internas que norteiam os trabalhos na Câmara dos Deputados e distribuem os direitos parlamentares se contrapõem à igualdade de prerrogativas equânimes conferidas pela Constituição. Por sua vez, a descentralização e a fragmentação do Parlamento esperados a partir dos dispositivos constitucionais dão lugar a uma centralização dos trabalhos nas mãos de uns poucos privilegiados, uma vez que a organização do processo decisório distribui de maneira desigual e concentradora recursos e atribuições parlamentares (FIGUEIREDO, 2001).

Cox e McCubbins (2005), citado por SANTOS (2016) no trabalho preparado para a apresentação no VI Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USB, desenvolvem sua teoria da existência de cartel legislativo na formação da agenda legislativa para a House of Representatives dos Estados Unidos. Um de seus principais argumentos é o de que o poder de agenda em legislaturas 'atarefadas' é quase sempre centralizado; embora o poder do voto em legislaturas democráticas seja igual para cada parlamentar, os poderes de proposição e veto são comumente desiguais. Este argumento é útil para se pensar a Câmara dos Deputados brasileira, pois nesta instituição há muitos mecanismos regimentais que institucionalizam a desigualdade dos deputados de formarem a agenda de votação.

Para Figueiredo (2001), os líderes partidários no plenário exercem rígido controle sobre a agenda legislativa, sendo responsáveis pela definição da pauta.





Também podem representar suas bancadas e, com isso, controlar o plenário. Acabam assim, na prática, tomando as decisões relativas às votações nominais, à apresentação de emendas e destaques, à pauta e à ordem de votação das propostas legislativas. Assim, os partidos maiores são mais favorecidos pelo Regimento Interno, na opinião da autora.

Não obstante, o poder de agenda conferido a estes atores-chave do processo decisório não foi exercido quanto aos projetos oriundos da CPMIVCM que foram apresentados pela Câmara dos Deputados.

A capacidade de manipulação da pauta de plenário, manifestada pelo poder de agenda do Presidente, dos líderes e da bancada feminina, com a determinação de quais proposições serão submetidas ao voto e em qual momento, não foi concretizada para com os projetos de lei nº 6008/2013, 6009/2013, 6010/2013 e 6011/2013.

Já quanto aos projetos de lei nº 6293/2013, 6294/2013, 6296/2013 e 7371/2014, aprovados pelo Senado Federal e pendentes de análise na Câmara dos Deputados, o poder de agenda do Presidente e do Colégio de Líderes foi desempenhado, uma vez que estas propostas legislativas foram incluídas, em algumas oportunidades, na pauta do Plenário.

O poder de veto é caracterizado por um ator, individual ou coletivo, chamado de *veto player*, cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política (TSEBELIS, 1995). O *veto player* ou ator com poder de veto tem a capacidade de influenciar na tramitação de proposições e no resultado, seja na aprovação ou rejeição ou até com o poder da não decisão.

De forma abrangente, podemos considerar que *veto player* pode ser qualquer grupo cuja concordância seja necessária para aprovação de políticas públicas. Mas, para efeito deste estudo e circunscrito ao âmbito da Câmara dos Deputados, cuidaremos apenas do poder de veto do Presidente da Câmara dos Deputados, dos Líderes Partidários e do Governo e da Bancada Feminina da Câmara.

O Presidente da Câmara pode exercer o poder de veto de algumas formas, como retirando proposição da Ordem do Dia ou devolvendo ao autor proposta que considere contrariar o regimento ou a Constituição. Também é *veto player* quando, propositadamente, deixa de designar relatoria à proposição ou, ao designar, sabe que o relator é contrário à matéria e emitirá parecer para aniquilá-la. Ainda, a não inclusão de proposição em pauta também é uma forma de veto.

Assim, infere-se que a Presidência da Câmara, representada pelos diversos parlamentares que ocuparam o cargo no período de 2013 a 2022, ao não designar relatores de Plenário aos projetos de lei oriundos da CPMIVCM nem colocá-los em pauta, mesmo com tramitação em regime especial, exerceu seu poder de veto. Mesmo que, a título de hipótese, a decisão fosse baseada na vontade de outros atores oponentes às matérias, implicitamente o Presidente manifestou contrariedade às proposições, e acarretou, assim, a manutenção do status quo.

Para SANTOS (2018), a Presidência de Eduardo Cunha em 2015/2016 viabilizou o avanço da pauta conservadora e a retração da pauta progressista:

O então deputado evangélico Eduardo Cunha (PMDB/RJ) foi eleito o novo presidente da Câmara dos Deputados. No cargo, além de ter autorizado a abertura do processo de impeachment no mesmo dia em que a bancada do Partido dos Trabalhadores anunciou que não o apoiaria no processo de cassação na Comissão de Ética, foi responsável por acelerar a tramitação de diversos projetos de lei conservadores. Em fevereiro de 2015, criou a comissão especial para discutir o PL 6.583/2013, que estabelece o Estatuto da Família e exclui da definição de família quaisquer arranjos não formados por casais heterossexuais; e também criou a comissão para apreciar a PEC



171/1993 que propõe a diminuição da maioria penal. Além disso, ele é um dos autores do PL 5.069/2013, que “tipifica como crime contra a vida o anúncio de meio abortivo e prevê penas específicas para quem induz a gestante à prática de aborto”, aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) enquanto ele era presidente da Câmara e alvo de diversos protestos protagonizados por mulheres em diferentes locais do país (LINCOLN JR.; GERAQUE, 2015). É inegável a força simbólica de sua atuação como presidente que conseguiu unir e avançar pautas conservadoras de retirada de direitos das mulheres, de lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros (LGBT), indígenas, trabalhadores e jovens, exemplificando a união do que tem sido chamado nos últimos anos de “Bancada BBB” – da bala, do boi, e da bíblia, como referência aos armamentistas, ruralistas e evangélicos (SANTOS, 2018).

Os Líderes Partidários e do Governo e a Bancada Feminina também são atores com poder de veto. As prerrogativas do líder partidário, por sua vez, fazem com que este tenha um poder de veto maior que os deputados individualmente, ao passo que, dependendo do número de membros na sua bancada, pode ter força para, sozinho, requerer o adiamento de discussão de proposição em regime de urgência, por exemplo (§1º, art. 177, RICD).

Tanto os líderes partidários e do Governo como a bancada feminina podem utilizar-se das prerrogativas regimentais de obstrução para exercer o poder de veto.

Da análise das proposições estudadas, não há como inferir, categoricamente, que esses atores agiram para vetar o natural prosseguimento dos projetos procedentes da CPMIVCM, pois não foram encontrados registros nesse sentido.

Todavia, utilizando-se a lógica regimental, como no caso do Presidente e, considerando ser preceito da bancada representativa atuar em benefício da população feminina brasileira, conforme determina o RICD (art. 20-A e art. 20-D), da não atuação supõe e infere-se o emprego do poder de veto, uma vez que não houve, por parte da bancada feminina, apresentação de requerimentos para inclusão na Ordem do Dia ou qualquer esforço para que projetos importantes, envolvendo a proteção das mulheres, fossem levados ao Plenário da Câmara.

Quanto à última variável - a capacidade de influenciar na decisão final do colegiado, esta pode estar relacionada à ocupação de cargo, posto ou ao desempenho de missão, assim como a outras características, como notória especialização ou credibilidade do parlamentar, que pode ser resultante de experiência acadêmica, no serviço público, na atividade empresarial ou de representação de classe, por exemplo.

A composição do parlamento eleito para a legislatura 2015-2018 foi bastante conservadora, conforme as matérias jornalísticas publicadas na imprensa da época:

Congresso eleito é o mais conservador desde 1964, diz Diap  
 Órgão parlamentar diz que número de religiosos e militares vai crescer  
 Apesar das manifestações de junho de 2013 — carregadas com o simbolismo de um movimento popular por renovação política e avanço nos direitos sociais —, o resultado das urnas revelou uma guinada em outra direção.  
 Parlamentares conservadores se consolidaram como maioria na eleição da Câmara, de acordo com levantamento do Diap, o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar.  
 O aumento de militares, religiosos, ruralistas e outros segmentos mais identificados com o conservadorismo refletem, segundo o diretor do Diap, Antônio Augusto Queiroz, esse novo status”.



— O novo Congresso é, seguramente, o mais conservador do período pós-1964. As pessoas não sabem o que fazem as instituições e se você não tem esse domínio, é trágico.

