



PARECER JURÍDICO Nº 252/2024

Referência: Projeto de Lei nº 71/2024-L

Autoria: Vereadora Cláudia Rita Duarte Pedroso

Assunto: Dispõe sobre inclusão nos sites da Prefeitura e da Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque da relação de serviços de proteção à mulher vítima de violência e dá outras providências.

Ementa: PROJETO DE LEI. INICIATIVA PARLAMENTAR. POLÍTICAS PÚBLICAS. SERVIÇOS DE PROTEÇÃO À MULHER. DEVER DE DIVULGAÇÃO. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. LEGALIDADE. CONSTITUCIONALIDADE.

I – RELATÓRIO

Trata-se da análise estritamente jurídica do Projeto de Lei nº 71, de 29 de julho de 2024, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Exposição de Motivos nº 71/2024-L; e **2.** Minuta do Projeto.

O Projeto de Lei nº 71/2024-L visa obrigar os Poderes Executivo e Legislativo do Município a incluir e disponibilizar nos *sites* oficiais da Prefeitura e da Câmara Municipal, em ícones de acesso imediato, relação de instituições e serviços oferecidos à mulher vítima de violência. Conta da Exposição de Motivos:

Alguns desafios para o enfrentamento da violência contra a mulher em nossa sociedade referem-se a: i) naturalização da violência na própria família, no trabalho, nas redes sociais; ii) subnotificação dos casos, devido a não denúncia; iii) falta de conscientização; iv) impunidade dos agressores; v) dificuldade de reconhecimento das situações de abuso e violência pela própria vítima; vi) atendimento inadequado nos equipamentos públicos; vii) políticas públicas que focam apenas na punição do agressor sem abordar a prevenção; viii) dependência econômica da mulher em relação ao agressor; ix) entre outros.

Nesse sentido, para superarmos esses desafios, o presente projeto de lei visa dar publicidade e transparência à informação concernente aos órgãos de proteção e de enfrentamento da violência contra a mulher. Para tanto, a propositura visa tornar obrigatória a disponibilização, nos

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

endereços eletrônicos oficiais da Prefeitura e da Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque, em ícones de acesso imediato, a relação de instituições e serviços oferecidos no combate da violência contra a mulher.

Em Mensagem, a Autora justifica também que, com a aprovação da propositura, pretende-se divulgar de modo mais ágil e rápido os órgãos e serviços disponíveis na rede de proteção à mulher em nosso município, pois acredito que a melhor solução para alcançarmos a efetividade de qualquer política pública.

Faz-se importante destacar que esta Procuradora Jurídica se atém à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação.

Eis a síntese do necessário.

II – FUNDAMENTAÇÃO

De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS) a palavra violência é definida como o uso intencional da força física ou do poder, real ou em ameaça, contra si próprio, contra outra pessoa, ou contra um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tenha grande possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação (OMS, 2002, p. 5).

Já a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, no Brasil, conceituou a violência contra a mulher tendo como base as relações desiguais de gênero. De acordo com a Política:

O conceito de violência contra as mulheres, que tem por base a questão de gênero, remete a um fenômeno multifacetado, com raízes histórico-culturais, é permeado por questões étnico-raciais, de classe e de geração. Nesse sentido falar em gênero requer do Estado e dos demais agentes uma abordagem intersetorial e multidimensional na qual as dimensões acima mencionadas sejam reconhecidas e enfrentadas. Além do mais, uma política na área de violência contra as mulheres exige uma atuação conjunta para o enfrentamento do problema, que envolva diversos setores, tais como: a saúde, a educação, a assistência social, a segurança pública, a cultura, a justiça, entre outros; no sentido de dar conta da complexidade da violência contra as mulheres e de garantir a integralidade do atendimento àquelas que vivenciam tal situação.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

(SECRETARIA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO, 2011).

A Convenção Americana de Direitos Humanos garante no bojo do art. 3º que “toda mulher tem direito a uma vida livre de violência, tanto no âmbito público como no privado”. Isso porque a violência contra a mulher constitui violação dos direitos humanos e liberdades fundamentais e limita total ou parcialmente a observância, gozo e exercício de tais direitos e liberdades.

Além da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o Brasil ratificou outros tratados que versam sobre o assunto da dignidade da mulher, como a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, expedida na cidade de Belém do Pará no Brasil, em 09 de junho de 1994, e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres de 1979.

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres no seu art. 1º, estabelece que a discriminação contra a mulher representa:

A distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, o gozo ou exercício pela mulher, independentemente do seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo.

E a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher é mais específica ao assunto abordado na Lei Maria da Penha. Nela entende-se por violência contra a mulher qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito familiar quanto na sociedade, e que o Estado o tenha tolerado.

