

PROCESSO N.º : 2020004974 (apenso: 2020005502)
INICIATIVA : DEPUTADO KARLOS CABRAL
ASSUNTO : Institui o serviço de denúncia de violência contra a mulher via whatsapp e dá outras providências.



RELATÓRIO

01. Versam os autos sobre **projeto de lei (nº 752, de 18/11/2020)**, apresentado pelo Deputado Karlos Cabral, que institui o serviço de denúncia de violência contra a mulher via whatsapp e dá outras providências.

A **propositura**, em síntese, prevê que: a) fica autorizado o Poder Executivo a criar um serviço permanente de denúncia de violência contra a mulher via número de Whatsapp, através de uma assistente virtual que fornece atendimento 24 (vinte e quatro) horas para vítimas de violência doméstica (art. 1º, *caput*); b) o serviço de que trata esta lei será disponibilizado por meio de uma ferramenta programada disponível 24 horas para orientar mulheres em situação de violência, agendar horário para realização de atendimento para formalização de atos investigativos, perícias médico-legais, solicitação e cópia da medida protetiva ou acionamento policial emergencial, dentre outros (art. 1º, § 1º); c) o serviço oferecerá capacitação remota ou presencial fundamentada nas regras e nos procedimentos da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Goiás, com abordagem em conceitos de gênero, de violência doméstica e familiar contra a mulher e a atuação policial (art. 1º, § 2º); d) o serviço de denúncia de que trata esta lei não estará disponível para receber ligações, apenas para receber mensagens em texto, áudios, fotos ou vídeos referentes às denúncias e localizações da vítima (art. 1º, § 3º); e) a identidade da denunciante, assim como todos dados por ela enviados através do serviço deverão ser mantidos em sigilo (art. 1º, § 4º); f) o serviço de denúncia deverá ser implementado pelas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher e, onde não houver, pelas Delegacias Regionais de Polícia, alcançando toda circunscrição departamental regional de Polícia Civil (art. 2º); g) a existência do serviço deverá ser amplamente divulgado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a fim de tornar a

ferramenta mais efetiva (art. 3º); e h) Por fim, traz cláusulas de regulamentação pelo Poder Executivo (art. 4º) e de vigência imediata à publicação (art. 5º).



Consoante se extrai da respectiva **justificativa**:

Crescem, consideravelmente, o número de reclamações sobre o tema. Os consumidores afirmam que a espera demasiada foge da normalidade, deixando de ser um mero aborrecimento tolerável para se transformar em um grande problema em função do desgaste sofrido.

O presente projeto visa orientar e prestar assistência a mulheres em situação de vulnerabilidade familiar vítimas de agressão física e moral. Nesse sentido, destaca-se que o aplicativo não visa ter a função do "botão do pânico" da Lei nº 20.736, de 17 de janeiro de 2020 de acionar imediatamente veículo policial para o local indicado.

A divergência principal consiste no fato de que o aplicativo atuará como mecanismo de orientação aos procedimentos iniciais necessários para a implementação de apuração dos fatos denunciados e principalmente sobre orientação se os fatos denunciados se configuram como um tipo violência. Não obstante, sublinha-se que a inteligência artificial é usada por muitas instituições por ser capaz de raciocinar, solucionar problemas e até mesmo tomar decisões, tudo isso com muita lógica.

A Polícia Civil do Rio Grande do Sul disponibilizou a sociedade o número de WhatsApp para facilitar denúncias de violência contra a mulher, onde além das vítimas, amigos, familiares e vizinhos podem relatar agressões, de forma anônima.

[...].

Segundo as experiências bem-sucedidas no Estado do Rio Grande do Sul, a partir do primeiro contato pelo aplicativo, o policial consegue orientar a vítima ou quem estiver testemunhando a agressão, para em seguida encaminhar o material à investigação na delegacia responsável.

Ademais, o presente projeto de lei soma-se as ações governamentais no combate a violência doméstica idealizada por meio do "PACTO GOIANO PELO FIM DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER" coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Social-SEDS.

Na **Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR)**, exarou-se parecer pela aprovação da matéria, relatora a Deputada Lêda Borges (fls. 12/14).

