

**Câmara Municipal de Linhares**  
**Palácio Legislativo "Antenor Elias"**

**PROJETO DE LEI**

**"Determina** que seja disponibilizado 5% das moradias populares construídas pela Prefeitura de Linhares à mulheres vítimas de violência conjugal e dá outras providências."

Art. 1º Determina que seja disponibilizado 5% das moradias populares construídas pela Prefeitura de Linhares à mulheres vítimas de violência conjugal e amparadas pela lei Maria da Penha.

§ 1º. Caracterizam-se como violência conjugal, para os efeitos da presente lei, as mulheres submetidas a maus tratos, espancamentos físicos, opressão moral e psicológica, cárcere privado e estupro, praticado pelos maridos ou companheiros;

§ 2º. A violência conjugal deverá ser comprovada por intermédio de boletins de ocorrência das Delegacias Especializada das Mulheres, ou certidão de acompanhamento psicológico emitido por entidades públicas assistenciais ou organizações não governamentais de notória participação nas causas em defesa da mulher.

Art. 2º Compete a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, em parceria com outras secretarias, atender as mulheres identificadas no artigo anterior, e encaminhar para a Secretaria de Habitação para o devido cadastramento e cumprimento da cota especificada no Caput desta Lei.

**CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

**Processo Nº 000750/2016**

**ABERTURA:** 09/03/2016 - 15:53:23

**REQUERENTE:** RENATO RANGEL

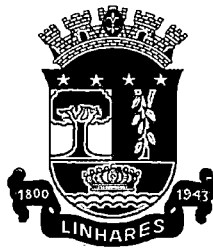
**DESTINO:** GABINETE- PRESIDENTE

**ASSUNTO:** PROJETO DE LEI

**DESCRIÇÃO:** "DETERMINA QUE SEJA DISPONIBILIZADO 5% DAS MORADIAS POPULARES CONSTRUÍDAS PELA PREFEITURA DE LINHARES À MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA CONJUGAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS."



\_\_\_\_\_  
PROTOCOLISTA



**Câmara Municipal de Linhares**  
**Palácio Legislativo “Antenor Elias”**

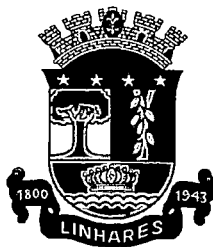
Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Plenário “Joaquim Calmon”, aos nove dias do mês de março do ano de dois mil e dezesseis.



Renato Rangel Loureiro

Vereador – PROS



**Câmara Municipal de Linhares**  
**Palácio Legislativo “Antenor Elias”**

**PARECER DA PROCURADORIA**

**PROJETO DE LEI Nº 000750/2016**

**“DETERMINA QUE SEJA DISPONIBILIZADO 5% DAS MORADIAS POPULARES CONSTRUÍDAS PELA PREFEITURA DE LINHARES À MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA CONJUGAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.**

**Projeto de Lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal, de autoria do vereador RENATO RANGEL visando como determina sua Ementa, “DETERMINA QUE SEJA DISPONIBILIZADO 5% DAS MORADIAS POPULARES CONSTRUÍDAS PELA PREFEITURA DE LINHARES À MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA CONJUGAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.**

**A competência privativa do Poder Executivo Municipal está inserida nos artigos 31 e 58, e seguintes da Lei Orgânica Municipal. (*verbis*)**

***Art. 31 – A iniciativa das Leis cabe à Mesa, a Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.***

***Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, as leis que disponham sobre:***

***IV - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública municipal;***

***Art. 58 – Compete ao Prefeito Municipal, entre outras atribuições:***

***XIII - dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal;***



## **Câmara Municipal de Linhares**

**Palácio Legislativo “Antenor Elias”**

**Preliminarmente, devemos ressaltar que há vício de iniciativa, pois o projeto de iniciativa do legislativo municipal invade a competência do Chefe do Executivo.**

**No tocante ao alegado vício de iniciativa, verifica-se que o projeto de lei é inconstitucional por vício de origem, pois é de iniciativa privativa do Prefeito o projeto de lei que versa sobre servidores públicos, conforme artigo 31, inciso II c/c artigo 58, inciso XIII da Lei Orgânica do município de Linhares.**

**Assim, à luz do princípio da simetria, constata-se que o Projeto de Lei Nº 003349/2015 padece de inconstitucionalidade formal, eis que afronta a Constituição Estadual em seu artigo 63, parágrafo único, inciso III, que dispõe ser de competência privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre organização administrativa do Poder Executivo, por afronta ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, bem como material, haja vista que impõe obrigações e gastos financeiros pelo Poder Legislativo ao Executivo, afrontando o Princípio da Separação dos Poderes.**