No bojo da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), órgão do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos (SIDH), foi conhecido o caso “Maria da Penha *versus* Brasil”, no qual o Estado brasileiro foi responsabilizado como negligente, omissivo e tolerante em relação à violência doméstica contra a mulher – situação que acabou por impulsionar medidas efetivas para imediatas mudanças.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

No mais, o art. 35¹ da Lei Maria da Penha prevê a criação e promoção pelo Município, inclusive, no limite de sua competência, de programas e campanhas para enfrentamento da violência doméstica e familiar. Ora, a própria Constituição Federal garante que o Estado deverá assegurar a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

Nesse sentido, o art. 38 da Lei Maria da Penha prevê que “as estatísticas sobre a violência doméstica e familiar contra a mulher serão incluídas nas bases de dados dos órgãos oficiais do Sistema de Justiça e Segurança a fim de subsidiar o sistema nacional de dados e informações relativo às mulheres”. E de modo mais abrangente, a Lei Federal nº 14.232/2021 instituiu a Política Nacional de Dados e Informações relacionadas à Violência contra as Mulheres (PNAINFO), com a finalidade de reunir, organizar, sistematizar e disponibilizar dados e informações atinentes a todos os tipos de violência contra as mulheres”.

No plano estadual, a Lei nº 17.416/2021, proposta na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, criou o denominado “Dossiê Mulher Paulista”, que consiste na elaboração de estatísticas periódicas sobre as mulheres vítimas de violência atendidas pelas políticas públicas sob ingerência do Governo do Estado.

Não de outra forma, a Lei Municipal nº 5.890, de 9 de setembro de 2024, decorrente do o Projeto de Lei nº 52/2024-L também de Autoria da Ilustre Vereadora, foi responsável por criar o Dossiê das Mulheres de São Roque, e baseia-se na legislação pátria responsável por criar mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar praticada contra mulheres.

¹ **Art. 35.** A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover, no limite das respectivas competências:

I - centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar;

II - casas-abrigos para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar;

III - delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar;

IV - programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar;

V - centros de educação e de reabilitação para os agressores.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

III – DA TRANSPARÊNCIA

O acesso coletivo às informações públicas é garantido constitucionalmente, de modo que não resta caracterizado qualquer situação de sigilo disposta na Lei nº 12.527/2011. Diferentemente, o PL em cotejo busca dar concretude ao princípio da publicidade, norteador da Administração Pública, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal e no art. 19, *caput*, da Constituição Estadual.

É notório que os Entes públicos têm o dever de receber os pedidos de informação e respondê-los, disponibilizando os dados requisitados e permitindo, também, que o interessado tenha acesso aos documentos originais ou, pelo menos, que receba as suas cópias, assim como devem divulgar informações de interesse público, independentemente de qualquer solicitação específica.

Neste toar, a legislação infraconstitucional, em especial a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011) prevê, entre outras diretrizes, a publicidade como regra e o sigilo como exceção. Nesse sentido, aliás, dispõe, modo exposto:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas

A disponibilização de documentos e informações de interesse público, pode ser exigida com base na Lei nº 12.527/2011, a qual regulamentou o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas no país, previsto no art. 5º, incisos XIV e XXXIII, da Constituição Federal, tornando obrigatório aos órgãos e entidades públicas o fornecimento de informações de interesse geral ou coletivo, salvo aquelas protegidas por sigilo.

Com efeito, é cediço que a ordem constitucional vigente assegura a todos o direito fundamental de acesso à informação, o qual se constitui um instrumento indispensável para o controle social sobre os gastos públicos e a execução das políticas públicas traçadas pelos governantes.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

IV – DA POSSIBILIDADE JURÍDICA DE LEGISLAR

Passo a analisar a constitucionalidade do Projeto de Lei. A constitucionalidade da proposição legislativa deve ser avaliada à luz de dois aspectos essenciais: **1.** o aspecto formal, que envolve o à iniciativa para elaboração da lei; e **2.** o aspecto material, que se refere à compatibilidade do conteúdo da proposta de lei com o texto constitucional.

Sob o aspecto formal, a matéria abordada – em geral – no Projeto de Lei nº 71/2024-L não se insere na iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, que estão enumeradas nos art. 61, §1º, II, cumulado com o art. 84, III da Constituição Federal.

Extrai-se da redação do art. 60 da Lei Orgânica do Município, que a iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, a qualquer Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos eleitores do Município, ressaltando-se que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente.

Portanto, o escopo da propositura é, em síntese, criar regras gerais, de natureza programática, voltadas à promoção de direitos fundamentais. O projeto em análise corporifica o exercício, pelo Poder Legislativo, do papel que lhe é constitucionalmente imposto de exercer o controle externo da Administração Pública e em tal desiderato instituir mecanismos de transparência e controle social.

Não observo no PL a criação de despesa pública de natureza extraordinária à Administração, uma vez que o comando normativo sugerido determina, apenas, a inclusão das informações dos números de telefones de órgãos protetivos à Mulher nos sites oficiais da Prefeitura Municipal e do Poder Legislativo.

