



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PROJETO DE LEI Nº 002544/2019

Cuida-se de Projeto de Lei de autoria do vereador **JEAN VERGÍLIO CACÁCIO DE MENEZES**, que "*DISPÕE SOBRE A PRIORIDADE DE INCLUSÃO DA MULHER VÍTIMA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA, NOS PROGRAMAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA GERENCIADOS E/OU FINANCIADOS PELA PREFEITURA DE LINHARES*".

À Comissão de Constituição e Justiça conforme disposto no artigo 62, inciso I do Regimento Interno, tem por competência examinar parecer sobre os aspectos constitucional, legal, regimental, jurídico e de técnica legislativa das proposições, salvo as exceções previstas neste Regimento.

O presente Projeto de Lei, em que pese ser uma ótima matéria, existe vício de iniciativa na sua propositura, haja vista ser competência exclusiva do Poder Executivo Municipal o estabelecimento de ações governamentais, pois constitui atividade tipicamente administrativa da gestão do Chefe do Poder Executivo, conforme artigo 58, inciso XIII da Lei Orgânica Municipal, onde determina que seja de iniciativa privativa do Prefeito as Leis que *dispõe sobre atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública Municipal*, ou seja, não pode o Poder Legislativo *dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Municipal*, portanto, não sendo possível, que sua iniciativa se dê por esta Casa de Leis.

Assim, como dito alhures, cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, seja aqui ou acolá, seja dessa forma ou de outra, seja por um breve momento ou por um prazo mais extenso, definindo, dentre outros pontos, as metas a serem cumpridas e o setor a ser atendido.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Cabe destacar, que o ferimento ao devido processo legislativo é vício que esbarra na própria separação dos Poderes, ou seja, se a competência de uma matéria cabe ao Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo propor qualquer lei ou emenda acerca de tal matéria, pois assim o fazendo estaria violando frontalmente uma competência legislativa legalmente estabelecida, com claro avanço de um Poder sobre o outro (o que não pode ser permitido), tornando o Projeto de Lei inconstitucional por vício de origem.

Portanto, no exercício de sua competência e autonomia política cabe ao Legislativo Municipal apenas e tão somente legislar sobre matérias de sua competência, bem como a atribuição típica e predominante da Câmara, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais.

Diante o exposto, a **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA** da Câmara Municipal de Linhares, após análise e apreciação do Projeto em destaque, é de **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação do **Projeto de Lei nº 002544/2019**, por ser **INCONSTITUCIONAL** e contrário ao ordenamento jurídico municipal.

É o parecer, salvo melhor Juízo de Vossas Excelências.

Plenário "Joaquim Calmon", aos vinte e quatro dias do mês de junho do ano de dois mil e dezenove.

TOBIAS COMETTI

Presidente


MARCELO PESSOTI

Relator


EDIMAR VITORAZZI

Membro



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

PARECER DA PROCURADORIA

PROJETO DE LEI Nº 002544/2019

Projeto de Lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal, de autoria do vereador **JEAN VERGILIO ACACIO MENEZES**, visando como determina sua Ementa: **"DISPÕE SOBRE A PRIORIDADE DE INCLUSÃO DA MULHER VÍTIMA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA, NOS PROGRAMAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA GERENCIADOS E/OU FINANCIADOS PELA PREFEITURA DE LINHARES"**.

Preliminarmente deve ser considerado que o presente Projeto de Lei de iniciativa legislativa, tem respaldo nos termos do artigo 15 da Lei Orgânica do Município, senão vejamos:

Art.15. Cabe a Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito Municipal, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que refere ao seguinte:

Insta frisar que o artigo 15 da Lei Orgânica do município de Linhares não estabelece de forma explícita a competência para legislar sobre a prioridade de inclusão da mulher vítima de violência doméstica, nos programas de geração de emprego e renda gerenciados e/ou financiados pela prefeitura de Linhares.

Quanto a competência do Poder Legislativo em relação a essa matéria, a competência é concorrente. Noutro giro, devemos nos valer da nossa carta magna, que assim dispõe no seu artigo 30, inciso I, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; (negritei e grifei)

Importante frisar que no exercício de sua autonomia o município pode legislar sobre a geração de emprego, respeitando sempre a CRFB/88.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Vejamos as lições de Hely Lopes Meirelles sobre o tema em questão. (MEIRELLES Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p.109).

