



ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE VILHENA
PALÁCIO VEREADOR NADIR ERENO GRAEBIN
PROCURADORIA JURÍDICA

Para: CECTESAS

Processo Legislativo nº: 167/2023

Projeto de Lei nº 6.738/2023

Assunto: Criação de Programa "Pergunte Por Aline" / combate a violência contra mulher.

Interessado(a): Vereador Samir Ali.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. PROJETO DE LEI QUE INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE PREVENÇÃO ESTABELECENDO MECANISMOS DE AJUDA PARA PREVENÇÃO. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. CONTROVÉRSIA A RESPEITO DO ALCANCE DO ART. 61 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, REPRODUZIDO NO ART. 68 DA LOM. LIMITAÇÕES DA INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DEVEM SER INTERPRETADAS RESTRITIVAMENTE, NOS TERMOS DA JURISPRUDÊNCIA DO STF. **PARECER FAVORÁVEL** À CONSTITUCIONALIDADE DA PROPOSIÇÃO.

PARECER JURÍDICO n. 101/2023

RELATÓRIO

Vieram os autos do Processo Legislativo n.º 167/2023 para análise da juridicidade do Projeto de Lei n.º 6.738/2023, de autoria do Vereador SAMIR ALI, que objetiva instituir/criar um Programa Municipal de Prevenção/combate a violência contra mulher, programa "pergunte por aline", é um mecanismo para ajuda as mulheres e situações de vulnerabilidade.

Dos autos constam: Minuta de Projeto de Lei e Justificativa (fls. 02 a 05); Despacho inicial (fl. 06); Despacho de encaminhamento a esta procuradoria (fl. 07).

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

O Projeto de Lei n.º 6.738/2023 visa instituir o Programa Municipal de combate a violência contra a mulher e estabelecer mecanismos de ajuda em situações de vulnerabilidade, com o objetivo de auxiliar a mulher em situação de vulnerabilidade a pedirem ajuda discretamente em estabelecimentos, tais como bares, boates, restaurantes e similares quanto estiverem na eminência de perigo de abuso.

Quanto à análise jurídica do projeto no aspecto da sua constitucionalidade, é necessário que se examine se a proposição legislativa é formal¹ e materialmente² adequada nesta fase de sua elaboração, em especial quanto à competência constitucional do Município para legislar sobre o tema proposto, a competência do autor do projeto para deflagrar o processo legislativo e a ausência de contrariedade do conteúdo substantivo da norma em relação às regras e princípios constitucionais.

Da constitucionalidade formal:

A Constituição da República de 1988, no seu artigo 1º, elevou os Municípios a entes da Federação e assegurou-lhes, no seu art. 18, capacidade de autogoverno, auto-organização, autoadministração e autolegislação³.

A capacidade de autolegislação dos Municípios está consagrada nos incisos I e II do art. 30 da Constituição Federal, que estabelecem a competência municipal de legislar sobre assuntos de interesse local⁴ e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Portanto, os Municípios detêm autonomia para produzir normas sobre assuntos de interesse próprio, podendo, inclusive, quando cabível, suplementar leis federais e estaduais.

¹ Afirma Pedro Lenza que, "Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como nomodinâmica, verifica-se quando a lei ou ato normativo infraconstitucional contiver algum vício em sua 'forma', ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente [...] Podemos, então, falar em inconstitucionalidade formal orgânica, em inconstitucionalidade formal propriamente dita e em inconstitucionalidade formal por violação a pressupostos objetivos do ato" (LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado, 24. ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 193).

² Também discorre Lenza que, "Por seu turno, o vício material (de conteúdo, substancial ou doutrinário) diz respeito à 'matéria', ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional, por possuir um vício material. Não nos interessa saber aqui o procedimento de elaboração da espécie normativa, mas, de fato, o seu conteúdo. Por exemplo, uma lei discriminatória que afronta o princípio da igualdade" (op cit., p. 195).

³ Op cit., p. 351-352.

⁴ Discorre José Cretella Júnior: "Se Município é a pessoa jurídica de direito público interno encarregado da Administração local, é claro que a regra do 'peculiar interesse' vai fixar a competência daquele sujeito de direito público. Sabendo-se que 'peculiar interesse' é predominância, prevalência, primazia e não exclusividade (porque não há assunto local que não seja ao mesmo tempo assunto geral), impõe-se a conclusão lógica e jurídica de que a competência do Município, em regular determinado assunto, é fixado pela 'peculiaridade', 'singularidade', 'prevalência' ou 'primazia' da matéria regulada" (CRETELLA JÚNIOR, José. Direito Municipal. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1975, p. 71).

Cumprе citar, ainda, que a Constituição do Estado de Rondônia dispõe, em seu art. 122, que os municípios rondonienses legislarão sobre assuntos de interesse local, observado o disposto no art. 30 da Constituição Federal.

Sob tais prismas constitucionais e analisando a proposição legislativa, verifica-se que o assunto, embora não seja predominantemente de interesse local, nos termos do art. 30, inciso I, da Constituição Federal, se insere na competência legislativa do Município de complementar a legislação federal e estadual na ausência de norma federal ou estadual sobre o tema, tal como prevê o inciso II do já referido dispositivo constitucional.