**Não bastassem os vícios acima apresentados, destacamos também parte do Parecer nº 1025/2016 do INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (anexo), que além de asseverar os vícios supramencionados, destacou:**

**“ Como é sabido, a execução de programas de cunho habitacional é da competência do Poder Executivo. Assim, verifica-se que o referido Projeto de Lei somente não será inconstitucional por invasão de competência, caso não se preste a criar programa de Governo e nem crie atribuições ao Executivo ou a seus órgãos diretamente subordinados, mas tão somente se limite a propor a reserva de vagas a mulheres vítimas da violência nos programas habitacionais do Município.**

**Contudo, o art. 2º do Projeto de Lei cria dever a órgãos do Poder Executivo, o que viola o art. 61, § 1º, da CRFB/88, que trata da iniciativa privativa do Chefe do Executivo e que, em razão do princípio da simetria das formas, aplica-se também aos Estados e Municípios. A regulamentação dos procedimentos de execução da lei deve ser deixada a cargo do Prefeito, por meio de Decreto. Assim, o referido artigo mostra-se inconstitucional porque fere o princípio da Separação de Poderes do art. 2º da CRFB/88”.**



## **Câmara Municipal de Linhares**

**Palácio Legislativo "Antenor Elias"**

**Sendo assim, a matéria sob análise cabe exclusivamente ao chefe do Poder Executivo, por se tratar de programa de governo, bem como o que se convencionou chamar de "Reserva da Administração".**

**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 é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais.**

**De toda sorte, o presente projeto tem grande relevância social, haja vista que visa reservar cotas em favor de minorias, diminuindo assim as desigualdades sociais e erradicações das discriminações. Desta forma, resta evidente o interesse público do projeto de lei em apreço, portanto, para que o mesmo tenha continuidade e, para que seja devidamente aproveitado, sugerimos que o nobre edil encaminhe ao Chefe do Poder Executivo para que o mesmo possa propor a Lei nos termos alhures analisado.**

**Assim a PROCURADORIA da Câmara Municipal de Linhares, após análise e apreciação do Projeto em destaque, é de PARECER CONTRÁRIO, por ser INCONSTITUCIONAL.**

**É o parecer, salvo melhor Juízo de Vossas Excelências.**

**Plenário "Joaquim Calmon", aos vinte e seis dias do mês de abril do ano de dois mil e dezesseis.**

**ELDO VALNEIDE VICHI**

**Procurador Geral**

**JOÃO PAULO LECCO PESSOTTI**

**Procurador Jurídico**

## **PARECER**

Nº 1025/2016<sup>1</sup>

- CL – Competência Legislativa Municipal. Reserva de vagas em programas habitacionais para mulheres vítimas de violência doméstica. Iniciativa parlamentar. Legalidade desde que não imponha deveres ao Executivo. Razoabilidade da medida. Considerações.

### **CONSULTA:**

A Câmara consulente indaga a respeito da constitucionalidade de PL, de iniciativa parlamentar, que determina que seja disponibilizado 5% das moradias populares contruídas pelo Executivo às mulheres vítimas de violência doméstica.

### **RESPOSTA:**

O estabelecimento de reservas de cotas em favor de minorias é uma espécie de ação afirmativa do Estado, que tem por escopo a diminuição de desigualdades sociais, bem como a erradicação das discriminações de sexo, dois princípios fundamentais do Estado brasileiro (art. 1º, III e IV, da CRFB/88).

Como é sabido, a execução de programas políticos de cunho habitacional é da competência do Poder Executivo. Assim, verifica-se que o referido Projeto de Lei somente não será inconstitucional por invasão de competência, caso não se preste a criar programa de Governo e nem crie atribuições ao Executivo ou a seus órgãos diretamente subordinados, mas

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR ELDO VALNEIDE VICHI, PROCURADOR GERAL - CÂMARA MUNICIPAL (LINHARES-ES)



tão-somente se limite a propor a reserva de vagas a mulheres vítimas da violência nos programas habitacionais do Município.

Neste exato sentido, transcrevemos ementa dos seguintes pareceres IBAM:

"Reserva de vagas em programas habitacionais para mulheres vítimas de violência doméstica. Iniciativa parlamentar. Legalidade desde que não imponha obrigações ao Executivo. Razoabilidade. Comentários". (Parecer IBAM 0730/2011)

"Projeto de lei que dispõe sobre a reserva de no mínimo 5% das vagas de emprego para mulheres na área da construção civil de obras públicas. Iniciativa parlamentar. Análise da validade. Considerações". (Parecer IBAM 1062/2014)

Sobre o tema, rememoramos o Enunciado nº 02/04 do IBAM:

"ENUNCIADO Nº 02/04. PROCESSO LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE DE PROJETO DE LEI ORIGINÁRIO DO LEGISLATIVO QUE: 1) CRIE PROGRAMA DE GOVERNO; E 2) INSTITUA ATRIBUIÇÕES AO EXECUTIVO E A ÓRGÃOS A ELE SUBORDINADOS. (Pareceres Nºs 0735/04; 1483/03 E 0128/03)".