Em 29/04/2021, **esta Comissão deliberou pelo pensamento a esta propositura do projeto de lei nº 826, de 15/12/2020**, que dispõe sobre a regulamentação do serviço permanente de denúncia através de número de whatsapp, referente a crime de violência contra a mulher, criança, adolescente, idoso e pessoa com deficiência no Estado de Goiás (processo nº 2020005502).



Após, os autos foram encaminhados a esta Comissão para análise e parecer, nos termos regimentais.

Essa é a síntese da proposição em análise.

02. A propositura em exame reveste-se de **inegável mérito legislativo**, porquanto visa a reforçar a proteção da mulher vítima de violência doméstica, de modo a lhe oferecer apoio e orientação mediante canal de denúncias via aplicativo whatsapp.

Iniciativas similares podem ser encontradas em outros Estados-membros, a exemplo da **Lei nº 11.152/2020 do Estado do Espírito Santo**:

Art. 1º Fica autorizado o Poder Executivo a instituir o serviço permanente de denúncia de violência doméstica e familiar por meio do aplicativo gratuito de mensagens instantâneas denominado WhatsApp, para receber denúncias referentes à violência contra a mulher no Estado do Espírito Santo.

Parágrafo único. O serviço de que trata o caput deste artigo poderá ser denominado de "WhatsApp da Penha" ou outro nome que esteja de acordo com o interesse do Poder Executivo, entretanto, que seja garantida a descrição no cadastro do nome e foto de perfil no aplicativo para dificultar a identificação do órgão público pelo agressor.

Art. 2º O serviço de denúncia de violência contra a mulher via número de WhatsApp visa à proteção da mulher, por meio de ações fiscalizadoras e punitivas promovidas pelas instituições estaduais, a partir de denúncias feitas pela própria mulher vítima de violência ou por qualquer outro cidadão que percebe indícios de violência ou testemunha atos com esse teor, por meio de um número específico.

§ 1º O serviço de denúncia de que trata esta Lei não estará disponível para receber ligações, apenas para receber mensagens, áudios, vídeos e fotos referentes à denúncia.

§ 2º A identidade do denunciante deve ser mantida em sigilo.

Art. 3º O Governo do Estado do Espírito Santo promoverá ações de marketing, com materiais publicitários de qualquer tipo, no sentido de divulgar o serviço previsto no art. 1º.

Art. 4º As denúncias feitas por meio do serviço de denúncia de violência contra a mulher via número de WhatsApp devem ter prioridade de atendimento durante períodos de calamidade pública, em que sejam necessários o distanciamento e/ou o isolamento social onde as famílias devam permanecer maior tempo em suas residências.

Art. 5º O Poder Executivo pode celebrar convênios com os municípios, a fim de instituir políticas conjuntas para apurar as denúncias de violência contra a mulher e encaminhar essas denúncias aos órgãos competentes, quando existir redes de atenção locais e regionais.



Art. 6º O Poder Executivo poderá regulamentar esta Lei, observando os aspectos necessários à sua aplicação e o órgão responsável pela prestação do serviço de denúncia de violência contra a mulher via número de WhatsApp.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Registre-se, ainda, que o **Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ)** criou o aplicativo “Maria da Penha Virtual”, disponível na página <<https://www3.tjrj.jus.br/mariapenhavirtual/>>, no qual é possível gerar pedido de medida protetiva às ocorrências oriundas de residentes na capital do Rio de Janeiro, além de conter informações educativas úteis, como o que é violência doméstica, quais são as medidas protetivas, em quais situações fazer o pedido de medidas protetivas, como funciona o processo, como pedir ajuda etc.

03. Contudo, entende-se que a **mera autorização legislativa**, tal como consta no texto atual e na Lei nº 11.152/2020 do Estado do Espírito Santo, revela-se inconstitucional, nos termos da súmula nº 01 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, aqui aplicada analogicamente, visto que projetos dessa natureza não criam obrigação nenhuma, sempre dependendo de ulterior ação ou regulamentação do Poder Executivo.

De outro lado, **revela-se pertinente tornar impositivo ao Poder Executivo a criação do aplicativo**, o que, além de ter maior efetividade prática, encontra-se de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). Cumpre enfatizar, nesse aspecto, que o só fato de projeto de lei de iniciativa parlamentar impor determinado “fazer” ou “não fazer” ao Executivo, ou mesmo que crie despesa, não implica, por si só, interferência indevida na organização e no funcionamento da Administração Pública, desde traçadas as linhas mestras pelo Poder Legislativo e assegurado espaço para concretização pelo gestor.

