

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER /2023 CJL

PROTOCOLO: 813/2023

DATA ENTRADA: 08 de Março de 2023

PROJETO DE LEI nº 9.491 de 2023

Ementa: *Institui, no âmbito municipal, o "Programa Caruaru Para as Mulheres", destinado à capacitação e promoção da autonomia financeira das mulheres em situação de violência doméstica e familiar.*

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis e à Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, sobre o projeto que institui, no âmbito municipal, o "Programa Caruaru Para as Mulheres", destinado à capacitação e promoção da autonomia financeira das mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Projeto de lei nº 9.491/2023, de autoria do **VEREADOR JORGE QUINTINO**.

O projeto de lei supracitado dispõe de um total de 7 artigos, com justificativa, e assinado digitalmente pelo seu autor.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno e Lei Orgânica do Município.

Segundo justificativa anexa ao projeto: *“A presente proposição tem por objetivo criar o Programa Caruaru Para as Mulheres, com o intuito de apoiar e capacitar as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar. Entende-se, que a ocorrência de casos de violência doméstica e familiar, principalmente contra as mulheres, ainda é uma triste realidade tanto no Brasil quanto no Estado de Pernambuco e na Cidade de Caruaru. Assevera-se que a conscientização da população sobre a importância de denunciar e combater os casos de violência doméstica e familiar está em*



ritmo crescente, no entanto compreende-se que outras medidas, como a ora proposta, também deve ser adotada, para abraçar e proteger as vítimas da hedionda prática de violência. Cita-se, que o direito ao trabalho e a família, são garantidos tanto na Constituição Federal, em seu Art. 226, § 8º, quanto na Lei Federal nº 11.340, de 2006 - Lei Maria da Penha - em seu Art. 3º, destaca-se:

Constituição da República Federativa do Brasil

“Art. 226, §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”.

Lei 11.340 de 2006 - Lei Maria da Penha

“Art. 3º Serão asseguradas às mulheres as condições para o exercício efetivo dos direitos à vida, à segurança, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, à moradia, ao acesso à justiça, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

(...)

§ 2º Cabe à família, à sociedade e ao poder público criar as condições necessárias para o efetivo exercício dos direitos enunciados no caput.”

Logo, tanto a Carta Magna como a Lei 11.340/2006 preveem que o Estado deve atuar, por meio legislativo ou administrativo, para evitar a violência familiar. Desta forma, é imperiosa a participação do Poder Público na criação de políticas públicas de capacitação das mulheres em condição de hipossuficiência.”

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 serem 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 as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

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.

Art. 274 – As deliberações das Comissões **serão assessoradas** pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalta-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 (questões sociais e políticas) 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.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, 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 o parlamentar articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, não restando dúvidas de que o objeto – a instituição, no âmbito municipal, do "Programa Caruaru Para as Mulheres", destinado à capacitação e promoção da autonomia financeira das mulheres em situação de violência doméstica e familiar – repercute na seara da União, dos Estados e do município, sendo este de competência comum aos entes federativos.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença de maioria de dois terços dos Vereadores, adotando, in caso, a votação simbólica e por maioria simples, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno c/c art. 138, *verbis*:

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

(...)

§ 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;

Art. 138 – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal¹.

5. MÉRITO

O projeto de lei em questão foi proposto pelo Vereador Jorge Quintino com objetivo de dispor sobre a instituição no âmbito municipal, do "Programa Caruaru Para as Mulheres", destinado à capacitação e promoção da autonomia financeira das mulheres em situação de violência doméstica e familiar, como é mencionado no artigo 1º do projeto:

¹ **Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

Art. 1º. Fica instituído, no âmbito do município de Caruaru, o "Programa Caruaru Para as Mulheres", destinado ao apoio e capacitação das mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

Parágrafo Único. O "Programa Caruaru Para as Mulheres" tem como foco desenvolver e fortalecer ações voltadas à promoção da autonomia financeira das mulheres em situação de violência doméstica e familiar, promovendo medidas de qualificação profissional, de geração de emprego e renda e de inserção no mercado de trabalho.

