

CONSULTA/0192/2025/MN/G/

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sr. Wagner Ricardo Pereira – Vereador

Sra. Bianca Bordignon – Assessoria Parlamentar

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 33/2025, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a divulgação e incentivo ao uso do sinal internacional de pedido de ajuda "Gesto Não Verbal em três etapas", como estratégia de combate à violência contra a mulher, e dá outras providências" – Dever constitucional e legal dos Entes federados, na implementação de políticas voltadas às mulheres em situação de risco de violência – Competência legislativa – Interesse local – Não caracterização – Competência legislativa suplementar – Caracterização ante o "silêncio" da legislação nacional – Iniciativa concorrente, desde que não implique criação, reestruturação ou fixação de novas atribuições a Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública municipal – Recomendação – Adoção de cautelas para evitar possíveis arguições de vício de constitucionalidade formal (iniciativa) – Recomendação – Edição pelo Poder Legislativo de

normas abstratas, cabendo ao Prefeito editar normas regulamentares específicas e pormenorizadas – Considerações.

CONSULTA

Administração Consulente encaminha-nos para análise a minuta de *"Projeto de Lei nº 33/2025, que "dispõe sobre a divulgação e incentivo ao uso do sinal internacional de pedido de ajuda "Gesto Não Verbal em três etapas", como estratégia de combate à violência contra a mulher, e dá outras providências"*, solicitando, ainda, que se considere a *"competência e iniciativa; impacto da proposta no Município, efetividade da campanha e articulação com as secretarias"* e a indicação *"de eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática e de possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto"*.

ANÁLISE JURÍDICA:

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar 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, não nos parece que a matéria objeto da proposta legislativa ora em análise se insira naquelas matérias de interesse local (ver inc. I do art. 30 da Constituição da República), posto que interessa não somente às munícipes desse Município, residentes ou não, em potencial situação de violência doméstica e familiar, mas, sim, a toda uma coletividade, sendo, por conseguinte, de interesse nacional.

Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, por sua vez, escrevem:

“As competências implícitas decorrem da cláusula do art. 30, I, da CF, que atribui aos Municípios ‘legislar sobre assuntos de interesse local’, significando interesse predominantemente municipal, já que não há fato local que não repercuta, de alguma forma, igualmente, sobre as demais esferas da Federação. Consideram-se de interesse local as atividades, e a respectiva regulação legislativa, pertinentes a transportes coletivos municipais, coleta de lixo, ordenação do solo urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras” (cf. *in Curso de Direito Constitucional*, 10ª ed., Saraiva, São Paulo, 2015, p. 843) (grifamos).

Logo, somos da opinião de que tal matéria não é de interesse local, mas, sim, reitere-se, de interesse nacional.

Tanto é que vige, em âmbito nacional, a Lei federal nº 14.188/2021, que, dentre outras providências, “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) [...]”, merecendo destaque a autorização legal para “a integração entre o Poder Executivo, o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, os órgãos de segurança pública e as entidades privadas, para a promoção e a realização do programa Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica como medida de ajuda à mulher vítima de violência doméstica e familiar e o estabelecimento um canal de comunicação imediata com as entidades privadas de todo o País participantes do programa, a fim de viabilizar assistência e segurança à vítima, a partir do momento em que houver sido efetuada a denúncia por meio do código “sinal em formato de X”,

preferencialmente feito na mão e na cor vermelha” (ver *caput* e parágrafo único do art. 2º).

Esclareça-se, ainda, que, no âmbito do Estado de São Paulo, há inúmeras leis estaduais implementadoras de medidas de prevenção e programas voltados à violência doméstica e familiar, a exemplo da 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”, e da Lei nº 12.302/2006, que “dispõe sobre a realização de campanha continuada de repúdio aos crimes de violência praticados contra a mulher”.

No entanto, como é sabido, todos os Entes federados têm o dever de implementar políticas públicas voltadas ao atendimento geral de potenciais vítimas, mulheres ou não, de violência, inclusive doméstica (ver § 8º do art. 226 da Constituição da República), afigurando-se notório que a Constituição da República outorga competência legislativa suplementar as legislações federal e estadual quando estiverem presente os interesses municipais e notadamente quando aquelas forem omissas (ver inc. II do art. 30), vedada a edição de normas que contrariem as diretrizes gerais preconizadas pelas legislações federal e estadual pertinentes.

Em outras palavras, os Municípios brasileiros podem exercitar 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*, como se afigura o caso presente, já que a legislação nacional não contempla o mencionado sinal internacional de pedido de ajuda conhecido como “Gesto Não Verbal em Três Etapas”

Destarte, nesse primeiro aspecto, não se vislumbramos vício de constitucionalidade material na proposta ora em análise.

No tocante à iniciativa legislativa, temos a considerar que a implementação dessa nova política pública municipal voltada para as mulheres em situação em potencial situação de violência doméstica e família é de iniciativa concorrente – *desde que*, é claro, não implique criação, reestruturação ou fixação de novas atribuições a Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública municipal –, uma vez que ela não está inserida no rol de iniciativas privativas dos chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal (ver § 1º do art. 61 da Constituição da República, § 2º do art. 24 da Constituição de São Paulo e incisos do art. 51 da Lei Orgânica do Município).

Por ora, é certo que a implementação de uma nova política pública de interesse das mulheres é 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, reestruturação ou fixação de novas atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública municipal (ver art. 4º da proposição ora em análise)

- 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 (ver art. 1º da proposição ora em análise), 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, transgredindo 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 ADI nº 2.364-AL, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 14/12/2001).

Lembre-se: é função primordial da Edilidade elaborar normas municipais abstratas, gerais e coativas, a serem observadas tanto pela Administração municipal direta e indireta como pelos munícipes, mas não pode nem deve praticar atos concretos de administração.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles ensina:

“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê *in genere*, o Executivo *in specie*; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providências administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito as normas gerais de administração, sem chegar à prática administrativa. A propósito, têm decidido o STF e

os tribunais estaduais que é inconstitucional a deslocação do poder administrativo e regulamentar do Executivo para o Legislativo” (cf. *in Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed., Malheiros, pp. 631 e 632).

É certo, pois, que, com exceção das disposições constantes dos caput dos art. 1º e 4º – que merecem ser revistos pelas comissões legislativas temáticas e Plenário Cameral no exercício de controle de constitucionalidade pelo Poder Legislativo – não se vislumbra vício de constitucionalidade *formal* nas demais disposições.

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

São Paulo, 17 de abril de 2025.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP nº 87693

Consultor Jurídico



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico