



## CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

**PROTOCOLO** 6864/2021  
**DATA DE ENTRADA** 16 de Dezembro de 2021  
**PROPOSIÇÃO** PROJETO DE LEI Nº 9.205 de 2021  
**AUTORIA** Poder Executivo  
**EMENTA** Institui o Plano Municipal de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e dá outras providências  
**CONCLUSÃO** FAVORÁVEL

### 1. RELATÓRIO

Cuida-se de parecer formulado nos termos regimentais do Poder Legislativo Municipal de Caruaru, sobre o projeto de lei que dispõe sobre o Plano Municipal de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres de autoria do Poder Executivo.

A consulta tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei ordinária, assim como sua viabilidade jurídica. Em mensagem escrita, esclarece a Digníssima autora, entre outros argumentos, o objetivo da norma proposta:

*“Submeto à apreciação dessa Casa Legislativa, por intermédio de Vossa Excelência, por via de convocação ordinária, em regime de urgência, com fundamento no art. 40 da Lei Orgânica Municipal c/c o art. 134 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru, o incluso Projeto de Lei que “Institui o Plano Municipal de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e dá outras providências.” O Brasil se comprometeu a enfrentar a violência contra as mulheres perante a ordem internacional, por meio de compromissos como Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (ONU, 1979) - Decreto nº 4377/2002; Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará) (OEA, 1994); e a Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher - Pequim, 1995, e, perante a ordem nacional, por meio da Constituição (especialmente art. 226, §8º, CF) e legislações como Lei nº 11.340/06 (Lei Maria da Penha), Lei nº 13.718/2018 que alterou o Código Penal para acrescentar os delitos de Importunação sexual, estupro corretivo e coletivo; Lei nº 13.772/2018, sobre o registro e divulgação sem consentimento de cena de sexo; Lei nº 12.737/12 (Lei Carolina Dieckmann), que dispõe sobre a tipificação criminal de delitos informáticos; Lei nº 12.650/12 (Lei Joana Maranhão), que altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, com a finalidade de modificar as regras relativas à prescrição dos crimes praticados contra crianças e adolescentes; Art.*

*216-A do Código Penal, que dispõe sobre o crime de Assédio sexual; Lei nº 13.104/2015, que acrescentou a qualificadora do crime de feminicídio ao art. 121 do Código Penal, entre outras. Ainda no âmbito federal, existem os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (2002, 2008, e 2013), os Pactos Nacionais de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2007 e 2011), a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2011)<sup>1</sup>, e o Decreto nº 9.586/2018, que institui tanto o Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres quanto o Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica, dentre outras normas que refletem a necessidade de se ampliar e fortalecer a formulação e a execução de políticas públicas de direitos das mulheres, de enfrentamento a todos os tipos de violência e da inclusão das mulheres nos processos de desenvolvimento social, econômico, político e cultural do País (art. 1º, Dec. 9.586/2018). A edição da Lei Maria da Penha, em 2006, desencadeou um processo nacional de estruturação do enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil. Apesar da assinatura de Convenções internacionais e do próprio mandamento constitucional expresso no art. 226, 8º, CR/88, foi a partir da condenação do Brasil perante a Organização dos Estados Americanos (OEA) que passamos a nos preocupar em tornar realidade na vida das mulheres a formulação e execução de políticas públicas articuladas com diversas ações estratégicas para a construção de uma sociedade livre de violência contra as mulheres, de forma sistemática e estrutural, por meio da criação e expansão de equipamentos voltados especificamente para a temática<sup>2</sup>. As normativas acima convocam as 3 esferas (federal, estadual e municipal) a se estruturarem de modo a enfrentar esse fenômeno que é considerado pandemia pelo secretário geral da ONU, António Guterres. Por isso, é importante que Caruaru construa seu Plano Municipal de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que terá como objetivo traçar estratégias que guiarão as ações das políticas de enfrentamento para os próximos 10 anos. De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), uma em cada três mulheres no mundo sofre violência sexual ou física, a maior parte por seus parceiros ou ex-parceiros. Ainda que seja a violação mais comum de direitos humanos, segue sendo também a menos denunciada. No mundo, cerca de 38% dos assassinatos de mulheres são cometidos pelos seus (ex) maridos ou (ex) namorados e este tipo de violência pode ser prevenido<sup>3</sup>. O fortalecimento do enfrentamento à violência contra as mulheres mostra-se imprescindível pois o Brasil é o 5º lugar no mundo que mais mata mulheres. Para enfrentar a violência contra as mulheres em Caruaru, a Prefeitura Municipal atua de modo direto por meio da Secretaria de Políticas para Mulheres e do Centro de Referência da Mulher, a ela vinculado. A SPM, de acordo com o art. 2º, X, da Lei nº*