Contudo, o art. 2º do Projeto de Lei cria dever a órgãos do Poder Executivo, o que viola o art. 61, § 1º, da CRFB/88, que trata da iniciativa privativa do Chefe do Executivo e que, em razão do princípio da simetria das formas, aplica-se também aos Estados e Municípios. A regulamentação dos procedimentos de execução da lei deve ser deixada a cargo do Prefeito, por meio de Decreto. Assim, o referido artigo mostra-se inconstitucional porque fere o princípio da Separação de Poderes do art. 2º da CRFB/88.

Neste sentido:

"Por considerar usurpada a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar projetos de leis que disponham sobre organização e funcionamento da Administração Pública (CF, artigos 61, § 1º, II, e, e 84, II e VI), o Plenário, em conclusão, julgou parcialmente procedente pedido formulado em ação direta ajuizada pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul para declarar a inconstitucionalidade do art. 4º da Lei gaúcha 11.591/2001 - v. Informativo 338. O preceito adversado dispõe que o Poder Executivo, por intermédio da Secretaria do Meio Ambiente, definirá as tecnologias que poderão ser utilizadas no Sistema de Carga e Descarga Fechado de combustíveis e regulamentará as penalidades pelo não cumprimento da presente lei, bem como o destino das multas aplicadas. Entendeu-se que a norma, de iniciativa da assembléia legislativa, teria fixado novas atribuições para órgão vinculado à Administração Direta". (STF, ADI 2800/RS, rel. orig. Min. Maurício Corrêa, red. p/ o acórdão, Min. Cármen Lúcia, 17.3.2011).

Ainda, quanto à razoabilidade da medida, de acordo com o magistério de GILMAR MENDES em Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. nº 11. set/2007. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, o Poder Legislativo deve pautar sua atuação subsidiária no que concerne à políticas sociais da seguinte maneira:

1) o legislador deve identificar e definir o problema (que pode ser definido na seguinte pergunta: as mulheres que estão sofrendo violência doméstica precisam ter garantido um acesso mais efetivo aos programas habitacionais públicos?);

2) análise da situação e suas causas (que pode ser definido na seguinte pergunta: a garantia de uma maior participação dessas mulheres nos programas habitacionais serve para minimizar o problema da violência

doméstica ou se presta a auxiliá-las uma vez que agredidas tenham que deixar seus lares?);

3) definição dos objetivos pretendidos a partir de uma rigorosa avaliação das alternativas existentes pró e contra (que pode ser definido na seguinte pergunta: essas mulheres terão um acesso mais amplo ao direito de moradia com a medida ou essa é a melhor maneira de promover a inclusão habitacional dessas mulheres vítimas da violência?);

4) crítica interna da proposta, ou seja, se os meios empregados se mostram adequados a produzir as consequências desejadas (que pode ser definido na seguinte pergunta: a Câmara entende que essa ação afirmativa reduzirá concretamente a desigualdade dessas mulheres); e

5) controle dos resultados, pois a atividade legislativa não se encerra com a edição da lei, mas deve contemplar as consequências da edição do ato normativo (que pode ser definido na seguinte pergunta: o Projeto de Lei prevê a elaboração de um "Relatório de experiências" para avaliar e sistematizar os resultados e as experiências colhidos com a aplicação da lei e se a medida empreendida efetivamente surtirá os resultados esperados?).

Se as respostas a essas perguntas foram positivas, definitivamente estaremos diante de um processo legislativo adequado e irretocável.

Desta forma, recomenda-se que a justificativa do PL (que não nos foi encaminhada) demonstre o interesse público do Município em reservar um percentual específico das habitações para mulheres em situação de violência doméstica, baseada em estudo técnico e estatístico feito sobre mulheres vítimas de violência.

Isso porque, como já salientado em precedentes deste Instituto, a reserva de cotas não pode ser estabelecida arbitrariamente sem que seja

adotado um critério técnico, sob pena de afronta ao princípio da isonomia.

Em síntese, a implantação de ações afirmativas por projeto de lei de iniciativa do Legislativo não pode caracterizar política pública ou importar em imposição de atribuições e obrigações a órgãos e agentes do Executivo, sob pena de violação ao princípio constitucional da separação dos poderes.

Ante o exposto, concluímos a presente Consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Ana Carolina Couri de Carvalho  
Consultora Técnica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 15 de abril de 2016.