Já em relação à iniciativa do Projeto de Lei, faz-se necessário um aprofundamento na análise da proposição, face ao que dispõe o art. 68 da Lei Orgânica Municipal, com a redação dada pela Emenda n.º 057/2020, que assim estabelece:

Art. 68. Compete exclusivamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de leis que disponham sobre:

I – criação, extinção, alteração ou transformação de cargos, empregos e funções públicas e a respectiva remuneração, na Administração Direta e Indireta do Município;

II – REVOGADO;

III – regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores;

IV – organização administrativa, serviços públicos e pessoal da Administração; e (Emenda n.º 057/2020)

V – criação, estruturação e atribuições dos órgãos, cargos e funções da Administração Pública Municipal.

Em primeiro lugar, registro que a compreensão do exato alcance da competência legislativa do Vereador é um exercício complexo e tormentoso sobretudo pela falta de uniformidade da jurisprudência a respeito da interpretação do artigo 61 da Constituição Federal em combinação com o artigo 30 do mesmo diploma legal.

A título exemplificativo, no ARE 878911-RG, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, o Pleno do Supremo Tribunal Federal assentou as seguintes balizas a respeito da competência legislativa do Vereador:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal

Tal julgamento representou um marco importante para a compreensão do alcance da iniciativa legislativa do Vereador e o voto do relator estabeleceu as relevantes premissas que cito a seguir:

- 1) (...) “as normas que regem o processo legislativo previstas na Constituição Federal são de reprodução obrigatória pelas Constituições dos estados-membros” (...)
- 2) (...) “as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição” (...) e (...) “não se permite, assim, interpretação ampliativa (...), para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo” (...);
- 3) (...) “somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa” (...)

Ocorre, contudo, que o próprio Supremo Tribunal Federal chancelou conclusões divergentes à do paradigmático ARE 878911-RG em julgamentos posteriores, tal como se infere, apenas a título de exemplo, do RE 777324-AgR, de Relatoria do Ministro Luiz Fux, onde se considerou inconstitucional, por vício de iniciativa, a Lei Municipal n.º 8.796/2009, de Sorocaba/SP, que simplesmente previa a possibilidade de alteração cadastral da titularidade das faturas de fornecimento de água junto à autarquia municipal em razão da locação de imóveis. A Lei de iniciativa parlamentar claramente não tratava da atribuição do órgão, ou do regime jurídico de seus servidores, tampouco de sua estrutura, mas foi extirpada do universo jurídico pelo simples fato de se relacionar a serviço público prestado por órgão do Poder Executivo.

Neste contexto, a par da falta de uniformidade jurisprudencial, entendo que a interpretação dada pelo **Plenário do Supremo Tribunal Federal** no ARE 878911-RG para o alcance do art. 61 da Constituição Federal é a mais consentânea com a vontade do constituinte originário, uma vez que o poder de legislar é competência típica do Poder Legislativo e qualquer limitação ao seu exercício deve ser interpretada restritivamente.

Assim, em análise ao Projeto de Lei n.º 6.738/2023 e em confronto com a conclusão externada pelo STF no ARE 878911-RG, tenho que a proposição legislativa em exame não apresenta inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa por não apresentar modificação na estrutura funcional do órgão ou mesmo no regime jurídico dos seus servidores. Como definido pelo STF, as eventuais despesas decorrentes da execução do Projeto de Lei, caso aprovado, não são óbice ao exercício da função legislativa do Vereador.

Pelo exposto, ~~tenho que~~ o Projeto de Lei n.º 6.738/2023 não apresenta inconstitucionalidade formal.

Da constitucionalidade material:

Câmara Municipal
de Vilhena

Processo nº 167/23

Folhas 12

No que pertine a matéria aqui analisada, destacam-se os seguintes pontos, a Lei nº 14.188, de 28 de julho de 2021, que define o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica como uma das medidas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher previstas na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), e no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), em todo o território nacional, trouxe destaque em relação à temática, o que reforça a fundamentação da proposição.

A promoção de programas de prevenção e proteção à mulheres vítimas de violência doméstica ou familiar é política pública atribuída a todos os entes da federação, assim, poderá o município promover programas desde que o faça nos limites do interesse local, em harmonia com as competências materiais constitucionalmente deferidas à União Federal e aos Estados-membros.

Na mesma esteira, analisando-se o conteúdo do Projeto de Lei nº 6.738/2023, não se verifica qualquer disposição que atente contra regras ou princípios constitucionais.

Portanto, a meu ver é constitucional, sob o prisma material, o Projeto de Lei nº 6.738/2023.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, por ser **FORMAL e MATERIALMENTE CONSTITUCIONAL**, com estrita observância ao princípio da **LEGALIDADE**, exara-se parecer **FAVORÁVEL** ao regular processo de tramitação do **Projeto de Lei nº 6.738/2023**, para ser submetido à análise das comissões regimentais da Casa e, posteriormente, à deliberação Plenária.

Ressalta-se, para todos os efeitos, que o parecer jurídico exarado é de caráter meramente opinativo, sendo que a decisão final sobre a procedência e pertinência da matéria compete exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis.

É o parecer. SMJ.

Câmara de Vereadores, 09 de agosto de 2023.

José Antonio Corrêa
Procurador-Geral Legislativo
Mat. 508214