

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER: 51-A/2025.

PROTOCOLO: 812/2025.

DATA ENTRADA: 11 de março de 2025.

PROJETO DE LEI: 10.055 de 2025.

AUTORIA: VEREADOR DELEGADO LESSA.

EMENTA: Dispõe sobre a instituição do Programa “Mulheres Livres de Violência Doméstica” no município de Caruaru/PE, e dá outras providências.

CONCLUSÃO: Desfavorável.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator das respectivas Comissões permanentes pertinentes, sobre o projeto de **Lei nº 10.055 de autoria do Vereador Delegado Lessa**. O objetivo do projeto de lei é a instituição do Programa “Mulheres Livres de Violência Doméstica” no município de Caruaru/PE, e dá outras providências.

O Projeto de Lei a ser analisado é composto por nove artigos, todos devidamente formulados pelo parlamentar.

Apresenta-se este parecer para análise fundamentada quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, e se estar em consonância com a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Câmara Municipal. Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do Projeto de Lei, cuja justificativa é a seguinte:



JUSTIFICATIVA

Conforme indicam as pesquisas mais recentes, o número de mulheres vítimas de violência doméstica teve um aumento significativo durante os últimos anos por todo território nacional. Infelizmente, muitas das mulheres que enfrentam violência doméstica e familiar são financeiramente dependentes de seus parceiros, o que dificulta a ruptura desse ciclo de abusos.

Parte dessas vítimas não busca qualquer tipo de ajuda. Já aquelas que chegam a formalizar um boletim de ocorrência muitas vezes desistem de seguir com o processo, principalmente devido ao temor de não conseguirem prover o sustento próprio e de seus filhos.

Diante disso, é fundamental promover a autonomia financeira dessas mulheres, oferecendo oportunidades de emprego em empresas que compreendam suas circunstâncias, para que possam se reinserir no mercado de trabalho e alcançar independência financeira.

Por essas razões, solicito o apoio dos ilustres colegas para a aprovação desta proposta.

Sala das Sessões da Câmara Municipal de Caruaru
10 de março de 2025

Vereador
Delegado Lessa

Assinado de forma digital por
Vereador Delegado Lessa
Dados: 2025.03.10 18:59:43
-03'00'

Vereador Delegado Lessa

Rua 15 de Novembro, 201 | Nossa Senhora das Dores | Caruaru-PE | CEP 55.004-903 | Tel: (81) 3701-1850
www.caruaru.pe.leg.br | camara.caruaru@uol.com.br | CNPJ 11.472.180/0001-20

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 vinculante¹, 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 dessa 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, em forma de parecer que:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF).”

¹ Art. 123. (...) II – parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;

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 (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. TÉCNICA LEGISLATIVA

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 autor 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 constantes na Lei Complementar nº 95/1998.

Desta forma, o projeto de lei demonstra-se formalmente apto a prosseguir com seu processo legislativo e demais fases de análise.

4. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA

A proposição ora apresentada pelo Vereador 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.

Portanto, a via eleita mostra-se adequada, conforme definido nas hipóteses previstas no Art. 35 da Lei Orgânica e do art. 123, I, do Regimento Interno.

5. DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL.



Analisando a Constituição Federal, verifica-se que o artigo 30 prevê a competência do município em legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, *in verbis*:

Analisando a Constituição Federal, verifica-se correta a competência deste Município em legislar sobre o tema, tendo em vista a clara presença do interesse local. Diz a Carta Magna:

Art. 30. Compete aos Municípios:

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

II - **suplementar a legislação federal** e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)

Portanto, o Município de Caruaru, ao legislar sobre o tema, **atua dentro de sua competência**, em consonância com o interesse local.

6. DA EXISTÊNCIA DE LEGISLAÇÃO ANTERIOR.

O programa, proposto pelo projeto de lei, visa incentivar empresas a oferecer vagas de emprego para mulheres vítimas de violência, além de reservar vagas de cargos comissionados para essas mesmas mulheres.

Segundo o projeto, o poder público ficará responsável por implementar o programa, inclusive criando o selo “empresa parceira do programa mulheres livres da violência doméstica”, a ser entregue às empresas que aderirem e colaborarem com a geração de emprego e renda.

Ocorre que, em pesquisa ao sistema SAPL, desta Casa de Leis, restou evidenciada a existência de legislação local com finalidade idêntica, qual seja, dispor sobre política de enfrentamento da violência incentivando a criação de empregos e geração de rendas.

