



PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 380/2021

Requerente: Vereador Marcelo Cabral Severino

Assunto: Projeto de Lei nº 056/2021

Parecer nº: 107/2021

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. OBRIGA AS EMPRESAS A OFERECEREM PALESTRA SOBRE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA. INICIATIVA COMUM. CONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que esta Procuradoria se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 056/2021, de autoria do Vereador Marcelo Cabral Severino, que obriga as empresas de grande porte no Município de Aracruz, que possuam no mínimo 60% dos funcionários do sexo masculino a promoverem anualmente palestras sobre violência doméstica.

É o que importa relatar.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER

A Lei Municipal nº 3.814/14, ao dispor sobre deveres e responsabilidades dos procuradores legislativos (art. 5º, § 2º, do art. 9º e do Anexo X), estabelece que é atribuição destes advogados públicos “emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo”, dentre outras.

No âmbito do processo legislativo, os pareceres jurídicos elaborados pelos procuradores são meramente facultativos e não vinculantes, posto que os parlamentares – através das Comissões Temáticas e do Plenário – têm soberania para decidir colegiadamente sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições legislativas, sem prejuízo do ulterior controle pelo Poder Judiciário.

A Procuradoria é órgão auxiliar do Poder Legislativo, responsável pela representação judicial e extrajudicial da Câmara Municipal de Aracruz, bem como pela função de assessoramento e consultoria jurídica.

Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme dispõe o art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, § 1º e § 2º, e art. 32 do Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/94).

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

(...) O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. [HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010]

No exercício do seu *mister*, cumpre aos procuradores públicos tão somente a análise da constitucionalidade, legalidade, juridicidade e a técnica legislativa das propostas, evitando-se manifestar-se sobre outras questões de ordem técnica (estranhas à sua especialidade) ou adentrar o mérito legislativo.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

3. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO

A competência legislativa dos municípios está prevista nos incisos I e II do art. 30 da Carta da República, *in verbis*:

Art. 30. COMPETE AOS MUNICÍPIOS:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local é exclusiva do Município, de forma que qualquer norma federal ou estadual que trate de temas de relevância predominantemente local, são inconstitucionais.

Por outro lado, no uso da competência suplementar, os municípios podem suprir as lacunas da legislação federal e estadual, regulamentando as respectivas matérias para ajustar a sua execução às peculiaridades locais. Entretanto, não podem contraditar a legislação federal e estadual existente, tampouco extrapolar sua competência para disciplinar apenas assuntos de interesse local.

Não há uma enumeração constitucional, expressa e taxativa, dos chamados assuntos de interesse local, de competência do ente municipal. Deverão eles ser identificados caso a caso, a partir da aplicação do *princípio da predominância do interesse*.

O princípio da predominância do interesse parte da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Logo, se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada à União. Aos estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. Cabe aos municípios a competência sobre as matérias de interesse predominantemente local.

Fixadas essas premissas, passo a analisar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Nos termos do art. 226, § 8º da Constituição Federal o Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

A Lei Federal nº 11.340/06, regulamentou o § 8º do art. 226 da Constituição, criando mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, estabelecendo medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

O art. 3º, § 1º, da referida Lei dispõe que *“o poder público desenvolverá políticas que visem garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares no sentido de resguardá-las de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”*.

Já o § 2º do art. 3º da Lei nº 11.340/06 reza cabe à família, **à sociedade** e ao poder público criar as condições necessárias para o efetivo exercício dos direitos enunciados no caput.

Sobre as medidas de prevenção à violência doméstica, dispõe o art. 8º, V:

Art. 8º A política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de **ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais**, tendo por diretrizes:

(...)

V - a **promoção e a realização de campanhas educativas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, voltadas ao público escolar e à sociedade em geral**, e a difusão desta Lei e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos das mulheres;

Por fim, o art. 35, IV, da Lei nº 11.340/06 autoriza os Municípios a promover programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar.

Como visto anteriormente, o art. 30, II, da Constituição Federal autoriza o Município a suplementar a legislação federal e estadual, no que couber.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) é no sentido de que, ao exercer a competência legislativa suplementar, o Município não pode contrariar as diretrizes das normas federais e estaduais.

In casu, o projeto de lei em epígrafe vai ao encontro da legislação federal criando novos mecanismos de prevenção à violência doméstica, suplementando a legislação federal, conforme autoriza o art. 30, II da CF/88.

Assim, entendo o Município tem competência para legislar sobre a matéria.

4. DA INICIATIVA LEGISLATIVA

Em regra, a iniciativa legislativa é geral, competindo concorrentemente aos vereadores, às comissões, ao Prefeito e ao povo a proposição de normas jurídicas em âmbito municipal (emendas à Lei Orgânica e leis ordinárias).

Entretanto, a própria Constituição reserva a iniciativa de determinadas matérias ao chefe do Executivo. Nesse sentido, dispõe o art. 61, § 1º da CF/88:

Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O referido comando constitucional, que explicita as leis iniciativa privativa do Presidente da República, é de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal em decorrência chamado *princípio da simetria*.

O princípio da simetria exige que os Estados e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição, principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Posto isto, cumpre verificar se o proponente tem competência dar início ao processo legislativo no presente caso.

Compulsando os autos verifico que a matéria não se enquadra nas excepcionais hipóteses de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo previstas nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica Municipal.

Ante o exposto, entendo que a iniciativa legislativa é comum.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Como visto no Item 3, nos termos do art. 226, § 8º da Constituição Federal o Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

O art. 3º, §§ 1º e 2º da Lei Federal nº 11.340/06, dispõe que cumpre ao poder público desenvolver políticas que visem garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares, cabendo à família, **à sociedade** criar as condições necessárias para o efetivo exercício dos referidos direitos.

O art. 8º da referida Lei informa que a coibição da violência doméstica deve ocorrer por ação conjunta do Poder Público e de ações não-governamentais, tendo por diretriz a promoção de campanhas educativas.

Por fim, é imperioso lembrar que a CF/88, ao tratar dos princípios gerais da atividade econômica, institui a função social da empresa, no seu art. 170, III.

Isto posto, não vislumbro a existência de vício de ordem material.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Todavia, a fim de colaborar no aperfeiçoamento do processo legislativo, prevenindo dificuldades na efetivamente aplicação da futura norma, **considerando que a Unidade Fiscal de Referência (UFIR) foi extinta em 2001, recomendo a edição de emenda para alterar o art. 4º, II, do Projeto de Lei nº 056/2021.**

6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO

Por se tratar de projeto de lei ordinária, deve ser observado o quórum de **maioria simples** para aprovação, **ou seja, maioria dos votos desde que presente a maioria absoluta dos vereadores.**

7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

A CF/88 estabeleceu, no §Único do art. 59, a necessidade da edição de lei sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis. A LC nº 95/98, atendeu essa determinação. Analisando os autos, verifico que a proposição está em conformidade a referida norma federal.

8. CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos da fundamentação, entendo que o Projeto de Lei nº 056/2021 está em conformidade com o ordenamento jurídico.

Assim, opino pela **CONSTITUCIONALIDADE/LEGALIDADE** da proposta.

Porém, a fim de colaborar no aperfeiçoamento do processo legislativo, prevenindo dificuldades na efetivamente aplicação da futura norma, **recomendo a edição de emenda para alterar o art. 4º, II, do Projeto de Lei nº 056/2021,** nos termos do Item 5 da fundamentação.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 13 de julho de 2021.

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO

Procurador – mat. 015237

OAB/ES 14.760