*5.843/2017, é órgão da Administração Direta. O art. 22 da mesma lei estabelece que a SPM está subordinada diretamente à Chefia do Executivo Municipal. Conforme o art. 23 da Lei nº 5.843/2017, são competências da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) formular, estabelecer, coordenar e articular as políticas para as mulheres, bem como elaborar e implementar campanhas educativas e programas de enfrentamento à discriminação e à violência de gênero no âmbito municipal, além de elaborar o planejamento de gênero que contribua na ação do governo municipal com vistas à promoção da igualdade e articular, promover e executar programas de cooperação com organismos públicos e privados, voltados à implementação de políticas para mulheres. A Secretaria de Políticas para Mulheres, por meio do eixo de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, parte da premissa de que enfrentar à violência contra as mulheres é um dever de todas/os, Poder Público, iniciativa privada e sociedade civil. Desta forma, é necessário garantir o bem-estar das mulheres nos mais diversos ambientes, como casa, rua e/ou trabalho, entre outros. Para tanto, a atuação em rede mostra-se imprescindível. Em parceria com a Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM), a Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (VVDF), o Centro de Referência da Mulher (CRM), Patrulha Municipal Maria da Penha, Patrulha Maria da Penha da Polícia Militar, rede de saúde, universidades, movimentos sociais, escolas e outras secretarias, o trabalho vem sendo desenvolvido para que, além do amparo às mulheres vítimas de violência, esta seja prevenida em seus vários aspectos, o que é feito por meio de campanhas educativas, formações iniciais e continuadas, palestras e ações conjuntas. O Centro de Referência da Mulher (CRM) integra o Eixo de Enfrentamento à Violência da Secretaria de Políticas para Mulheres de Caruaru, configurando-se como estrutura essencial do programa de prevenção e enfrentamento à violência contra a mulher; uma vez que visa promover a ruptura da situação de violência e a construção da cidadania por meio de ações globais e de atendimento interdisciplinar (psicológico, social, jurídico, de orientação e informação) à mulher em situação de violência (Norma Técnica de Uniformização dos Centros de Referência/NTUCR, 2006). Assim, o Centro de Referência da Mulher (CRM) é um espaço de acolhimento/atendimento psicológico, social, orientação e de encaminhamento jurídico à mulher em situação de violência, proporcionando o atendimento e o acolhimento necessários à ruptura da situação de violência ocorrida, e contribuindo para o fortalecimento da mulher e o resgate da sua cidadania. O CRM realizou no ano de 2017, 725 serviços; em 2018, 866 serviços; em 2019, 1.203 serviços; e em 2020, 2.391 serviços. O aumento no número de*

*atendimentos durante a pandemia só foi possível diante da reestruturação pela qual passou o Centro entre 2019 e 2020. O CRM recebeu nova casa, adequando-se às normas técnicas de Referência do Serviço; ampliação da equipe técnica, advinda de seleção; e aumento do atendimento às vítimas, que também passou a ser realizado no formato on line e por telefone, a critério da usuária. Toda a infraestrutura para a continuidade dos atendimentos em meio à pandemia foi garantida, inclusive por meio de equipamentos de proteção individual (EPI), álcool em gel, termômetro, distanciamento entre outros. Assim, foi garantido que o CRM permanecesse aberto normalmente durante toda a pandemia, o que repercutiu nos 2.022 atendimentos em 2020, que representam mais que o dobro de atendimentos técnicos jurídicos e psicossociais realizados no ano de 2019. Outra característica do serviço do CRM é o exercício do papel articulador das instituições e serviços governamentais e não governamentais que integram a Rede de Atendimento, acompanhando as demandas e, sobretudo, fortalecendo as mulheres nesse processo de enfrentamento. O Plano Municipal de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres visa fortalecer e estruturar as ações de forma programática, assumindo um compromisso que vai de 2022 até 2030, o qual deverá ser revisto e ampliado para dar continuidade às demandas dos direitos das mulheres, obedecendo às atualizações que se façam necessárias. O Plano será concretizado de forma descentralizada em articulação com toda a rede de enfrentamento presente no município, bem como de forma integrada a Programas, Projetos e Ações relacionados ao fim da violência contra as mulheres, a exemplo do Juntos pela Segurança. Por essas razões, e por se tratar de matéria de grande relevo social e administrativo para a Gestão Municipal, submetemos o presente Projeto de Lei para apreciação dos senhores Vereadores com a certeza de que Vossas Senhorias reconhecerão a importância desta iniciativa”.*

É o relatório.