Ao se analisar a **Lei Municipal de nº 6.074, de 03 de outubro de 2018**, que dispõe sobre as políticas públicas de enfrentamento da violência contra a mulher em situação de vulnerabilidade em Caruaru/PE providências, onde, em seu Art. 3º, indica que todas as mulheres vítimas de violência doméstica possuem prioridade no encaminhamento de

programas de geração de emprego e renda, bem como nos de qualificação profissional, verifica-se a similaridade de objetos, segue a lei, *verbis ad verbum*:

Art. 3º Fica garantida às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar prioridade de atendimento nos serviços da assistência social e no encaminhamento aos programas habitacionais e de geração de emprego e renda, respeitados os limites da competência do Município.

Art. 4º A vítima de violência doméstica e familiar terá preferência nos serviços e programas de promoção do protagonismo feminino, qualificação profissional e desenvolvimento econômico, a fim de que haja garantia da cidadania através dos serviços prestados pela Prefeitura Municipal de Caruaru, que serão intermediados através da Secretaria de Políticas para Mulheres e Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos.

Neste contexto, o projeto de lei, com a intenção de promover a empregabilidade de mulheres vítimas de violência doméstica, já se encontra respaldado na legislação supracitada, que garante a prioridade de encaminhamento para os programas com a mesma finalidade.

Conforme exposto, embora o tema seja de interesse local, não se pode considerar que a proposta representa algo novo na legislação, já que já existe norma específica para incentivar a contratação de mulheres vítimas de violência doméstica.

Diante disso, conclui-se que há ilegalidade na presente proposta legislativa, pois a legislação municipal já trata do tema de maneira mais abrangente, abordando os principais pontos do projeto de lei.

A ilegalidade se torna patente diante dos ditames da Lei Complementar Nacional de nº 95/1998, que em seu Art. 7º aduz o que segue:

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.

Diante do exposto, conclui-se que o projeto de lei apresenta ilegalidade por afrontar o princípio da unicidade legislativa sobre o mesmo tema, uma vez que a legislação municipal já vigente abarca e regulamenta as políticas de incentivo à empregabilidade e geração de renda para mulheres vítimas de violência doméstica, tornado a nova proposta desnecessária e contrária às boas técnicas legislativas.

7. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO.

Ainda que se sustente que o objeto, em análise, é distinto da lei supracitada, melhor sorte não socorre a proposição no tocante ao seu conteúdo material. O presente Projeto de Lei, embora tenha uma intenção louvável ao buscar a instituição do Programa “Mulheres Livres de Violência Doméstica” , esbarra em questões constitucionais e legais relacionadas à competência legislativa.

O Legislativo Municipal não tem competência para tratar do assunto abordado no projeto de lei, pois sua implementação alteraria a estrutura e o funcionamento dos órgãos públicos, afetando a organização administrativa e o equilíbrio financeiro do Executivo, que possui competência exclusiva sobre essa matéria.

Como assegura o art. 36, inciso III, da Lei Orgânica Municipal e o artigo 131, inciso IV, do Regimento Interno, respectivamente evidenciam as iniciativas das leis que são de competência exclusiva do Poder Executivo, quais sejam:

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

(...)

III – **criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;**

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

(...)

IV – **tratam de criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;**

Como exposto, um Vereador não deve propor lei que crie ou estruture órgãos do Poder Executivo; defina atribuições específicas para Secretarias ou outros órgãos; Crie despesas sem mencionar as dotações específicas; disponha sobre servidores públicos e crie mecanismos que demandem estrutura administrativa e gestão por parte do Executivo.

Os tribunais pátrios possuem visam pacífica sobre o tema, eis os enxertos:

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo que dispõe sobre a estruturação e atribuições de órgão do Poder Executivo. Inconstitucionalidade formal. **E de competência privativa do chefe do Poder Executivo Municipal a criação de leis que disponham sobre a estruturação e atribuições de seus órgãos, padecendo, portanto, de vício de inconstitucionalidade formal,** por vício de iniciativa, a lei que autoriza a instalação de bicicletários nas escolas municipais para uso de alunos e funcionários que utilizam bicicletas como meio de transporte. Declarada a inconstitucionalidade da lei com efeitos ex tunc. DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0811490-94.2023.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator (a) do Acórdão: Des. José Torres Ferreira, Data de julgamento: 08/05/2024 - TJ-RO.