Ele acredita que a tensão criada pelo debate de pautas como a legalização do casamento gay e a descriminalização do aborto deve se acirrar no Congresso, agora com menos influência de mediadores tradicionais, que não conseguiram se reeleger.

— No caso da Câmara, muitos dos parlamentares que cuidavam da articulação [para evitar tensões] não estarão na próxima legislatura. Algo como 40% da 'elite' do Congresso não estará na próxima legislatura, seja porque não conseguiu se reeleger ou disputou outros cargos. Houve uma guinada muito grande na direção do conservadorismo. (Portal R7 Notícias, em 6/10/2014)<sup>10</sup>

Essa nova composição mais conservadora tende a influenciar na pauta da Câmara ao não priorizar pautas de caráter mais progressista, evitando que estas avancem no Poder Legislativo. Nesse sentido, é a percepção de SANTOS (2018), para quem a legislatura de 2015 a 2018, por ser a mais conservadora dos últimos anos, os discursos contra questões de gênero aumentaram consideravelmente:

“Nas eleições de 2014, foi eleito o Congresso Nacional mais conservador das últimas décadas no Brasil. Nesse contexto, iniciativas como o Movimento Escola sem Partido e a ofensiva contra a chamada “ideologia de gênero” ganharam força e avançaram naquele espaço. As palavras “gênero” e “orientação sexual” foram retiradas do Plano Nacional de Educação; e foi criada uma Comissão Especial na Câmara dos Deputados para discutir o projeto que propõe o Escola sem Partido. O objetivo do artigo é analisar os discursos sobre o Movimento Escola sem Partido e a chamada “ideologia de gênero”, proferidos no plenário da Câmara dos Deputados, buscando observar as posições defendidas e suas justificativas. Foram lidos e fichados 244 pronunciamentos. Enquanto no debate sobre “ideologia de gênero” prevaleceram posições conservadoras, na discussão sobre o Escola sem Partido a maior parte dos discursos eram contrários ao Movimento” (SANTOS, 2018).

Nesse sentido, a capacidade de influência de determinados atores também se relaciona com qualidades pessoais do orador, debatedor, articulador, negociador, especialista em determinados temas ou representante de interesses sociais e/ou institucionais organizados, que podem interferir diretamente nos rumos do processo legislativo (MESSENBURG, 2002, p. 18).

O poder de influenciar no parlamento também pode sofrer influências externas e depender de uma série de fatores, como a conjuntura e disputas políticas, o conteúdo do que está sendo debatido e o apoio da sociedade à matéria.

O Presidente da Casa é capaz de influir na decisão do colegiado de diferentes formas, como por meio da condução dos trabalhos e das votações das proposições e pela intervenção nos processos decisórios internos.

Os líderes partidários e do Governo influenciam na decisão final por meio de mobilização de suas bancadas, seja para aprovar, rejeitar ou não decidir determinada matéria.

A influência no poder de decisão também se dá por meio das assessorias especializadas pertencentes às lideranças partidárias, na medida em que podem

<sup>10</sup> Com o texto disponível em: <https://noticias.r7.com/eleicoes-2014/congresso-eleito-e-o-mais-conservador-desde-1964-diz-diap-06102014>



orientar suas bancadas a solicitar desde a inclusão até a retirada de proposições de pauta.

Na hipótese dos projetos de lei da CPMIVCM, embora não tenham sido encontrados registros documentais capazes de identificar com precisão e não haja uma decisão definitiva das proposições, pode-se inferir que o poder de influência no resultado final pelos atores-chave foi exercido por meio da mobilização de viés para a não-decisão das matérias.

### ***Nondecision-Making Process e Rejeição Tácita***

A literatura de Ciência Política tem entendido que, via de regra, a não decisão é um evento, por definição, não observável. Porém, os processos políticos que levam a essa não decisão (*nondecision-making process*) são plenamente observáveis e passíveis de estudo.

No texto “Duas faces do poder”, de Peter Bachrach e Morton S. Baratz, os autores fazem uma análise e criticam as duas concepções de poder dadas pelas tradições elitista e pluralista, pois ambas se restringem a examinar a dimensão visível do poder, enquanto esquecem da outra face: a invisível do poder, também conhecida como “não-decisão” (*nondecision-making*).