[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos municípios [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira. O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

Quanto a iniciativa de lei ora analisada, é de se consignar a sua viabilidade na medida em que o nobre edil apenas e, tão somente dispõe sobre a prioridade de inclusão da mulher vítima de violência doméstica, nos programas de geração de emprego e renda gerenciados e/ou financiados pelo município de Linhares.

No caso do presente projeto de lei de autoria do nobre **JEAN VERGILIO ACACIO MENEZES**, estamos diante de projeto que visa tão somente priorizar a inclusão da mulher vítima de violência nos programas de geração de emprego e renda do município de Linhares, contudo, não visa obrigá-lo a efetivar o programa em si em âmbito municipal.

De mais a mais, a CRFB/88, preceitua que a família é a base da sociedade, e o Estado deve assegurar sua proteção, especificando no seu artigo 226, § 8º, in verbis:

"Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

(...)

§ 8º 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."



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Não obstante o princípio constitucional da isonomia preconizar que todos são iguais perante o ordenamento jurídico, no presente projeto de lei não vislumbramos a quebra dessa isonomia, haja vista que devemos tratar desigualmente os iguais na medida de suas desigualdades. A matéria ora analisada requer esse tratamento as vítimas de violência doméstica por estarem vulneráveis, bem como fragilizadas após a violência sofrida.

Como essa matéria possui competência comum entre Estados, União, Distritos Federais e municípios, entendemos como possível a deflagração do processo legislativo pelo nobre edil, cuja iniciativa é concorrente com o chefe do executivo.

Devemos frisar que o presente projeto não cria despesas para o Poder Executivo, muito menos pretende invadir e/ou impor algum programa de governo, na organização, no planejamento de políticas públicas, na administração do Poder Executivo.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 não contém nenhuma disposição que impeça a Câmara de Vereadores de legislar sobre a matéria ora analisada no presente projeto, nem tal matéria foi reservada com exclusividade ao Executivo.

Devemos esclarecer que após consulta sobre a constitucionalidade do presente projeto ao **INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL**, o mesmo se manifestou, conforme Parecer nº 1714/2019 (cópia em anexo). Destacamos parte do Parecer:

"Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido de que o projeto de lei em tela não reúne condições para validamente prosperar".

Portanto, no exercício de sua competência e autonomia política cabe ao Legislativo Municipal legislar sobre matérias de sua competência, bem como a atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Essas são as considerações sobre os aspectos jurídicos/legais do presente projeto de lei.

No que tange a técnica legislativa e de redação, verificamos que o projeto ora analisado apresenta os parâmetros exigidos pela LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998.

Tendo em vista o que preconiza o parágrafo único do art. 69 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Linhares, o presente Projeto de Lei deverá tramitar preliminarmente pela Comissão de Constituição e Justiça, bem como ter seu mérito analisado pela Comissão de Educação, Cultura, Turismo, Esporte, Saúde, Assistência Social, Segurança, Obras e Meio Ambiente uma vez que a matéria do presente projeto encontra-se dentro de suas competências previstas regimentalmente.

As deliberações do Plenário serão tomadas por MAIORIA SIMPLES, e o processo de votação será SIMBÓLICA, conforme estabelecem os artigos 136, § 1º, inciso I C/C o artigo 153, inciso I, todos do Regimento Interno da Câmara.

Assim, a **PROCURADORIA** da Câmara Municipal de Linhares/ES, após a análise e apreciação do Projeto em destaque, é de parecer favorável à sua aprovação, por ser **CONSTITUCIONAL**.

É o parecer, salvo melhor Juízo de Vossas Excelências.

Plenário "Joaquim Calmon", aos dezenove dias do mês de junho do ano de dois mil e dezenove.

JOÃO PAULO LECCO PESSOTTI

Procurador Jurídico

PARECER

Nº 1714/2019¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei que dispõe sobre a prioridade de inclusão da mulher vítima de violência doméstica em programas de geração de emprego e renda gerenciados e/ou financiados pela Prefeitura. Iniciativa parlamentar. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a prioridade de inclusão da mulher vítima de violência doméstica em programas de geração de emprego e renda gerenciados e/ou financiados pela Prefeitura.

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

RESPOSTA:

Inicialmente, antes de adentrarmos à análise do projeto de lei em si, impende destacar que a violência contra a mulher é produto de uma construção histórica que guarda em seu cerne estrita correlação com as categorias de gênero, classe e etnia e suas relações de poder.

