



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 012/2021

PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº 037/2021

PARECER JURÍDICO PRÉVIO AO PROJETO DE LEI N 23/2021, QUE DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO, MANUTENÇÃO E COMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE CARÁTER SOCIAL, PSICOLÓGICO, EDUCACIONAL E ECONÔMICO PARA AMPARAR AS MULHERES, PRINCIPALMENTE AS VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA.

1) RELATÓRIO

1. Foi encaminhado pelo Expediente Interno nº 021/2021-PGL/CMP o Projeto de Lei n 23/2021, de iniciativa do vereador Eleomárcio Almeida de Lima, que dispõe sobre a implantação, manutenção e complementação de políticas públicas de caráter social, psicológico, educacional e econômico para amparar as mulheres, principalmente as vítimas de violência doméstica, que por força do § 1º do art. 241 do Regimento Interno desta Casa, haverá que ser exarado Parecer Jurídico Prévio.

2. O Projeto apresenta-se acompanhado de justificativa evidenciando a importância da construção de mecanismos efetivos de política pública que minore os índices alarmantes de todo tipo de violência contra as mulheres sobretudo o feminicídio.

3. É o breve relatório.

2) FUNDAMENTAÇÃO

4. Importa mencionar em princípio, que a fase de Parecer Prévio implica o recebimento regular da Proposição, aferida pela Diretoria Legislativa com base nos critérios estabelecidos no art. 196 do Regimento Interno, inclusive com relação ao acompanhamento obrigatório de cópia digitalizada, inclusive dos anexos.

5. Cabe a esta especializada opinar sobre a legalidade, a constitucionalidade e a técnica legislativa, sobre todas as proposições entregues à sua apreciação.

6. Tanto o Regimento Interno, quanto a Lei Orgânica, respectivamente nos arts. 191, § 1º e 28, § 1º, determinam que à Procuradoria Geral Legislativa é cometido o ofício de controle interno da legalidade dos atos do Poder Legislativo.

7. Sob o ponto de vista da legalidade e constitucionalidade há a necessária observância dos aspectos formal e material, entendendo aquele como sendo o respeito à forma de produção da lei, englobando, inclusive, a técnica legislativa e, este como sendo a obediência de seu conteúdo à Lei e à Constituição.

8. A proposição, como já descrito anteriormente, visa a implantação, manutenção e complementação de políticas públicas de caráter social, psicológico, educacional e econômico para amparar as mulheres e, nesse passo dúvida não há de que a temática está albergada pela competência legislativa municipal, consubstanciada no art. 30, inciso I da Constituição Federal e art. 8º, inciso I da Lei Orgânica do Município de Parauapebas, ambos os dispositivos reafirmando que é de competência do município legislar sobre matérias de interesse local.

9. Ao lado da competência, há de se observar a iniciativa para propor o projeto. A dicção do art. 61 da Constituição Federal é cristalino ao afirmar e reconhecer que a iniciativa parlamentar é a regra – e sua vedação, a exceção, conforme consta do § 1º do mesmo dispositivo.

10. *Mutatis mutandis*, e uma vez invocado o princípio da simetria, é de se entender, tal qual na esfera federal, em nosso ordenamento pátrio local, a iniciativa em regra é dada ao Legislativo municipal, naquilo que não incida sobre as matérias oriundas do art. 53 da LOM.

11. Nessa linha, O Supremo Tribunal Federal, guardião da ordem constitucional (CF/88, art. 102), no julgamento do ARE 878.911, com repercussão geral, Tema 917 (“Competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias”), firmou orientação de que, 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, **verbis**: (grifei)

“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, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL)

12. Compulsando o PL em análise, entendo que o proponente buscar instituir por meio de instrumento normativo, *políticas públicas* no campo dos direitos das mulheres, sobretudo aquelas vítimas de violência doméstica, matéria esta que no meu entendimento passa ao largo das matérias de organização administrativa ou de qualquer programa de governo, a adequar-se como de competência privativa do Poder Executivo tratadas no art. 53 da LOM, sobretudo a do inciso VII, que trata da "**criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal**".

13. Não se pode perder de vista a visão teleológica do Legislativo, que, pelo princípio da independência e harmonia dos Poderes (art. 2º CF/88), mesmo diante da reorganização atual dos mesmos, tem a função preponderante de legislar, e que por ser composto de representantes do povo traduz, em tese, sua vontade, sendo ao Poder Executivo atribuída a função principal de concretizar os objetivos traçados na legislação.