Passo a opinar.

## **2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.**

*Ab initio*, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados, ou não, pelos membros desta Casa. De qualquer sorte,



torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa dispõe acerca das atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa. Ilustra-se:

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada, ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é **estritamente jurídica e opinativa, não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.**

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, **serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.**

Os Parlamentares podem, naturalmente, discordar do presente parecer jurídico, que, como dito, possui natureza opinativa, podendo adotar posicionamento diverso e fundamentado.

### 3. TÉCNICA LEGISLATIVA

O projeto de lei ordinária em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por sua



autora, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que a autora articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno, assim como na Lei Complementar nº 95/1998.

Prosseguindo, observa-se que a norma consiste na instituição do Plano Municipal de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e dá outras providências, o que se trata de uma temática legislativa dentro do engajamento ao combate a Violência contra as Mulheres.

#### 4. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA

A proposição ora apresentada pelo Poder Executivo Municipal foi protocolada na forma de Projeto de Lei Ordinária. Analisando-se as normas insculpidas no Art. 35 da Lei Orgânica, assim como no Art. 123 do Regimento Interno desta Casa, resta evidenciada a adequação formal da norma proposta, haja vista se tratar de matéria atinente a "**projeto de lei**", não sendo específica de "**lei complementar**". Ilustra-se as normas mencionadas:

##### LEI ORGÂNICA

**Art. 35** - As leis complementares exigem, para sua aprovação, o voto favorável da maioria de dois terços, no mínimo, dos membros da Câmara.

**Parágrafo Único** - São leis complementares as que disponham sobre:

- I - código tributário do Município;
- II - código de obras e edificações;
- III - código de posturas;
- IV - código sanitário;
- V - plano diretor;
- VI - lei de zoneamento e parcelamento do solo urbano;
- VII - lei instituidora do regime jurídico único dos servidores municipais e dos planos de carreira.

##### REGIMENTO INTERNO

**Art. 123** - As proposições referidas no artigo anterior versarão conforme as definições a seguir: (Alterado pela Resolução nº 607/2019)

- I - **projeto de lei: matéria de competência da administração municipal e de cuja elaboração participe o Poder Executivo e o Poder Legislativo;**
- II - parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;



**III** – projeto de resolução e de decreto legislativo: matéria de competência da administração municipal privativa da Câmara sobre assuntos de sua economia interna ou de cuja elaboração não participe o Poder Executivo;

**IV** – requerimento: pedido de informação ou de providências administrativas; apelo às autoridades do Poder Executivo Municipal; inserção na ata ou nos anais da Casa de texto de documento ou pronunciamento; de voto de congratulações, aplausos, pesar e outras manifestações;

**V**- indicação: apelo às autoridades do Poder Executivo Estadual e Federal.

## **5. COMPETÊNCIA MUNICIPAL**

Analisando-se a Lei Orgânica do Município de Caruaru, verifica-se a adequada competência deste Município em legislar sobre o tema, tendo em vista a clara presença do interesse local. Diz a Lei Orgânica e Constituição Federal:

### **LEI ORGÂNICA**

Art. 5º - Ao Município de Caruaru compete:

**I - legislar sobre assuntos de interesses locais;**

### **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

**Art. 30. Compete aos Municípios:**

**I - legislar sobre assuntos de interesse local;**

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

Nesta perspectiva, observa-se que o Projeto de Lei 9.205/2021 contém embasamento temático de interesse municipal para Caruaru, vez que viabiliza a proteção de mulheres vítimas de violência doméstico-familiar.

Em síntese dos propósitos legislativos do presente projeto de lei se abstrai que o mesmo busca combater a violência contra as mulheres, contribuindo para o enfrentamento da violência contra as mulheres a partir da apresentação de um Plano Municipal com diretrizes que visam combater e prevenir toda forma de violência contra as mulheres.

Neste contexto, observa-se uma coesão normativo-jurídica firmada entre o presente Projeto de Lei e a Lei Federal nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), em obediência ao supracitado Art. 30, Inciso II da CF/88 que dispõe que compete ao Município a incumbência de suplementar suas normas com as Leis Federais. Veja-se as previsões do Art. 8º, Inciso VI da Lei Federal nº 11.340/2006:

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:

(...)



VI - a celebração de convênios, protocolos, ajustes, termos ou outros instrumentos de promoção de parceria entre órgãos governamentais ou entre estes e entidades não-governamentais, tendo por objetivo a implementação de programas de erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher;

Ademais, a Constituição Federal traz em seu bojo o dever do Estado em assegurar a criação de mecanismos com a finalidade de coibir a violência no âmbito das relações familiares:

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.

Desta forma, encontra-se plenamente demonstrada a competência municipal para legislar sobre tema em análise.

#### **6. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO**

A norma ora proposta, além de não invadir nenhuma competência reservada a esta Casa Legislativa (Art. 22 da LOM), possui a sua deflagração reservada ao Poder Executivo, tendo em vista tratar sobre o estruturamento da política pública para mulheres no Município de Caruaru . Ilustra-se a reserva legal de iniciativa:

##### **LEI ORGÂNICA**

Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

[...]

**VI – Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos. (Emenda Organizacional nº 09/2003)**

##### **REGIMENTO INTERNO**

Art. 131 – É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis que:

**I – disponham sobre matéria financeira, tributária, orçamentária e plano plurianual, assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos;**

Portanto, a proposição apresentada não encontra nenhum óbice quanto à competência subjetiva para sua deflagração.

#### **7. COMPATIBILIDADE COM A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

Considerando que a proposição em análise não apresenta renúncia, nem aumento de despesas, torna-se desnecessária a apresentação dos requisitos exigidos na Lei Complementar nº 101 de 4 de Maio de 2000, evidenciando-se, desta forma, a plena compatibilidade do projeto com a Responsabilidade Fiscal.



## 8. EMENDAS

Não é necessária a apresentação de nenhuma emenda à proposição para garantia de sua legalidade e constitucionalidade.

## 9. QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, na situação em análise, a votação nominal e por maioria simples, nos termos do art. 115 c/c art. 107, inciso II, ambos do Regimento Interno. *In verbis*:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por **maioria simples**, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - Por maioria simples, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, a Câmara deliberará sobre todas as matérias, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

§ 2º - Por maioria absoluta, que corresponde à metade mais um de todos os seus integrantes, a Câmara deliberará sobre:

- a) alteração deste Regimento;
- b) denominação de ruas e logradouros públicos;
- c) veto aposto pelo Prefeito;
- d) referendo a decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito.

§ 3º - Por maioria de dois terços de seus membros a Câmara deliberará sobre:

- a) as leis complementares referidas no parágrafo único, do artigo 35 da Lei Orgânica do Município;
- b) as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;
- c) autorização para o Município subscrever ou adquirir ações, realizar aumentos de capital de empresa de economia mista ou de empresa pública, bem como, dispor, a qualquer título, no todo ou em parte, de ações ou capital que tenha subscrito, adquirido, realizado ou aumentado;
- d) julgamento do Prefeito por infrações político administrativas;
- e) cassação de mandato e destituição de membro da Comissão Executiva.

Art. 107 – (...)

II – **nominal, nas proposições de projeto de lei de autoria do Prefeito**, da Mesa Diretora, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais, projetos de lei de iniciativa popular, projetos de emenda organizacional, nas verificações de votação simbólica, na apreciação de veto, por solicitação de qualquer vereador, nos processos de cassação de mandato, julgamento dos processos de apuração de responsabilidade e de falta de decoro parlamentar. (alterado pela Resolução nº 598/2017).



Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafa e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

#### **10. CONCLUSÃO**

Por fim, considerando que a proposição apresenta boa técnica legislativa, não usurpa competência legislativa da União, dos Estados, nem do Poder Legislativo e não possui incompatibilidades com a Responsabilidade Fiscal, esta Consultoria emite o presente parecer não vinculante e opinativo em sentido favorável à proposição sob análise, em virtude de sua legalidade e constitucionalidade.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 21 de Dezembro de 2021.

**JOSÉ FERREIRA DE LIMA NETTO**  
**Consultor Jurídico Geral**

**CLAYTON SILVA BARBOSA**  
**Técnico Legislativo – Mat. 946-1**

**JOANA VITÓRIA TORRES DO NASCIMENTO**  
**Estagiária De Direito**