Com efeito, o **STF** já assentou, de maneira clara, inclusive em sede de repercussão geral, a possibilidade de iniciativa parlamentar mesmo em se tratando de projeto de lei voltado a impor determinado agir à Administração Pública, ainda que crie despesa, como se infere dos seguintes precedentes:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral.

2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias.

3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.

4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte.

5. Recurso extraordinário provido. (STF, ARE 878.911/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 29/09/2016, grifou-se)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade.

[...].

2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. **O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e).**

3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88).

4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica.

5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente.

6. Ação julgada improcedente. (STF, Tribunal Pleno, ADI 2444, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 06/11/2014, grifou-se)

No mesmo sentido, outras decisões colegiadas reverberam esse entendimento:

Agravo regimental no recurso extraordinário. Direito ambiental. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 3.977/2009 do Município



de Rio Claro/SP que proíbe a utilização, pelos estabelecimentos daquela localidade, de embalagens plásticas à base de polietileno ou de derivados de petróleo. Lei de iniciativa parlamentar. Ausência de vício formal de iniciativa. Inexistência de aumento de despesa. Proteção do meio ambiente. Matéria de interesse local. Competência municipal. Precedentes.

[...].

2. O diploma impugnado não implica aumento nas despesas do poder público municipal. Ainda que assim não fosse, é da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, inclusive reiterada em sede de repercussão geral (ARE nº 878.911/RJ-RG), que nem toda lei que acarrete aumento de despesa para o Poder Executivo é vedada à iniciativa parlamentar. Para que isso ocorra, é necessário que, cumulativamente, a legislação tenha tratado de alguma das matérias constantes do art. 61, § 1º, da Constituição Federal.

[...]. (STF, 2ª Turma, AgRgRE 729.726/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 06/10/2017, grifou-se)

DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE NÃO CRIA ÓRGÃOS OU CARGOS PÚBLICOS E NÃO GERA DESPESAS AO MUNICÍPIO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que **não há burla à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo na hipótese em que o projeto de lei parlamentar: (i) não preveja aumento de despesas fora dos casos constitucionalmente autorizados; e (ii) não disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos. Precedentes.**

[...] (STF, 1ª Turma, AgRgRE 668.899/SP, Rel. Min. Roberto Barroso, j. em 02/05/2017, grifou-se)

04. Além disso, recentemente entrou em vigor a **Lei federal nº 14.129/2021**, conhecida como a Lei do Governo Digital, a qual dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão (art. 1º).

Referida Lei não possui aplicação automática a Estados e Municípios, mas serve como importante indicativo para estes, que podem inclusive adotá-la mediante a previsão em atos próprios, consoante o art. 2º, III, c/c § 2º daquela Lei.

Constituem **princípios e diretrizes do Governo Digital** e da eficiência pública, dentre outros, “a *transparência na execução dos serviços públicos e o monitoramento da qualidade desses serviços*” (art. 3º, IV); “o *incentivo à participação social no controle e na fiscalização da administração pública*” (art. 3º, V);



e “o dever do gestor público de prestar contas diretamente à população sobre os recursos públicos” (art. 3º, VI).

O art. 17 da Lei federal nº 14.129/2021 estabelece que o Poder Executivo federal – o que pode ser aplicado também aos demais entes federados, desde que previsto em ato próprio, conforme já mencionado – poderá criar redes de conhecimento, que possui dentre seus objetivos “*prospectar novas tecnologias para facilitar a prestação de serviços públicos disponibilizados em meio digital, o fornecimento de informações e a participação social por meios digitais*” (inciso IV).

Ao tratar das **Plataformas de Governo Digital**, o art. 20, *caput*, da Lei federal nº 14.129/2021 prevê que estas são instrumentos necessários para a oferta e a prestação digital dos serviços públicos de cada ente federativo e deverão ter pelo menos as seguintes funcionalidades: a) ferramenta digital de solicitação de atendimento e de acompanhamento da entrega dos serviços públicos; e b) painel de monitoramento do desempenho dos serviços públicos. O § 1º do mesmo artigo prevê que referidas plataformas deverão ser acessadas por meio de portal, de aplicativo ou de outro canal digital único e oficial, para a disponibilização de informações institucionais, notícias e prestação de serviços públicos.

