



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

CONSULTA/0259/2021/MN/G

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Comissão de Justiça e Redação

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 63/2021, de iniciativa parlamentar, que “institui no Município de Mogi Mirim o 'Programa de Cooperação e o Código Sinal Vermelho', como medida de combate e prevenção à violência doméstica ou familiar, nos termos da Lei federal nº 11.340, de 7 de agosto de 2006” – Competência legislativa – Interesse local – Não caracterização Competência legislativa suplementar – Caracterização – Iniciativa concorrente – Cautelas que devem ser observadas, quando uma política pública é implementada por iniciativa parlamentar – Considerações gerais.

CONSULTA:

Análise do Projeto de Lei nº 63/2021, de iniciativa parlamentar, que “institui no Município de Mogi Mirim o 'Programa de Cooperação e o Código Sinal Vermelho', como medida de combate e prevenção à violência doméstica ou familiar, nos termos da Lei federal nº 11.340, de 7 de agosto de 2006”.



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

ANÁLISE JURÍDICA:

Primeiramente, não é por demais lembrar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do *mérito* de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da *competência* e da *iniciativa*.

Assim, como já mencionamos na Consulta 0242, de 12/5/2021 ("institui o serviço de Disque Denúncia de Violência contra crianças e adolescentes, no âmbito do Município de Mogi Mirim, e dá outras providências"), não nos parece que a matéria objeto daquela e da atual proposta legislativa se insira naquelas matérias de interesse exclusivo do Município (ver inc. I do art. 30 da Constituição da República), posto que interessa não somente aos cidadãos (*in casu*, condições peculiares de mulheres, crianças e adolescentes em situação de violência doméstica e familiar) deste Município, mas, sim, a toda uma coletividade, sendo, por conseguinte, de interesse nacional.

Tanto é que vigem, no âmbito do Estado de São Paulo, inúmeras leis estaduais implementadoras de medidas de prevenção e programas voltados à violência doméstica e familiar, a exemplo da Lei nº 17.352/2021, que "institui o Programa 'BELAS emPENHAdas contra a Violência Doméstica e Familiar', de capacitação de profissionais da área de beleza e estética, para que se qualifiquem como agentes multiplicadores de informação contra a violência doméstica e familiar, e dá outras providências"; Lei nº 17.260/2020, que "dispõe sobre a criação do programa da Polícia Militar "Patrulha Maria da Penha", que visa ao monitoramento da segurança das mulheres vítimas de violência doméstica no Estado de São Paulo"; Lei nº 17.192/2019, que "institui o Programa de Reeducação



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

de Agressor de Violência Doméstica e Familiar – ‘VIVA MULHER’, estabelece diretrizes para a criação dos Serviços de Reeducação do Agressor, e dá providências correlatas”; Lei nº 16.789/2018, “que dispõe sobre a criação de Observatório de Proteção Integral à Infância e Adolescência”; Lei nº 12.302/2006, que “dispõe sobre a realização de campanha continuada de repúdio aos crimes de violência praticados contra a mulher”; Lei nº 12.256/2006, que “cria o Programa de Prevenção à Violência Doméstica contra Crianças e Adolescentes, bem como o seu atendimento quando vítimas desta violência, e dá outras providências”.

De qualquer maneira, não obstante essa matéria não nos pareça estar inserida naquelas de interesse exclusivo da Municipalidade, não podemos deixar de observar que a Constituição da República, no § 8º do art. 226, determina que “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”.

Portanto, todos os Entes federados têm o dever de implementar *políticas públicas* voltadas ao atendimento geral de potenciais vítimas de violência doméstica.

No âmbito infraconstitucional, esse dever foi confirmado pela Lei nº 11.340/2002, que “cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal [...] e dá outras providências”, mais conhecida como “Lei Maria da Penha”, que assegura 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 (ver art. 3º).

Caberá à União, ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios promover, no limite das respectivas competências, *políticas públicas* diversas voltadas ao atendimento das mulheres, assim como para respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar (ver arts. 35 e 36).

Porém, é notório que a Constituição da República outorga competência legislativa suplementar às legislações federal e estadual, no que couber (ver inc. II do art. 30).

Com efeito, o que até aqui foi dito não retira dos Municípios a competência para legislar sobre o tema de forma suplementar, vedada, por certo, a edição de normas que contrariem as diretrizes gerais preconizadas pela legislação federal e normas estaduais pertinentes.

Com efeito, os Municípios brasileiros podem exercer plenamente a competência legislativa suplementar às legislações federal e estadual, naquilo que for cabível e disser respeito ao interesse local (ver inc. II do art. 30 da Constituição da República), quando aquelas forem omissas.

Destarte, nesse aspecto, nenhuma dúvida pode restar que os Municípios detêm competência legislativa suplementar para disciplinar essa matéria e, sobretudo, os deveres constitucional e legal de promover políticas públicas voltadas para os munícipes em situação de violência doméstica e familiar.

No tocante à iniciativa legislativa, cremos que a matéria é de iniciativa concorrente, uma vez que a implementação de políticas públicas não está inserida no rol de iniciativas privativas dos Chefes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal (ver, p. ex., § 1º do art. 61 da Constituição da República, dispositivos correlatos na Constituição do Estado e na Lei Orgânica do Município).

Aliás, permita-nos observar que deve ser esclarecido ao autor da proposta legislativa que evite elaborar dispositivos que confirmam novas atribuições aos órgãos e entidades do Poder Executivo (a exemplo dos arts. 3º, 4º e 5º da proposta ora em análise), ou melhor dizendo, evite “invadir” a esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo local.

O certo é a implementação de uma política pública reservada à legislação ordinária, cujo processo legislativo, como já deixamos entrever, pode ser desencadeado por iniciativa parlamentar, devendo ser, no entanto, adotadas as seguintes cautelas, para evitar possíveis arguições de “vício” de constitucionalidade formal (iniciativa):

- evitar a criação e/ou reestruturação e fixação de novas e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública municipal;

- não editar lei meramente autorizativa;

- não ingerir na atividade tipicamente administrativa, como são exemplos de normas que impõem ou condicionem a celebração de instrumentos de ajustes administrativos (contratos, convênios, parcerias etc.) à prática de determinado ato, isto é, que afrontem o princípio da reserva de administração, que, segundo o Supremo Tribunal Federal, “impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

[...] Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais” (cf. in ADIn. nº 2.364-AL, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* de 14/12/2001).

Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração Consulente está abalizada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta

São Paulo, 19 de maio de 2021.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP 87693

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP 151.849

Diretor Jurídico