Para BACHRACH e BARATZ, a face invisível consiste na capacidade que indivíduos ou grupos têm de controlar ou manipular os valores sociais e políticos (isto é, de “mobilizar vieses”), impedindo que temas potencialmente perigosos para seus interesses e perspectivas sejam objeto de discussão e deliberação pública.

Embora a influência geralmente seja associada apenas à capacidade de tomar decisões ou realizar ações que tenham consequências tangíveis e visíveis a todos, existem outras formas de influência. Nesse sentido, alguns temas são organizados no interior da política, enquanto outros são organizados fora. Alguns com maior clareza e transparência, outros nem tanto.

A não-decisão, por vezes, pode ser manifestada por meio de ações orquestradas de bastidores com intuito de ocultar ou criar empecilhos à revelação de embates, evitando que assuntos potencialmente polêmicos, impopulares ou com alto custo político possam ser incluídos na agenda política. Tais ações também são uma forma de influência reconhecida pela ciência política.

Segundo o professor Schattschneider (1960), todas as formas de organização política têm viés a favor da exploração de alguns tipos de conflitos e da supressão de outros, pois organização é mobilização de viés.

Essa é a definição que melhor se encaixa ao caso estudado. Compreendemos, no que diz respeito aos projetos de lei da CPMIVCM que não foram deliberados pela Câmara ao longo desses quase 10 anos, especificamente quanto aos que sequer foram pautados em plenário, que houve ações voluntárias no sentido de obstar a exposição e votação de políticas públicas voltadas à proteção das mulheres.

A respeito do silêncio ou da inércia parlamentar, a Professora Roberta Simões Nascimento esclarece que, embora não sirvam, a rigor, para aprovar leis, indiscutivelmente ambos são uma forma de legislar, pela rejeição tácita de propostas de modificação do ordenamento jurídico, implicando a manutenção do status quo, sendo, portanto, o silêncio uma legítima manifestação de vontade do Poder Legislativo (NASCIMENTO, 2021).

Embora sutil, a não-decisão também envolve a utilização de regras, procedimentos, instituições, mitos e valores.



Assim, infere-se que a Presidência da Câmara, pela não manifestação sobre os projetos de lei oriundos da CPMIVCM, quando regimentalmente tem a atribuição de designar relatores e incluir a matéria em pauta, contribuiu para que o *status quo* fosse mantido e exerceu, portanto, seu poder de influência na hipótese, rejeitando tacitamente as matérias.

### 3 CONCLUSÃO

As particularidades das regras regimentais internas da Câmara dos Deputados concebem prerrogativas a alguns atores que exercem influência no cenário político do país.

Empenhou-se, por meio deste estudo, em investigar as causas que motivaram a Câmara dos Deputados a não deliberar os Projetos de Lei propostos pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito de Combate à Violência contra a Mulher, instalada em 2012.

Partiu-se da identificação dos possíveis atores-chave envolvidos no processo decisório, e considerou-se, para tanto, as variáveis de poder de agenda, poder de veto e capacidade de influenciar na decisão final do colegiado. Também foram analisadas diferentes concepções de poder e formas de organização política que conduziram o enfoque à mobilização de viés para a não-decisão de matérias.

Assim, concluiu-se que a atuação do parlamento, de viés mais conservador e dos atores-chave no processo decisório, além do forte poder de agenda da Presidência da Câmara dos Deputados, foram determinantes para a não manifestação do colegiado da Câmara dos Deputados sobre os projetos de lei apresentados pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito de Combate à Violência contra a Mulher, quando o regimento interno o incumbiu da designação de relatores e da inclusão de matérias em pauta, foi responsável para que o *status quo* das proposições fosse mantido e exerceu, portanto, seu poder de influência na hipótese, rejeitando tacitamente as matérias.

Por fim, embora a composição do Congresso no período tenha sido bastante conservadora, o que leva a deduzir que proposições com temas para discriminação de gênero sejam preteridas em relação à outras pautas, uma vez que é essa a expectativa do eleitor desses parlamentares, fato que pode ter influenciado na não decisão dos projetos oriundos da CPMI, é necessário enfatizar que outras leis com a temática violência contra a mulher foram aprovadas no mesmo período, como representado na Tabela 2.



## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Osmar de Oliveira. Os atores-chave no processo decisório no âmbito das comissões permanentes. Revista e-Legis, 2013. Disponível em <https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/148>
- AMES, Barry. Os entraves da democracia no Brasil. Editora FGV; 1ª edição. 2003. p. 32. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?id=7uM1D8GbstAC&pg=PA70&hl=pt-BR&source=gbs\\_selected\\_pages&cad=2#v=snippet&q=militares%20os%20capitais&f=false](https://books.google.com.br/books?id=7uM1D8GbstAC&pg=PA70&hl=pt-BR&source=gbs_selected_pages&cad=2#v=snippet&q=militares%20os%20capitais&f=false) . Acesso em novembro de 2022.
- BULOS, Uadi Lammego. **Comissão Parlamentar de Inquérito: Técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001.
- Castro, Alexandre Vilela J. Legística e Modelos de Avaliação Legislativa: uma proposta para o aprimoramento da produção normativa municipal de Belo Horizonte. Assembleia Legislativa de Minas. O Poder do Cidadão. Disponível em <https://drive.google.com/drive/search?q=comiss%C3%B5es%20parlamentares%20e%20inqu%C3%A9rito>
- COX, Gary; MCCUBBINS, Mathew. Setting the Agenda, 2005, *apud* SANTOS, Lucas Moraes Chaves. VI Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP. São Paulo, 2016, p. 7. Disponível em: <https://sdpscp.fflch.usp.br/sites/sdpscp.fflch.usp.br/files/inline-files/1655-2221-1-PB.pdf> . Acesso em novembro de 2022.
- FIGUEIREDO, A. C.: Instituições e política no controle do Executivo. Dados: Revista de Ciências Sociais. v. 44. 2001. p. 689-727.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: Editora FGV, 1999.
- GONÇALVES, Renata; ABREU, Suellen. Do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres ao “Machistério” de Temer. 2018. Revista de Políticas Públicas, vol. 22, núm. 2, pp. 753-771. Universidade Federal do Maranhão. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/3211/321158845008/html/> . Acesso em novembro de 2022.
- NASCIMENTO, Roberta Simões. 13 Táticas Parlamentares para Aprovação das Leis. Revista Bonijuris. Ano 33. Edição 670. Jun/Jul 2021. Disponível em: [https://www.academia.edu/49088957/13\\_T%C3%81TICAS\\_PARLAMENTARES\\_PARA\\_APROVA%C3%87%C3%83O\\_DAS\\_LEIS](https://www.academia.edu/49088957/13_T%C3%81TICAS_PARLAMENTARES_PARA_APROVA%C3%87%C3%83O_DAS_LEIS) . Acesso em novembro de 2022.
- MESSEMBERG, Débora. A Elite Parlamentar do pós-constituente: atores e práticas. São Paulo: Brasiliense, 2002.
- POWELL, G.B. The chain of responsiveness", in L. Diamond e L. Morlino, *Assessing the quality of democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2005.
- SAMPAIO, Nelson de Sousa. **Do inquérito parlamentar**. Rio de Janeiro: Fundação, FGV, 1964.
- SANDOVAL, Ovídio Rocha B. **CPI ao pé da letra**. Campinas: Milenium, 2001. p. 19-20.
- SANTOS, Rayane Mariano. Conservadorismo na Câmara dos Deputados: discursos sobre “ideologia de gênero” e Escola sem Partido entre 2014 e 2018 Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - UFJF v. 13 n. 2 Dezembro. 2018
- SCHATTSCHEIDER, E.E. The Semi-Sovereign People. New York: Winston, 1960, *apud* Capella, A. C. N. Formulação de Políticas. Brasília: Enap, 2018, p. 16.



TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *British Journal of Political Science*, 25,1995, pp. 289-32.

TSEBELIS, George. Atores com poder de veto: com funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: FGV, 2009. Disponível em <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/958/5241.pdf?sequence=1&isAllowed=y> .

TSEBELIS, George. Atores com poder de veto: com funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

VIEIRA, F. S. Poderes e Atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no Processo Decisório Legislativo. In: NICOLAU, J.; BRAGA, R. J. (Org.) Para Além das Urnas: Reflexões sobre a Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.p. 93-120.