Percebe-se, assim, que **na era do governo digital são absolutamente legítimas iniciativas como a presente que fortaleçam o dever de transparência da Administração Pública**, inclusive por meio de aplicativos digitais para dispositivos móveis, dada a utilização cada vez mais frequente destes pela população em geral e o custo praticamente irrisório dessa medida.

Apenas a título meramente exemplificativo, destacam-se diversas leis municipais que já determinam ao respectivo Poder Executivo criar aplicativos para as finalidades que especifica, tais como:

- a) Lei nº 3.246/2021 do Município de Santa Cruz Capibaribe/PE, que determina ao Poder Executivo a criação de aplicativo destinado à divulgação de produtos e serviços comercializados no Calçadão Miguel Arraes de Alencar – um ponto comercial famoso na cidade – para acesso por meio da internet e aplicativos para smartphones nos principais sistemas operacionais existentes para esses dispositivos;
- b) Lei nº 8.437/2020 do Município de Santa Cruz Sul/RS, que obriga o Poder Executivo a criar aplicativo gratuito para celulares com o



objetivo de divulgar, em tempo real, as receitas e despesas do orçamento público municipal;

- c) Lei nº 2.084/2019 do Município de Laguna/SC, que cria o serviço de ouvidoria do Poder Executivo via aplicativo WhatsApp, com a finalidade de fortalecer os mecanismos de participação social e qualificar a gestão participativa naquele município.

Desse modo, entende-se que se revela **constitucionalmente legítimo, bem como oportuno e conveniente, este projeto de lei**, desde que adaptado seu texto com o objetivo de exigir a criação do aplicativo para recebimento de denúncias na forma preconizada, o que inseriria Goiás na informatização desse relevante serviço público em matéria de proteção contra a violência doméstica e da efetivação dos princípios do governo digital.

05. Analisando atentamente ambos os processos, verifica-se **que o escopo do nº 2020005502 é mais amplo que o do nº 2020004974**, visto que este se volta apenas à violência contra a mulher, ao passo que aquele abrange também a violência contra a criança, o adolescente, o idoso e a pessoa com deficiência. Outros aspectos pontuais também são disciplinados de forma diversa em ambas as proposições. Assim, torna-se imperiosa a construção de um texto único para contemplar ambas as proposições, em conformidade com o ordenamento jurídico.

Registre-se, ainda, que se considera **inoportuna e inconveniente a previsão do art. 3º do processo nº 2020005502**, que prevê multa de 20 (vinte) UPF/GO (Unidade Padrão Fiscal do Estado de Goiás) ao denunciante e/ou proprietário da linha telefônica que enviar informações que saiba ser inverídicas.

É evidente que o canal de denúncias que se pretende instituir não deve ser distorcido e utilizado indevidamente, porém acredita-se que a previsão em lei de multa nos termos propostos poderia desmotivar o encaminhamento de denúncias, mormente por terceiros que não possuem elementos de provas mais robustos, mas apenas indícios para sugerir maior apuração pelas autoridades competentes. Ainda, já existe a previsão do crime de denunciação caluniosa no art. 339 do Código Penal, com base no qual pode ser apenado quem se utilizar do serviço de denúncias de forma intencionalmente fraudulenta e leviana.

Ainda, entende-se mais adequado substituir a expressão “serviço” por “canal”, além de outros ajustes técnicos necessários para aprimorar o texto.



06. Desse modo, no intuito de aprimorar o presente projeto das considerações supra delineadas e também do ponto de vista redacional e técnica legislativa, à luz da Lei Complementar nº 33/2001 e demais normativos pertinentes, apresenta-se o seguinte **substitutivo**:

**“SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 752,
DE 18 DE NOVEMBRO DE 2020.**

Dispõe sobre o serviço permanente de denúncia por meio do WhatsApp e outros aplicativos de mensagens instantâneas similares, referentes a crimes de violência contra mulher, criança, adolescente, idoso e pessoa com deficiência no Estado de Goiás.