Ao contrário do que possa parecer, ainda nos dias atuais, mulheres se encontram em grave posição de desvantagem em face dos homens. A prova deste fato pode ser aferida com a análise da Convenção das Nações Unidas sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher que, muito embora reflita ampla adesão dos Estados, enfrenta o paradoxo de ser um dos instrumentos internacionais sobre Direitos Humanos que recebeu o maior número de reservas formuladas pelos Estados signatários, sobretudo na cláusula relativa à

¹PARECER SOLICITADO POR SABRÍCIA BELIZÁRIO FARONI DUTRA, PROCURADORA GERAL - CÂMARA MUNICIPAL (LINHARES-ES)

igualdade entre homens e mulheres na família. As reservas apostas à mencionada Convenção foram justificadas com base em argumentos de ordem religiosa, cultural ou mesmo legal, o que corrobora o quanto a implementação dos direitos humanos das mulheres encontra-se vinculada à dicotomia espaço público e espaço privado, tornando dificultosa sua efetivação.

No âmbito do referido espaço privado, mormente em seu núcleo familiar, muitas mulheres são vítimas dos diversos tipos de violência reconhecidos, quais sejam: de ordem física, sexual, patrimonial, psicológica e moral.

Na perspectiva das relações domésticas, a Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), atendendo aos anseios da comunidade internacional, cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Mais especificamente com relação ao projeto de lei em tela, destacamos que o art. 8º da Lei nº 11.340/2006 estabelece parâmetros para a implementação de política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher a ser articulada em conjunto pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Já o art. 9º da Lei nº 11.340/2006 versa sobre a assistência à mulher vítima de violência doméstica e familiar.

Pois bem, a propositura objeto da presente consulta, de iniciativa parlamentar, pretende dispor sobre as diretrizes para política de enfrentamento à violência contra a mulher estabelecendo prioridade de inclusão da mulher vítima de violência doméstica em programas de geração de emprego e renda gerenciados e/ou financiados pela Prefeitura. Como é sabido, o estabelecimento de ações governamentais deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois a implantação e execução de programas na Municipalidade, constitui atividade puramente administrativa e típica de gestão; logo, inerente à chefia do Poder Executivo.

Assim, cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, seja aqui ou acolá, seja dessa forma ou de outra, seja por um breve período ou por um prazo mais longo, definindo, dentre outros pontos, as metas a serem cumpridas e a

clientela a ser atendida. Como gestor do Município, é reservada ao Prefeito a incumbência da condução das políticas públicas, incluindo o controle de zoonoses, a saúde e segurança dos munícipes e a promoção do bem-estar animal, e neste sentido há que se ressaltar a distinção cristalina entre as funções da Câmara e do Prefeito, marcada por Hely Lopes Meirelles:

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos, autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração" (*In*: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576).

Os atos de mera gestão da coisa pública sujeitam-se única e exclusivamente ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cuja prática não se sujeita à oitiva, autorização ou controle prévio do Legislativo, Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controle externo. Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

"Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 2.974/11.02.2010, do Município de Carapicuíba, de iniciativa parlamentar e promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal após ser derrubado o veto do alcaide, que dispõe "sobre a utilização de materiais de expedientes confeccionados em papel reciclado pela Administração Pública Municipal, conforme

especifica" - somente o Prefeito, a quem compete a exclusiva tarefa de planejar, organizar e dirigir os serviços e obras da Municipalidade, que abrangem também as compras a serem feitas para o Município, pode propor lei prevendo a utilização de papel reciclado para prover a confecção dos impressos da administração pública violação aos artigos 5º, 25, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual -ação procedente". (TJ-SP. Órgão Esp. ADIN nº 0073579-35.2010.8.26.0000. Julg. em 03/11/2010. Rela. Des. PALMA BISSON).

A matéria também se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais". (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Com espreque nas considerações exaradas, em que pese a relevância do tema, a implementação de política pública neste sentido compete ao Chefe do Executivo municipal, o qual sequer necessita da edição de lei para implementá-la. Por tal motivo, o projeto de lei submetido à análise é inconstitucional por violação ao postulado da separação dos poderes encartado no art. 2º da Lei Maior.

