



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 1267/2023

Requerente: Vereadora Adriana Guimarães Machado

Assunto: Projeto de Lei nº 033/2023

Parecer nº: 127/2023

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INSTITUI DIRETRIZES PARA A POLÍTICA DE PREVENÇÃO E COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES. CONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que esta Procuradoria Legislativa se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 033/2023, de iniciativa da vereadora Adriana Guimarães Machado, que dispõe sobre a Política de Prevenção à Violência Contra as Mulheres no Município de Aracruz e dá outras providências.

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 dos procuradores são 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 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.

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 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.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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

Nos termos do art. 6º da Constituição Federal são direitos sociais a saúde, o trabalho, a moradia, a segurança e a assistência social aos desamparados, dentre outros direitos.

O art. 23, II e X, da Carta Magna, é competência comum da União, dos Estados, do DF e dos Municípios cuidar da saúde e da assistência pública.

Já o art. 30, VII, da CF/88 reza que compete aos Municípios prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população.

Mais adiante, o art. 226, § 8º, da Carta da República, estabelece que o Estado (leia-se União, Estados, DF e Municípios) 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.

Ato contínuo, o art. 227 da CF/88 informa que é **dever da família, da sociedade e do Estado** assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Obviamente que, ao mencionar as pessoas que integram a família (art. 226) e as crianças, adolescentes e jovens (art. 227), quis o legislador constitucional incluir as mulheres.

Como cediço, o Brasil é signatário da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, mais conhecida como Convenção de Belém do Pará, promulgada por meio do Decreto 1973/1996.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Neste contexto, consoante os arts. 7º, 8º e 9º da referida Convenção, o Brasil assumiu a obrigação de adotar políticas públicas destinadas a prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher.

Ante o exposto, nos termos do art. 30, I, II e VII da Constituição, **entendo que proposta está inserida na competência legislativa do Município**, posto que estabelece princípios, objetivos e diretrizes para a atuação da Administração Pública Municipal na prevenção e combate à violência contra as mulheres em âmbito local.

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;





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

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 para dar início ao processo legislativo no presente caso.

Inicialmente, é preciso salientar que a melhor doutrina e jurisprudência as hipóteses constitucionais de iniciativa exclusiva previstas nos art. 61, § 1º da CF/88 formam um rol taxativo. E mais, configuram regras de exceção, devendo, portanto, ser interpretadas de forma restritiva.

Neste sentido, já decidiu o Pretório Excelso:

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.

(ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001)

Na interpretação que entendemos mais adequada ao sistema constitucional brasileiro, o § 1º do art. 61 da Carta da República não veda ao Poder Legislativo iniciar projetos de lei sobre políticas públicas.

Nesse sentido, revela-se adequada a teoria aventada pelo STF que veda a iniciativa parlamentar apenas quando vise ao redesenho de órgãos do Executivo,





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

conferindo-lhes novas e inéditas atribuições. Assim, é preciso distinguir a criação de novas atribuições da mera explicitação e/ou regulamentação de atividades que já cabem aos órgãos existentes.

Noutro giro, a preciso levar em consideração o disposto no § 1º do art. 5º da Constituição Federal, segundo o qual as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

Esse dispositivo obriga os Poderes Públicos – inclusive o Legislativo – a atuarem de modo a realizarem os direitos fundamentais da forma mais ampla possível. Enfim, impõe-se que os direitos constitucionais fundamentais sejam legislativamente desenvolvidos, inclusive através de leis promotoras dessas garantias, que visem criar condições favoráveis ao exercício dos direitos sociais.

Portanto, se os direitos fundamentais vinculam o Poder Legislativo, que tem a obrigação até mesmo de editar leis que os promovam, é intuitivo concluir que o legislador tem não só a possibilidade, mas verdadeira obrigação de formular políticas governamentais que assegurem os direitos sociais.

Logo, é atribuição do Legislativo formular políticas públicas, ao menos em linhas gerais, e ao Poder Executivo operacionalizá-las, concretizando os objetivos traçados pelo legislador.

O ex-ministro do STF Celso de Mello, ao decidir monocraticamente a ADPF nº 45/DF, registrou que *“a atribuição de formular e de implementar políticas (...) reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo”*.