O referido projeto de lei busca, nada mais, do que efetivar as garantias e direitos das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar a ter a oportunidade de recomeçarem a vida, ao menos profissional, ao oportunizar qualificação profissional a essas cidadãs que passaram pelos traumas da violência e necessitam de apoio no município de Caruaru.

É importante pontuar que a Lei Federal 11.340 de 2006 - Lei Maria da Penha - dispõe, logo no seu Art. 3º, caput c/c, a assecuridade que tanto a sociedade, mas principalmente o Estado deve prover para as mulheres terem condições do exercício efetivo de seus direitos fundamentais:

*“Art. 3º Serão asseguradas às mulheres as condições para o exercício efetivo dos direitos à vida, à segurança, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, à moradia, ao acesso à justiça, ao esporte, ao lazer, **ao trabalho, à cidadania**, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.*

§ 1º 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.

§ 2º Cabe à família, à sociedade e ao poder público criar as condições necessárias para o efetivo exercício dos direitos enunciados no caput.”

Sendo assim, o Projeto de Lei 9.491/2023 tem em sua coluna dorsal a efetivação na sociedade caruaruense dos direitos que a Lei já garante.

No entanto, é importante salientar que há Lei em vigor no município, no qual já prevê medidas de operacionalização semelhante ao objeto proposto no PL 9.491/2023. A Lei Municipal 6.791/2021, de autoria do Poder Executivo e em vigor desde de 2021, institui o Plano Municipal de

Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, e em diversos artigos e incisos há matéria na legislação em vigor análoga a propositura do Vereador Jorge Quintino. Segue quadro comparativo:

QUADRO COMPARATIVO	
EM VIGOR Lei nº 6.791 de 30 de dezembro de 2021	PROPOSITURA DO PARLAMENTAR Projeto de Lei 9.491/2023
Art. 2º O Plano Municipal tem como estratégias: (...) IV - Desenvolver programas de fortalecimento da mulher empreendedora e de inserção qualificada da mulher no mercado de trabalho.	Art. 1º. Fica instituído, no âmbito do município de Caruaru, o "Programa Caruaru Para as Mulheres", destinado ao apoio e capacitação das mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Parágrafo Único. O "Programa Caruaru Para as Mulheres" tem como foco desenvolver e fortalecer ações voltadas à promoção da autonomia financeira das mulheres em situação de violência doméstica e familiar, promovendo medidas de qualificação profissional, de geração de emprego e renda e de inserção no mercado de trabalho.
Art. 4º São estratégias e metas de prevenção da violência contra as mulheres: (...) VI - incentivar a participação das mulheres em situação de violência nos cursos de profissionalização e de qualificação profissional ofertados pelo Município de Caruaru, para fortalecimento das políticas de inserção no mercado de trabalho e autonomia econômica, garantindo-se a reserva de um percentual mínimo de vagas para esse público;	Art. 2º. São diretrizes do "Programa Caruaru Para as Mulheres": I - oferta de condições de autonomia financeira, por meio de programas de qualificação profissional, de geração de emprego e renda e de intermediação de mão de obra;
Art. 4º São estratégias e metas de prevenção da violência contra as mulheres: (...)	Art. 3º. O "Programa Caruaru Para as Mulheres" consistirá em: I - mobilizar empresas para disponibilização de vagas para contratação e de oportunidades de

XI - estimular as empresas sediadas no município a fim de promover a geração de emprego e renda às mulheres em situação de violência, bem como às mulheres reeducandas.	trabalho para as mulheres em situação de violência doméstica e familiar; (...) Art. 4º. O "Programa Caruaru Para as Mulheres" será preferencialmente operacionalizado, a critério do Poder Executivo Municipal, pela Secretaria de Política para Mulheres em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Economia Criativa. Parágrafo único. O Poder Executivo Municipal através de regulamentação própria, definirá os responsáveis por: (...) II - mobilizar as empresas para disponibilizar vagas para contratação e oportunidades de trabalho para as mulheres vítimas de violência e abuso;
Art. 9º São estratégias e metas para assegurar uma gestão integrada: I - Os atendimentos às mulheres em situação de violência são realizados em parceria com órgãos e instituições públicas, de modo articulado e qualificado, de modo evitar a revitimização e a violência institucional.	Art. 2º. São diretrizes do "Programa Caruaru Para as Mulheres": (...) II - capacitação e sensibilização permanentes dos servidores públicos para oferta de atendimento qualificado e humanizado às mulheres em situação de violência doméstica e familiar, observados os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da não revitimização;
Art. 2º O Plano Municipal tem como estratégias: (...) IV - Desenvolver programas de fortalecimento da mulher empreendedora e de inserção	Art. 2º. São diretrizes do "Programa Caruaru Para as Mulheres": (...) III - acesso a atividades ocupacionais e à renda, por meio da oferta de oportunidades de

qualificada da mulher no mercado de trabalho.

ocupação e de qualificação profissional.

Sendo assim, prezando pela aplicabilidade da Lei Complementar Nº 95/98 informa-se que a propositura apresentada pelo Parlamentar Jorge Quintino, não inova no ordenamento, como também não complementa a lei anterior e em vigor já existente. Da-se ciência:

LEI COMPLEMENTAR Nº 95/1998

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

(...)

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Como também, frisa-se, que mesmo havendo lei em outros estados e municípios de iniciativa parlamentar, no qual obriga a administração pública a criação de programas, estas não foram objeto de discussão de constitucionalidade. Todavia, é papel da Consultoria Jurídica Legislativa prezar pelo máximo cumprimento do ordenamento jurídico, assim como o respeito integral a separação e harmonia dos Poderes que constituem a República e logo sobrepuja, também, a existência de diversos entendimentos de tribunais e do Supremo Tribunal Federal, no qual versam sobre a inconstitucionalidade deste tipo de matéria. Avulta-se as seguintes decisões:

“REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA LEI Nº 5.620/2019 DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA, QUE “INSTITUI O PROGRAMA ATIVA IDADE, DESTINADO À REINSERÇÃO DOS IDOSOS NO MERCADO DE TRABALHO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.” INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA E USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. A lei em foco institui o “Programa Ativa Idade” destinado a reinserção dos idosos no mercado de trabalho, entre outras medidas, no âmbito do Município de Volta Redonda. Medidas adotadas no âmbito do referido programa que afetam as atribuições dos órgãos da Administração Pública. A matéria abordada na lei em comento é sujeita à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Lei municipal que acarreta verdadeira usurpação de



competência, havendo vício de iniciativa e violação à separação dos poderes. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.

(TJ-RJ - ADI: XXXXX20198190000, Relator: Des(a). MARIA AUGUSTA VAZ MONTEIRO DE FIGUEIREDO, Data de Julgamento: 21/09/2020, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 05/02/2020)”

TJ-ES – DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ADI 00243148420188080000
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL INSTITUIÇÃO DE **PROGRAMA** DE CONSCIENTIZAÇÃO DA DEPRESSÃO INFANTIL NA ADOLESCÊNCIA **VÍCIO DE INICIATIVA** COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO **MUNICIPAL** CONFIRMAÇÃO DA LIMINAR LEI DECLARADA INCONSTITUCIONAL. 1. Obedecendo ao princípio da simetria, verifica-se que o Art. 34, parágrafo único, inc. II, da Lei Orgânica do Município de Vila Velha, dispõe que são de **iniciativa** privativa do Prefeito **Municipal** as leis que disponham sobre organização administrativa do Poder Executivo e matéria orçamentária, em consonância com o disposto no art. 63, parágrafo único, da Constituição Estadual e § 1º do art. 61 da Constituição Federal . **2. Assim, em que pese o venerável escopo da legislação municipal impugnada ao instituir o Programa de Conscientização da Depressão Infantil na Adolescência, vislumbra-se presente, na espécie, a ingerência do Poder Legislativo Municipal sobre o Poder Executivo, na medida em que a Lei de iniciativa do membro da Câmara Municipal de Vila Velha cria atribuições a serem executadas na esfera administrativa do Município, pelas Secretarias de Saúde, de Educação e de Assistência Social, em afronta ao disposto no art. 63, parágrafo único, inciso VI, da Constituição Estadual.** 3. A própria Constituição Estadual, em seu art. 152, inc. I, veda expressamente o desencadeamento de **programas** ou projetos, cuja previsão não esteja incluída na Lei Orçamentária Anual. 4. Lei declarada inconstitucional com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes. Julgado em 26/07/2019