14. Isso porque o papel ativo do Legislativo na concepção e na construção de leis definidoras de políticas públicas pode não estar restrito somente à elaboração de emendas e substitutivos aos projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo. A esse propósito, escreveu Antônio Carlos Torrens¹ sobre o papel do Parlamento:

O Parlamento, na configuração dada pela Constituição de 88, conta com mecanismos que o capacitam a participar dos processos decisórios e da agenda governamental sobre políticas públicas, tanto pelos instrumentos formais de elaboração de leis, quanto pela inserção de procedimentos externos como consulta popular, audiência pública e fóruns técnicos, que acabam por reforçar a responsabilidade dos legisladores e por exigir deles maior compromisso em suas proposições.

15. Quando se trata de políticas públicas, a doutrina diverge sobre se estas são atos, normas ou atividades. Em uma definição concisa, Maria Paula² afirma que *políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados*.

16. Como se nota, alguns elementos são centrais nessa definição: o fato de que a política pública é um *programa*, isto é, um conjunto coordenado de ações; a adjetivação de que se trata de ações *governamentais*, ou seja, levadas a cabo, ao menos prioritariamente, pelo Estado; e, por fim, os objetivos, que devem ser socialmente relevantes. Nesse sentido, percebe-se

¹ TORRENS, Antônio Carlos. Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 50, n. 197, p. 189-204, jan./mar. 2013.

² BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 241.

uma nítida conexão entre *políticas públicas* e *direitos fundamentais sociais*³, na medida em que a primeira é um meio para a efetivação dos segundos.

17. A partir dessa definição, é possível notar que a criação de uma política pública não se resume à instituição de um novo órgão, e até não pressupõe essa providência. Ao contrário, a formulação de uma política pública consiste mais em estabelecer uma conexão entre as atribuições de órgãos já existentes, de modo a efetivar um direito social.

18. Dessa maneira, quando se diz que a formulação de políticas públicas é atividade prioritariamente atribuída ao Legislativo, não se está conferindo ao legislador a tarefa de necessariamente criar novos órgãos, mas principalmente de criar *programas* para racionalizar a atuação governamental e assegurar a realização de direitos constitucionalmente assegurados.

19. De acordo com a interpretação que entendo ser a mais adequada ao sistema trazido na Lei Orgânica do Município, o inciso VII (*criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal*), do art. 53 não veda ao Legislativo iniciar projetos de lei sobre políticas públicas.

20. Como já demonstrado, a iniciativa privativa não constitui a regra em nosso ordenamento, devendo, por isso, ser interpretada em sentido estrito. Ora, a interpretação literal do dispositivo citado indica que é exclusiva do Prefeito a tarefa de propor projetos de lei sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal. *A contrario sensu*, se a proposição não promover a criação de um novo órgão, entende João Trindade Cavalcante Filho⁴, *mutatis mutandis*, que não pode ser considerada violadora da norma constitucional.

21. Fato é que com a interpretação restritiva feita pelo STF, das hipóteses de competências privativas do Poder Executivo de iniciar o processo legislativo, afirmando que "*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*", confere, *a contrario sensu*, já que se proíbe interpretação extensiva, que todas as demais competências, inclusive aquelas que mesmo tratando da estrutura do Executivo, mas que tão somente as remodelando, pertencem ao Legislativo, sem exclusão do próprio Executivo.

22. Destarte, depois de estudar mais acuradamente a matéria, sou pela teoria já aventada pelo Supremo Tribunal Federal (embora não desenvolvida de forma aprofundada) de que o que se veda é a iniciativa parlamentar que vise ao *redesenho* de órgãos do Executivo, conferindo-lhes novas e inéditas atribuições, inovando a própria função institucional da unidade orgânica.

23. Por esta linha de argumentação, é necessário distinguir a *criação* de uma nova atribuição (o que é vedado mediante iniciativa

³ SARMENTO, Daniel. *A Proteção Judicial dos Direitos Sociais: Alguns Parâmetros Ético-Jurídicos*. Disponível em: <http://www.danielsarmento.com.br/wp-content/uploads/2012/09/A-Protecao-o-Judicial-dos-Direitos-Sociais.pdf>.

⁴ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Processo Legislativo Constitucional*. Salvador: JusPodivm, 2012, p. 56.

parlamentar) da mera explicitação e/ou regulamentação de uma atividade que já cabe ao órgão. A guisa de exemplo, imagine que atribuir ao SUS a estipulação de critérios para a avaliação da qualidade dos cursos superiores de Medicina significaria dar uma nova atribuição ao sistema, ao passo que estipular prazos para o primeiro tratamento de pessoas diagnosticadas com neoplasia nada mais é que a explicitação – ou, melhor, a regulamentação (*latu sensu*) – de uma atividade que já cabe ao Sistema desempenhar.