Assim, o Poder Legislativo tem a prerrogativa de – concorrentemente com o Poder Executivo – legislar sobre políticas públicas, desde que respeitados os limites impostos pela Constituição.

Dentre os limites, podemos citar a impossibilidade de se remodelar, por lei de origem parlamentar, órgãos ou entidades integrantes da estrutura do Executivo.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Ou seja, não é possível instituir, por iniciativa parlamentar, novas atribuições para órgãos ou entidades existentes, nem criar novas pessoas jurídicas ou unidades desconcentradas, sob pena de violar o § 1º do art. 61 da Constituição.

Outro limite é a vedação à edição de leis meramente autorizativas, já que o Executivo não necessita de autorização legislativa para exercer atribuições que lhe são conferidas pela própria Constituição.

Ademais, é preciso observar o Princípio da Reserva da Administração, de modo que o Poder Legislativo, por iniciativa própria, não pode aprovar leis que caracterizem ingerência na atividade tipicamente administrativa do Executivo, impondo o prévio consentimento do parlamento para a celebração de contratos ou para a prática de atos de gestão.

Neste cenário, é preciso salientar que o Congresso Nacional passou a exercer a iniciativa de projeto de lei que formulam políticas públicas.

Como exemplo, podemos citar a Lei Federal nº 12.764/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, e a Lei Federal nº 12.732/2012, que dispõe sobre o primeiro tratamento de paciente com neoplasia maligna comprovada.

Disto isso, considerando a evolução histórica da interpretação das hipóteses de iniciativa privativa pelo Supremo Tribunal Federal (STF), entendo que é permitido ao legislador iniciar projetos de lei instituindo políticas públicas, desde que não promova o redesenho de órgãos do Poder Executivo.

Compulsando os autos, observo que o projeto de lei em epígrafe institui princípios, diretrizes e objetivos para a Administração Pública Municipal, sem criar novos órgãos ou atribuições concretas para o Poder Executivo, apenas explicitando e/ou regulamentando ações e atividades que já cabem aos órgãos existentes.

Ante todo o exposto, salvo melhor juízo, no presente caso, **entendo que a iniciativa legislativa é comum aos poderes Legislativo e Executivo.**





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Como visto, o Brasil é signatário da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, mais conhecida como Convenção de Belém do Pará, promulgada por meio do Decreto 1973/1996.

Neste contexto, consoante os arts. 7º, 8º e 9º da referida Convenção, o Brasil assumiu a obrigação de adotar políticas públicas destinadas a prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher. Vejamos:

Capítulo III

Deveres dos Estados

Artigo 7

Os Estados Partes condenam todas as formas de violência contra a mulher e convêm em adotar, por todos os meios apropriados e scan demora, políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência e a empenhar-se em:

- a) abster-se de qualquer ato ou prática de violência contra a mulher e velar por que as autoridades, seus funcionários e pessoal, bem como agentes e instituições públicos ajam de conformidade com essa obrigação;
- b) agir com o devido zelo para prevenir, investigar e punira violência contra a mulher;
- c) incorporar na sua legislação interna normas penais, civis, administrativas e de outra natureza, que sejam necessárias para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, bem como adotar as medidas administrativas adequadas que forem aplicáveis;
- d) adotar medidas jurídicas que exijam do agressor que se abstenha de perseguir, intimidar e ameaçar a mulher ou de fazer uso de qualquer método que danifique ou ponha em perigo sua vida ou integridade ou danifique sua propriedade;
- e) tomar todas as medidas adequadas, inclusive legislativas, para modificar ou abolir leis e regulamentos vigentes ou modificar práticas jurídicas ou consuetudinárias que respaldem a persistência e a tolerância da violência contra a mulher;
- f) estabelecer procedimentos jurídicos justos e eficazes para a mulher sujeitada a violência, inclusive, entre outros, medidas de proteção, juízo oportuno e efetivo acesso a tais processos;
- g) estabelecer mecanismos judiciais e administrativos necessários para assegurar





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

que a mulher sujeitada a violência tenha efetivo acesso a restituição, reparação do dano e outros meios de compensação justos e eficazes;

h) adotar as medidas legislativas ou de outra natureza necessárias à vigência desta Convenção.