A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS, nos termos do art. 10 da Constituição Estadual, decreta e eu promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído o canal permanente de denúncia de violência contra mulher, criança, adolescente, idoso e pessoa com deficiência, com o objetivo de:

- I – simplificar o acesso das vítimas às autoridades competentes para apuração das denúncias;*
- II – aderir aos princípios e diretrizes do governo digital estabelecidas na Lei federal nº 14.129, de 29 de março de 2021;*
- III – aumentar a celeridade e a resolutividade no tratamento das denúncias de violência contra as mencionadas pessoas;*
- IV – tornar público os dados quantitativos e qualitativos acerca das denúncias recebidas pelo serviço instituído por esta Lei, de forma anonimizada, observados também os demais preceitos da legislação de proteção de dados.*

Art. 2º O canal deve:

- I – ser disponibilizado por meio do WhatsApp, facultada a disponibilização também mediante outros aplicativos de mensagens instantâneas similares ou a criação de aplicativos próprios pelo órgão competente, desde que respeitados os requisitos previstos nesta Lei;*
- II – oferecer assistente virtual para realizar atendimento 24 (vinte e quatro) horas, para recepcionar as denúncias e encaminhá-las aos órgãos e agentes policiais competentes;*
- III – disponibilizar os serviços de:*
 - a) orientação às vítimas;*
 - b) agendamento de horário para atendimento com humanos;*
 - c) solicitação de medida protetiva;*
 - d) acionamento policial de emergência;*
 - e) outros definidos pelo órgão competente;*
- IV – estar operacionalmente apto a receber mensagens de texto, áudios, fotos e vídeos referentes às denúncias, bem como a*



localização das vítimas, sem prejuízo de outras funcionalidades a critério do órgão competente.

§ 1º A denúncia pode ser realizada pela própria vítima ou por qualquer cidadão que tenha ciência de indícios de violência ou testemunhe atos com esse teor, observado ainda o seguinte:

I – a denúncia deve ser acompanhada de todos os elementos de informação e prova de que dispuser o denunciante, sempre que possível com identificação da vítima, do autor e/ou local dos fatos;

II – a identidade do denunciante, assim como os dados por ele enviados, devem ser mantidos em sigilo.

§ 2º O canal deve ainda permitir o envio de manifestações sobre o atendimento prestado, como elogios, sugestões, solicitações e reclamações.

§ 3º O canal deve oferecer capacitação a humanos para o tratamento das denúncias, fundamentada nas regras e nos procedimentos dos órgãos competentes, com abordagem dos aspectos jurídicos, sociais, psicológicos e outros pertinentes sobre a violência contra as pessoas objeto de especial proteção por esta Lei, bem como a forma mais adequada de atuação e abordagem policial.

Art. 3º O canal deve ser interligado com as Delegacias Especializadas competentes e, nos municípios onde não houver, com as Delegacias Regionais de Polícia, sempre de modo a alcançar toda a circunscrição departamental regional da Polícia Civil.

Parágrafo único. No âmbito das Delegacias Regionais de Polícia não especializadas, as denúncias encaminhadas na forma desta Lei devem ter atendimento prioritário.

Art. 4º Para fins de divulgação do canal e de otimização do trabalho de todos os atores do sistema administrativo e judicial contra a violência, o Poder Executivo deve atuar de modo articulado com:

I – os demais Poderes, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado de Goiás;

II – a Ordem dos Advogados do Brasil, seccional de Goiás e respectivas subseções;

III – órgãos e conselhos municipais competentes.

Art. 5º Deve ser divulgado em transparência ativa:

I – o número de denúncias recebidas;

II – o número de denúncias das quais tenha resultado indiciamento, processo penal ou condenação contra o agressor;

III – depoimentos de vítimas, com a anuência expressa e anonimização destas;

IV – mensagens de incentivo a denúncias de violência, orientações sobre como utilizar o serviço instituído por esta Lei, direitos previstos na legislação para a vítima e outras informações de interesse geral e coletiva consideradas úteis pelo órgão competente.

Parágrafo único. A divulgação prevista neste artigo:

I – deve ser acessível a partir de botão ou link localizado em local de destaque na página inicial do órgão competente.

II – deve ser realizado regularmente por determinado período, no mínimo de janeiro a dezembro de cada ano, facultada a disponibilização mensal;



Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Por tais razões, desde que adotado o **substitutivo ora apresentado**, somos pela **aprovação, no mérito**, das proposituras em pauta.

É o relatório.

SALA DAS COMISSÕES, em de de 2021.


Deputado Wilde Cambão
Relator