24. A possibilidade também de criação de política pública por iniciativa parlamentar pode ser extraída do § 1º do art. 5º da CF/88, segundo o qual as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais (entre as quais se incluem as que definem direitos sociais) têm aplicação imediata.

25. De acordo com a doutrina, uma das emanções normativas desse dispositivo relaciona-se à obrigatoriedade de que os poderes públicos – Legislativo inclusive – atuem de modo a realizar os direitos fundamentais da forma mais ampla possível. Essa vinculação do Legislador impõe que os direitos fundamentais sejam legislativamente desenvolvidos, inclusive por meio das chamadas leis promotoras desses direitos. Assim entendidas aquelas que, segundo José Carlos Vieira de Andrade, visam a *criar condições favoráveis ao exercício dos direitos*⁵.

26. Ora, os direitos fundamentais vinculam o Legislativo, que tem a obrigação até mesmo de editar leis que os promovam. Quando aplicada essa afirmação genérica ao caso específico dos direitos fundamentais sociais, cuja efetivação se dá por meio de políticas públicas, chega-se à conclusão de que o legislador tem não só a possibilidade, como até mesmo a *obrigação* de formular políticas governamentais que promovam tais direitos. Pode-se perfeitamente falar em um dever-poder de formular políticas públicas para a efetivação de direitos sociais.

27. Obviamente, o art. 5º, § 1º, não é a única fonte normativa dessa obrigação, podendo ser apontados, ainda, o inciso III, do art. 1º e o próprio art. 3º, que elenca os objetivos fundamentais da República, dentre os quais o de *promover o bem de todos* (art. 3º, IV).

28. Se é verdade que as políticas públicas são também um *conjunto de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades*, então resta claro que essa atuação pode ser exercida, se não de forma exclusiva, pelo menos de forma concorrente, pelo Legislativo⁶.

29. É possível, contudo, coordenar a atuação de órgãos ou entidades já existentes ou fixar-lhes os objetivos de atuação, ou ainda especificar-lhes as tarefas, dentro do quadro normativo já existente.

30. Assim, se considerarmos que a Lei municipal nº 4.285/2005 que criou a Secretaria Municipal da Mulher - SEMMU, dentre outras atribuições lhes conferiu especificamente (art. 37-A, inciso I) a de **planejar, coordenar e executar políticas públicas de promoção e proteção à mulher**, o Projeto de Lei em análise, nada mais faz que trazer ao ordenamento jurídico municipal, normas de políticas públicas integradoras desta atribuição que já é própria da essência da SEMMU.

⁵ Cf. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 180.

⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 264.

31. Desse modo, do ponto de vista formal, entendo que a proposição encontra-se adequada à norma, tanto no que diz respeito à competência legislativa, quanto a iniciativa, dado que os requisitos essenciais foram observados.

32. Ainda sob o ponto de vista formal, levando em conta os aspectos atinentes à técnica legislativa, o Projeto não levou em conta o art. 3º, inciso I e art. 6º, da Lei Complementar 95/98, que dispõem:

Art. 3º. A lei será estruturada em três partes básicas:

I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

Art. 6º. O preâmbulo indicará o órgão ou instituição competente para a prática do ato e sua base legal.

33. Contudo, de modo a aproveitar o excelente conteúdo e tema do Projeto de Lei, e levando em conta o alcance e precisão do disposto no § 1º, do art. 262, do Regimento Interno que trata da Redação Final das proposições, vejo que há nesse momento a possibilidade de acréscimo do preâmbulo ou cláusula promulgatória do PL em apreço.

34. Entretanto, há que se recomendar ao autor da proposição que se atente às disposições da Lei Complementar nº 95/98, para uma escorreita técnica legislativa na consecução de futuras proposições.

35. É de Lembrar-se que a Lei Complementar 095, de 26 de fevereiro de 1998, dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis e ensina, passo a passo, como se faz um projeto de lei.

36. Quanto ao aspecto material, entendo que o Projeto não vai de encontro às normas constitucionais ou legais.

3) CONCLUSÃO

37. Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo **entende, conclui e opina pela legalidade e constitucionalidade** do Projeto de Lei n 23/2021, de iniciativa do vereador Eleomárcio Almeida de Lima, que dispõe sobre a implantação, manutenção e complementação de políticas públicas de caráter social, psicológico, educacional e econômico para amparar as mulheres, principalmente as vítimas de violência doméstica.

36. É o parecer, smj da autoridade superior.

Parauapebas/PA, 22 de março de 2021.

Nilton César Gomes Batista
Procurador Legislativo
Mat. 0012011

PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUN. DOS VER. DE PARAUAPÉBAS
Alane Paula Araújo
Procurador Geral Legislativo
Portaria 007/2021