Não obstante, destacamos por relevante, que, diante da necessidade não apenas de amparar as mulheres vítimas de qualquer tipo de violência, mas também de implementar formas para o combate a tal violência, é perfeitamente factível ao Poder Legislativo encaminhar o

assunto ao Executivo municipal para que este, no exercício das políticas públicas municipais, venha a adotar as medidas que entenda cabíveis para tanto. Frisamos, por oportuno, que além da indicação do tema ao Poder Executivo, cabe ao Legislativo, no exercício do seu poder fiscalizador, cobrar respostas efetivas à problemática suscitada.

Esclarecemos, ainda, que eventual estabelecimento de programa pelo Executivo nos moldes trazidos pela propositura deve, a princípio, se destinar às vítimas de violência doméstica que, por não possuírem condições de se manter sozinhas ou a sua prole, acabam obrigadas a se submeter às situações de violência, fazendo-se necessário não apenas um estudo social do caso, como acompanhamento psicológico das vítimas.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido de que o projeto de lei em tela não reúne condições para validamente prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 12 de junho de 2019.

Câmara Municipal de Linhares
Palácio Legislativo "Antenor Elias"



Gabinete Vereador Jean Menezes
Proposta Nº 000051/2019

PROJETO DE LEI
GABINETE VEREADOR JEAN MENEZES



"DISPÕE SOBRE A PRIORIDADE DE INCLUSÃO DA MULHER VÍTIMA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA, NOS PROGRAMAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA GERENCIADOS E/OU FINANCIADOS PELA PREFEITURA DE LINHARES."

Art. 1º Fica estabelecida a prioridade de inclusão da mulher, vítima de violência doméstica, nos programas de geração de emprego e renda gerenciados e/ou financiados pela Prefeitura de Linhares.

Parágrafo único. A condição de vítima de violência deverá ser comprovada mediante apresentação de cópia de boletim de ocorrência ou processo judicial, com concessão de medida protetiva.

Art. 2º O Poder Executivo municipal regulamentará a presente lei.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Linhares/ES, 28 de maio de 2019


JEAN VIRGÍLIO ACÁCIO DE MENEZES
Vereador - PRB

CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Processo Nº 002544/2019

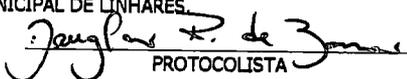
ABERTURA: 30/05/2019 - 09:56:07

REQUERENTE: JEAN VIRGÍLIO ACÁCIO DE MENEZES

DESTINO: PROCURADORIA

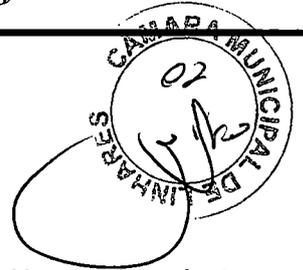
ASSUNTO: PROJETO DE LEI

DESCRIÇÃO: DISPÕE SOBRE A PRIORIDADE DE INCLUSÃO DA MULHER VÍTIMA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA, NOS PROGRAMAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA GERENCIADOS E/OU FINANCIADOS PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES.


PROTOCOLISTA

Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"



JUSTIFICATIVA

É alarmante o crescimento do número de casos de violência doméstica contra as mulheres em todo Brasil, assim como, também vem crescendo o número de homicídios. O crime tornou-se uma verdadeira epidemia, tendo em vista as recentes estatísticas divulgadas pelo Governo Federal através do mapa da violência.

A Lei Maria da Penha trouxe alguns avanços onde se prevê as medidas integradas de prevenção, as quais devem ser inseridas nas políticas públicas pelos Município, Estado e Governo Federal e enquanto legisladores, não podemos ficar omissos, permitindo o avanço deste tipo de crime.

A presente proposição tem como objetivo assegurar à mulher vítima de violência doméstica, prioridade de inclusão nos programas de geração de emprego e renda que são gerenciados e/ou financiados pela Prefeitura, haja vista, que muitas vezes estas mulheres são totalmente dependentes financeiramente de seus agressores.

Sobre o trâmite deste Projeto de Lei nas comissões permanentes desta Casa Legislativa, em especial a Comissão de Constituição e Justiça, requer desde logo que a análise de constitucionalidade/legalidade seja feita considerando a **Repercussão Geral nº 917 (ARE 878911) do Supremo Tribunal Federal**, no qual se fixou a seguinte tese:

"Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)."

Ante o exposto, pedimos aos nobres pares desta Casa Legislativa a aprovação da referida propositura.

Linhares/ES, 28 de maio de 2019

JEAN VERGÍLIO ACÁCIO DE MENEZES
Vereador - PRB