



PARECER JURÍDICO Nº 198/2024

Referência: Projeto de Lei nº 52/2024

Autoria: Vereadora Cláudia Rita Duarte Pedroso

Assunto: Cria o Dossiê das Mulheres de São Roque, na forma que menciona, e dá outras providências.

Ementa: PROJETO DE LEI. INICIATIVA PARLAMENTAR. INSTITUIÇÃO DO DOSSIÊ DAS MULHERES DE SÃO ROQUE. PRODUTOS ESTATÍSTICOS PERIÓDICOS. POLÍTICAS PÚBLICAS. SEPARAÇÃO DOS PODERES. LEGALIDADE. CONSTITUCIONALIDADE.

I – RELATÓRIO

Trata-se da análise estritamente jurídica do Projeto de Lei nº 52, de 5 de junho de 2024, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Exposição de Motivos nº 52/2024-L; e **2.** Minuta do Projeto.

O Projeto de Lei nº 52/2024 visa instituir o Dossiê das Mulheres no âmbito da Estância Turística de São Roque, que consiste na elaboração de produtos estatísticos periódicos (gráficos, tabelas e projeções), sobre as mulheres atendidas por meio das políticas públicas sob responsabilidade da Prefeitura.

Em Mensagem, a Autora justifica que o Dossiê das Mulheres de São Roque permitirá aos órgãos governamentais a organização de dados já existentes, que os subsidiarão com informações seguras para a elaboração de políticas públicas cada vez mais eficazes para o enfrentamento da violência contra as mulheres.

Consta:

A coleta, a sistematização e a interpretação de dados têm uma importância fundamental para o entendimento de um fenômeno. A análise sistemática de dados, sejam eles censitários, estimativas amostrais ou registros administrativos específicos, pode chamar a atenção da sociedade e/ou de seus representantes para a necessidade de tratar determinado fenômeno social como um problema público.

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

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

Mais que isso, a análise de dados pode subsidiar a decisão governamental de que o enfrentamento desse problema público é prioritário em relação a outros e demanda uma intervenção governamental para o seu enfrentamento, visando a uma alteração de realidade social.

No caso da violência contra as mulheres, alguns dados existentes sugerem a magnitude do problema. No entanto, existe uma preocupante subnotificação dos casos, haja vista que não raras vezes a denúncia não é registrada nas delegacias. Muitas mulheres são agredidas e não levam o fato ao conhecimento da polícia. É preciso mapear essas mulheres no âmbito do município a fim de desenvolver políticas públicas que auxiliem no combate a violência doméstica e familiar com a mulher, seja de forma preventiva e/ou repressiva.

Para tanto, o presente projeto de lei visa criar o Dossiê das Mulheres de São Roque para que o município possa efetivamente coibir toda forma de violência contra as mulheres. Embora as fontes de segurança pública já indiquem números alarmantes de violência contra as mulheres, estes dados não representam a totalidade de casos de violência enfrentado pelas mulheres, e também a segurança pública não deve ser a única ou principal fonte de informação.

Resta evidente a necessidade de produção de dados a partir de outras fontes e portas de entrada das políticas públicas para as mulheres. É preciso utilizar como base as informações confiáveis produzidas e compartilhadas pelos diversos atores sociais envolvidos no atendimento a mulheres vítimas de violência, que muitas vezes não chegam à delegacia, mas são atendidas pelas políticas públicas municipais, em especial no sistema de saúde, por meio dos hospitais de emergência, rede de atenção básica e atendimento às vítimas de violência sexual. Além das políticas de assistência social e de direitos humanos, por do Centro de Referência de Assistência Social – CREAS -, Centro de Referência de Assistência Social – CRAS -, Conselhos Tutelares, Procuradoria Especial da Mulher – PEM.

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).

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'

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.

(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.

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'

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.

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”.

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

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. Assim, o Projeto de Lei nº 52/2024-L baseia-se na legislação pátria responsável por criar mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar praticada contra mulheres.

Por fim, o Ministério Público e pelo Poder Judiciário, por meio da Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 5, de 3 de março de 2020, posteriormente instituído pela Lei nº 14.149, de 5 de maio de 2021, criou o Formulário Nacional de Avaliação de Risco, que é uma ferramenta para a prevenção e o enfrentamento de crimes e demais atos praticados no contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher.

III – 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 52/2024-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 humanos. O

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

Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo analisou a matéria em na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2257827-82.2022.8.26.0000, julgada no final de 2023, que assim decidiu:

Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Catanduva impugnando a Lei nº 6.135/2021, de iniciativa parlamentar, que criou o "Dossiê Mulher Catanduvense", consistente na elaboração de estatísticas periódicas sobre as mulheres atendidas pelas políticas públicas locais – Ausência de vício de iniciativa, à luz da tese firmada pelo E. STF no Tema nº 917 de Repercussão Geral – Diploma que, ademais, se insere em contexto normativo pátrio e estadual que impõe à Administração Pública o dever de colheita de dados relativos às mais diversas formas de violência contra a mulher – Existência, contudo, de expressões e dispositivos que afrontam o princípio da separação dos Poderes, porquanto tolhem do Executivo a opção pela melhor forma de implementação da política pública proposta, no que tange aos métodos de coleta e disponibilização dos dados – Mácula também notada na fixação de prazo para regulamentação da lei – Pedido julgado parcialmente procedente, para declarar inconstitucionais a expressão "devendo existir codificação própria e padronizadas para todas as Secretarias do Município e demais órgãos", constante do §2º do art. 2º, os §§3º a 5º do mesmo artigo, o art. 3º e o art. 5º da Lei nº 6.135/2021 do Município de Catanduva.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2257827-82.2022.8.26.0000; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/09/2023; Data de Registro: 15/09/2023)

Nos termos da decisão citada, nota-se que o Projeto em seu aspecto geral é legal. Ou seja, no que tange ao aspecto material, o objeto do Projeto de Lei nº 52/2024-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.

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 complementar a legislação federal e a estadual no que couber. Da lição do administrativista Hely Lopes Meirelles³:

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

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

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

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'

[...] 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 52/2024-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 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 Executivo quanto por membros e órgãos do Poder Legislativo.

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'

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.

IV – 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, 18 de julho de 2024.

Mara Augusta Ferreira Cruz Galvão

Procuradora Jurídica

OAB/SP nº 353.034