Artigo 8

Os Estados Partes convêm em adotar, progressivamente, medidas específicas, inclusive programas destinados a:

a) promover o conhecimento e a observância do direito da mulher a uma vida livre de violência e o direito da mulher a que se respeitem e protejam seus direitos humanos;

b) modificar os padrões sociais e culturais de conduta de homens e mulheres, inclusive a formulação de programas formais e não formais adequados a todos os níveis do processo educacional, a fim de combater preconceitos e costumes e todas as outras práticas baseadas na premissa da inferioridade ou superioridade de qualquer dos gêneros ou nos papéis estereotipados para o homem e a mulher, que legitimem ou exacerbem a violência contra a mulher;

e) promover a educação e treinamento de todo pessoal judiciário e policial e demais funcionários responsáveis pela aplicação da lei, bem como do pessoal encarregado da implementação de políticas de prevenção, punição e erradicação da violência contra a mulher;

d) prestar serviços especializados apropriados a mulher sujeitada a violência, por intermédio de entidades dos setores público e privado, inclusive abrigos, serviços de orientação familiar, quando for o caso, e atendimento e custódia dos menores afetados;

e) promover e apoiar programas de educação governamentais e privados, destinados a conscientizar o público para os problemas da violência contra a mulher, recursos jurídicos e reparação relacionados com essa violência;

f) proporcionar à mulher sujeita a violência acesso a programas eficazes de recuperação e treinamento que lhe permitam participar plenamente da vida pública, privada e social;

g) incentivar os meios de comunicação a que formulem diretrizes adequadas, de divulgação que contribuam para a erradicação da violência contra a mulher em todas as suas formas e enalteçam o respeito pela dignidade da mulher;





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

h) assegurar a pesquisa e coleta de estatísticas e outras informações relevantes concernentes às causas, conseqüências e freqüência da violência contra a mulher, a fim de avaliar a eficiência das medidas tomadas para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, bem como formular e implementar as mudanças necessárias; e

i) promover a cooperação internacional para o intercâmbio de idéias e experiências, bem como a execução de programas destinados à proteção da mulher sujeitada a violência.

Artigo 9

Para a adoção das medidas a que se refere este capítulo, os Estados Partes levarão especialmente em conta a situação da mulher vulnerável a violência por sua raça, origem étnica ou condição de migrante, de refugiada ou de deslocada, entre outros motivos. Também será considerada violência a mulher gestante, deficiente, menor, idosa ou em situação sócio-econômica desfavorável, afetada por situações de conflito armado ou de privação da liberdade.

Compulsando os autos, não vislumbro a violação de princípios ou regras de ordem constitucional, nem incompatibilidade com as normas infraconstitucionais.

Isso porque a proposição não se relaciona com a restrição de direitos fundamentais, bem como não ataca o núcleo essencial de cláusula pétrea.

Não verifico, ademais, inobservância às regras e princípios, direitos e garantias, de caráter material, previstos na Carta Magna, em especial os prescritos em seu art. 5º.

Nessa toada, a temática trazida não apresenta relação conflituosa com as normas de caráter material contidas na Constituição do Estado do Espírito Santo e na Lei Orgânica do Município de Aracruz.

Assim, é possível concluir que a presente proposição não viola a isonomia, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito ou a coisa julgada. Neste diapasão, também não está caracterizado desvio de poder ou excesso de poder legislativo.

Posto isso, opino pela **constitucionalidade** do projeto.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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 Constituição Federal estabeleceu, no Parágrafo Único do art. 59, a necessidade da edição de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis.

A LC nº 95/98, atendeu essa determinação de estabelecer diretrizes para a organização do ordenamento jurídico. Analisando os autos, verifico que a proposição está em conformidade a referida norma.

8. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, nos termos da fundamentação supra, entendo que o Projeto de Lei nº 033/2023, de autoria da vereadora Adriana Guimarães Machado, que dispõe sobre a Política de Prevenção à Violência Contra as Mulheres no Município de Aracruz, não viola o ordenamento jurídico.

Assim, opino pela **CONSTITUCIONALIDADE** da proposta de lei.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 09 de outubro de 2023.

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO

Procurador – mat. 015237

OAB/ES 14.760



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 37003100350032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em 09/10/2023 13:11

Checksum: **896C37FB6D226BDC2BA3B9B91EEC0C17257F2B2FE441E1104EBBE23419C8C62D**