Todavia, ainda que assim não fosse, a criação de eventual despesa pública, por iniciativa legislativa, não atrai de per si um vício de iniciativa a matéria de modo que lhe possa viciar de inconstitucionalidade. A leitura fria do art. 61 da Constituição Federal nos leva a uma interpretação de que o parlamentar municipal é impedido totalmente de propor Projeto de lei disciplinando matérias que aumente despesas para o ente municipal, sob pena de estar usurpando a competência exclusiva do poder executivo.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

No entanto, 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 (ARE 878.911 RG).

Tema 917 - Competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias.

Relator (a): MIN. GILMAR MENDES

Descrição: Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 24, XV; 30, I e II; 74, XV; e 227 da Constituição Federal, a competência para a iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias.

Tese: **Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).**

O Supremo Tribunal Federal expôs seu entendimento de forma clara e direta, não havendo motivo para questionamentos quanto a constitucionalidade formal. Em razão do exposto, resta pacífico que não padece de vício de iniciativa e não viola o princípio da separação dos Poderes a lei de caráter geral que apenas estabelece diretrizes para a implementação, relegando ao Poder Executivo o planejamento, a regulamentação e a concretização das iniciativas.

Nesta linha intelectual, impende destacar o eminente Ministro Carlos Ayres Brito, no julgamento da ADI nº 3.178/AP, quando asseverou:

[...] a princípio, não vejo como inconstitucional uma lei, de iniciativa de qualquer parlamentar, que institua política pública no âmbito de órgão estatal ou de entidade preexistente, desde que essa lei não crie fundo, redundantemente, financeiro para o implemento dessa política pública.

Ou seja, no que tange ao aspecto material, o objeto do Projeto de Lei nº 71/2024-L tutela direitos fundamentais encartados no texto constitucional. Como visto, o PL mostra-se pertinente não só à Carta da República e à defesa dos direitos das mulheres, mas ao arcabouço infraconstitucional pátrio.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Não vislumbro inconstitucionalidade em legisferar sobre a matéria, uma vez que, nos termos do art. 30, da Constituição Federal², compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Da lição do administrativista Hely Lopes Meirelles³:

[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos municípios [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira. O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

O legislador constituinte adotou o denominado princípio da predominância do interesse como critério para a repartição de competências entre os diferentes entes federativos. A competência administrativa autoriza o Município a atuar sobre os assuntos de interesse local, especialmente sobre as matérias expressamente consignadas no art. 30 da Constituição Federal. Como se vê, o Município pode legislar sobre assunto de interesse local e, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

E a Lei Orgânica de São Roque impõe o dever do Poder Público de zelar pela observância das Constituições e leis federais, estaduais e municipais⁴, cabendo ao Município legislar e prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população⁵.

O Projeto de Lei nº 71/2024-L baseia-se na Lei Maria da Penha, responsável por criar mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar praticada contra mulheres. A referida Lei Federal, no bojo do art. 8º, VI, preceitua que deverá haver cooperação entre os entes federativos e ações não governamentais para

² **Art. 30.** Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

³ Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

⁴ **Art. 5º** Em relação aos habitantes locais e dentro de suas possibilidades, é dever do Município de São Roque, nos termos da Constituição e desta Lei Orgânica: [...]

IV - zelar pela observância das Constituições e leis federais, estaduais e municipais.

⁵ **Art. 8º** Ao Município cabe legislar e prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I - suplementar a legislação federal e estadual no que couber;

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

firmar instrumentos de parceria com o objetivo de implementar programas de erradicação da violência doméstica contra a mulher.

Desse modo, concluo que a matéria objeto da presente propositura, de um modo geral, encontra-se dentre aquelas franqueadas à iniciativa comum, podendo ser iniciada tanto pelo Poder Executivo quanto por membros e órgãos do Poder Legislativo.

No mais, a constitucionalidade da norma também está condicionada ao atendimento dos princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade, sem os quais o ato normativo é inconstitucional. Em razão do exposto, opino pela viabilidade jurídica da presente proposição legislativa.

V – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, **opino favoravelmente à propositura**, devendo o projeto ser encaminhado para as Comissões Permanentes de “Constituição, Justiça e Redação” e “Cidadania, Direitos Humanos e Meio Ambiente”, para fins de emissão de Parecer. Nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa, seu quórum de votação é de maioria simples, e tal propositura deve ser apreciada em única discussão e votação nominal simbólica.

E no que concerne ao mérito do Projeto de Lei, a Procuradoria Jurídica não irá se pronunciar, pois caberá aos Vereadores, no uso da função legislativa, verificar a viabilidade da aprovação, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais.

É o parecer.

São Roque, 23 de setembro de 2024.

Mara Augusta Ferreira Cruz Galvão

Procuradora Jurídica