Ementa: Ação declaratória de inconstitucionalidade. Lei Ordinária municipal nº 2.845/2021. Criação de atribuições das secretarias municipais de habitação e urbanismo. **Prioridade da mulher vítima de violência doméstica e familiar na aquisição de imóveis construídos pelos programas habitacionais no Município de Porto Velho. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência do chefe do Poder Executivo. Ofensa ao princípio de separação dos poderes. Procedência.** É cediço que a norma que dispõe sobre a criação, estruturação e atribuição das Secretarias Municipais e Órgãos do Poder Executivo é de competência privativa do Prefeito Municipal, com fulcro nos artigos 65, § 1º, IV, da Lei Orgânica do Município de Porto Velho, e 39, § 1º, II, d, da Constituição do Estado de Rondônia. No caso versado, está configurada a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, visto que a Lei Ordinária municipal nº 2.845/2021 que cria atribuições para a Secretaria Municipal de Regularização Fundiária e Habitação e Urbanismo - SEMUR, consistente na prioridade da mulher vítima de violência doméstica e familiar adquirir imóveis construídos pelos programas habitacionais no Município de Porto Velho, comportaria a alteração da estrutura das secretarias e órgãos da administração pública, inclusive com gastos oriundos do erário municipal, matéria essa que compete especificamente à chefia do Executivo municipal, restando evidenciado a ofensa ao princípio da separação dos poderes. DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0810934-63.2021.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator (a) do Acórdão: Des. Roosevelt Queiroz Costa, Data de julgamento: 28/11/2023. TJ-RO.

Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2.681/2019. **Dispõe sobre a criação do selo “empresa amiga de Rondônia”. Vício de iniciativa. Criação de atribuição para o Poder Executivo Municipal. Competência privativa do prefeito. Reserva de administração. Ingerência do Poder Legislativo. Ofensa à separação dos poderes. Inconstitucionalidade formal. 1.** É inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que crie a obrigação e responsabilidade para órgão do Poder Executivo Municipal, por se tratar de matéria relacionada à organização e ao funcionamento da Administração do Poder Executivo, em clara afronta ao art. 39, § 1º, inc. II, al. d, da Constituição do Estado de Rondonia e art. 65, § 1º, inciso. IV, da Lei Orgânica do Município de Porto Velho, bem como o art. 22, XI, da CF/88. 2. Declarada a inconstitucionalidade da lei com efeitos extunc. TJ-RO.

Diante disso, conclui-se que o Projeto de Lei em análise padece de vício de iniciativa, uma vez que a matéria tratada seria de iniciativa privativa do Poder Executivo, configurando, assim também, uma inconstitucionalidade formal por afronta ao princípio da separação dos poderes e às normas que definem a competência legislativa no âmbito municipal.

8. EMENDAS

Considerando o posicionamento desfavorável, a CJL se reserva ao não considerar a apresentação de emendas pelo relator.

9. SUGESTÃO LEGISLATIVA.

Diante da impossibilidade de apresentar projeto de lei com conteúdo idêntico ao existente, que o Vereador autor, caso ache necessário, envide esforços no sentido de alterar a legislação em vigor, atualizando-a ou adaptando-a a um interesse ainda não protegido ou tutelado.

10. PRECEDENTES

São os precedentes encontrados:

- PL 8.807 de 2021

- Requerimento nº 632 de 2025, entre outros.

11. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **trata-se de um parecer opinativo**², ou seja, tem caráter técnico opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação/rejeição.

Diante do exposto, verifica-se que o **Projeto de Lei nº 10.055/2025** não atende aos requisitos de constitucionalidade, legalidade e regimentalidade.

Assim sendo, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina **pela inconstitucionalidade, ilegalidade e ausência de regimentalidade** à tramitação do projeto.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 06 de maio de 2025.



Amelo

Dr. ANDERSON MÉLO
OAB-PE 33.933D
Supervisor de Consultoria e Legislação
Digital.

Dra. EDILMA ALVES CORDEIRO
Consultora Jurídica Geral.

LÍDIA GABRIELE CORDEIRO SILVA
Estagiário de Direito.

Dr. BRENNO H. DE O. RIBAS
Consultor Jurídico Executivo.