Ainda, destaca-se o entendimento da Consultoria Jurídica Legislativa, outrora, já versou parecer pela inadmissibilidade a projetos de lei, no qual obrigava a administração pública a instituição de programas, devido ferir competência do Poder Executivo. Como evidencia-se no parecer 04-A/2023 sobre o projeto de lei 9.002 de 01 de julho de 2021:

“Ementa do projeto: Instituir o Programa de Desenvolvimento da Saúde Mental e Inteligência Emocional, a ser desenvolvido nas escolas públicas da Rede Municipal de Ensino de Caruaru.

(...)

5. Mérito

(...)

Ocorre que o projeto extrapola os limites legais e acaba por adentrar na seara do administrador público, situação que leva, inexoravelmente, a colidir com o Princípio da Separação dos Poderes.

Neste sentido, a doutrina Nacional acrescenta:

*“As regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o **princípio da separação dos poderes**, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos.! (cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em “Do Processo Legislativo”, ed. Saraiva, pp. 111/112).*

*Vale a pena salientar que a criação de programas **governamentais é atribuição da administração pública**, portanto o Poder Legislativo não poderá invadir as competências da administração pública, e nem a administração pública poderá invadir as competências do poder legislativo, **prevalecendo a máxima da independência e harmonia dos Poderes**.*

Cumpre recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que:

*“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. **Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante**”. Sintetiza, ademais, que “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – **como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local** (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).*



Além disso, a Constituição do Estado de Pernambuco e a Lei Orgânica do Município de Caruaru vedam o início de programas não incluídos na Lei Orçamentária Anual. Como evidenciamos:

Constituição do Estado de Pernambuco

“Art. 128. São vedados:

(...)

V - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;”

Lei Orgânica do Município

“Art. 97 - São vedadas:

(...)

IV - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;”

Logo, a referida propositura parlamentar além de contrariar a máxima da independência e harmonia dos Poderes, ocasionaria impacto orçamentário não previsto na LOA municipal em vigência.

Mas, há de se destacar que o papel do legislador não é inércia aos programas instituídos pelo o Executivo, o Regimento Interno da Câmara Jornalista José Carlos Florêncio dá aos Vereadores, por meio da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, o poder de fiscalizar e acompanhar programas governamentais relativos à proteção dos direitos da mulher, como versa o Art. 254 - C, alínea G do Regimento Interno da Casa Legislativa:

“Art. 254-C – À Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher compete deliberar, apreciar e emitir parecer sobre os assuntos relacionados com: (Acrecido pela Resolução no 600/2018):

(...)

b) fiscalização e acompanhamento de programas governamentais relativos à proteção dos direitos da mulher, visando ao seu empoderamento na sociedade brasileira;”



Dessa forma, a Consultoria Jurídica Legislativa indica pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei 9.491 de 2023, visto que o mesmo desrespeita os Princípios Constitucionais, principalmente os de competência e harmonia entre os poderes, a Lei Orgânica Municipal e acarretaria ao município geração de novas despesas não previstas na LOA.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Consultoria Jurídica Legislativa, opina - de modo não vinculante - pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do Projeto de Lei nº 9.491 de 2023, por conter vício de iniciativa.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 18 de Abril de 2023.

DRA. EDILMA ALVES CORDEIRO



CONSULTORA JURÍDICA GERAL

JOÃO AMÉRICO RODRIGUES DE FREITAS
CONSULTOR JURÍDICO EXECUTIVO

VICTOR MANOEL LOPES DE CARVALHO SILVA
ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL