

PROCESSO Nº: 561/2024.

REFERÊNCIA: Projeto de Lei nº 021/2024.

AUTOR: Vereador Wilson Lucimar Alves Carvalho.

PARECER JURÍDICO Nº 049/2024 – PROC/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica acerca do Projeto de Lei nº 021/2024, que **“Institui o projeto “banco vermelho”, que visa conscientizar, prevenir, informar e sensibilizar a população através de uma campanha contra a violência doméstica e familiar e o enfrentamento ao feminicídio, no âmbito do município de Araguaína/TO, e dá outras providências.”**, de autoria do Vereador WILSON CARVALHO.

A propositura se encontra devidamente assinada e acompanhada da justificativa do autor do projeto, conforme prevê o artigo 76, inciso III e § 1º, do Regimento Interno¹ desta Casa, sendo o mesmo encaminhado a esta Procuradoria para análise e emissão de parecer jurídico, nos moldes do artigo 37 da Resolução nº 332/2016.

De forma sintetizada, é o relato. Passamos, então, a sua análise.

2. INTRODUÇÃO

Inicialmente, é imperioso ressaltar que não cabe a esta Procuradoria a análise dos aspectos relativos à conveniência e oportunidade, mas, tão somente a ANÁLISE TÉCNICO-JURÍDICA, no sentido de se verificar a compatibilidade do Projeto de Lei apresentado com as normas constitucionais e legais vigentes em nosso ordenamento.

Nesse sentido, é importante analisar a competência desta Procuradoria, à luz da Resolução nº 332, de 11 de abril de 2016 (com redação atualizada pela Resolução nº 386, de 5 de janeiro de 2023) desta Casa, senão vejamos:

“Art. 37. A Procuradoria Jurídica, dotado de autonomia funcional, vinculado a Superintendência Administrativa, terá por atribuição a

¹ Art. 76. Os projetos de lei, de Decreto Legislativo ou de Resolução deverão ser: (...) III – assinados pelo seu autor (...) § 1º Os Projetos deverão vir acompanhados de motivação escrita;



representação judicial, **a consultoria e o assessoramento técnico-jurídico da Câmara Municipal**, competindo-lhe, ainda:

(...)

IV- Elaborar pareceres e manifestações jurídicas em processos administrativos e projetos de leis" (Grifou-se)

Logo, é de se concluir pela viabilidade de manifestação acerca do Projeto de Lei apresentado pelo vereador. **Todavia**, necessário admitir que a presente manifestação tem cunho opinativo, de modo que não é vinculativo.

Em se tratando de parecer enunciativo, **adota natureza jurídica de consulta** e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao parecer proferido, desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo².

Por fim, **a mera emissão de parecer opinativo se encontra sob a inviolabilidade dos atos e manifestações da atividade de advocacia**, em razão da essencialidade do advogado à atividade jurisdicional, nos termos do artigo 133 da Constituição Federal³.

3. ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

Sob o aspecto jurídico, nada obsta o prosseguimento da tramitação do presente projeto de lei, haja vista que elaborado no regular exercício da competência legislativa desta Casa, conforme se demonstrará.

A presente propositura tem como principal objetivo instituir o projeto banco vermelho, visando o desenvolvimento de campanhas de conscientização, prevenção, informação e sensibilização sobre o enfrentamento da violência contra a mulher e o enfrentamento do feminicídio, no âmbito do Município de Araguaína. (Art. 1º). Para tanto, **prevê a instalação de bancos na cor vermelha em espaços públicos de grande circulação de pessoas, contendo informações e números telefônicos disponíveis para as mulheres vítimas de violência de gênero no Município de Araguaína. (Art.2º e art. 3º).**

Após a devida leitura, verifica-se que a propositura do presente projeto de lei é de alçada que cabe a membro do Poder Legislativo, de acordo com os artigos 54, inciso III, e 56, *caput*, ambos da Lei Orgânica do município de Araguaína, integrado, ainda, ao artigo 74, *caput*⁴, do

² STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

³ STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021

⁴ Art. 74. A iniciativa dos Projetos de Leis, cabe a qualquer Vereador, aos eleitores inscritos no município através de iniciativa popular, (Art. 50 da Lei Orgânica Municipal) e ao Prefeito, sendo privativa deste a



Regimento Interno desta Casa.

O Projeto de Lei nº 021/2024 visa incluir mecanismos de informação para prevenção e combate aos atos de violência contra a **MULHER**.

Pois bem. Sabe-se que, diante do cenário alarmante do nosso país com o crescente e vergonhoso avanço dos números de casos de violência doméstica contra a mulher, o presente tema torna-se de grande relevância, merecendo especial atenção do estado na elaboração de suas políticas públicas, com vistas a garantir a proteção dessas pessoas em estado de vulnerabilidade física e social.

Com referência ao assunto, verifica-se foi observada a competência para iniciativa do projeto. Por força da Constituição, os municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual, no que couber. Vejamos:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de **interesse local**;

II - **suplementar** a legislação federal e a estadual no que couber”

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA:

“**Art. 22.** O Município, exercendo sua autonomia, elegerá seu prefeito, vice-prefeito e vereadores, bem como organizará seu governo e administração, competindo-lhe privativamente: (...)

III - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

II – **suplementar** a legislação federal e estadual no que couber;

(...)

Art. 27 - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre quaisquer matérias de interesse e competência legal do município e especialmente sobre:

I - assuntos de **interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual**, visando adaptá-la à realidade do município”

(Grifou-se)

Vejamos o que dispõe a Constituição da República Federativa do Brasil, em seu Art. 226, § 8º:

proposta orçamentária e as que criem cargos, funções ou empregos públicos e aumentem vencimentos dos funcionários do Executivo Municipal.



“**Art. 226.** A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

(...)

§ 8º 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.

No que tange à violência contra a **MULHER**, notadamente a **Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha)** cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, conforme colaciona-se abaixo:

“**Art. 1º** Esta Lei cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher e de outros tratados internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; e estabelece medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

Art. 2º Toda mulher, independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, goza dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhe asseguradas as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservar sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social.

Art. 3º Serão asseguradas 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.

§ 1º O poder público desenvolverá políticas que visem garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares no sentido de resguardá-las de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 2º Cabe à família, à sociedade e ao poder público criar as condições necessárias para o efetivo exercício dos direitos enunciados no caput.

Art. 4º Na interpretação desta Lei, serão considerados os fins sociais a que ela se destina e, especialmente, as condições peculiares das mulheres em situação de violência doméstica e familiar” (Grifamos)

Identifica-se, portanto, que o Autor busca exatamente **garantir a ampla informação** aos munícipes com vistas a **incentivar a denúncia em caso de violência**, adaptando-se à realidade de Município, o que suplementa o previsto no art. 8º do referido diploma normativo nacional, vejamos:



Art. 8º A política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais (...)

Da leitura dos dispositivos do presente projeto de lei, podemos afirmar que apenas assegura aquilo que já consta da Constituição Federal, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, da Lei Maria da Penha. A nosso sentir, o objetivo final do projeto é assegurar o respeito à Constituição e às leis, que já trazem os direitos e garantias que aqui se busca efetivar.

É dever de todos os entes federados (União, Estados e Municípios) fazer com que a Constituição e as leis do país sejam respeitadas em suas respectivas esferas político-administrativas. É o que estabelece, expressamente, o artigo 23, inciso I, da Constituição Federal:

"**Art. 23.** É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público"

A Constituição vigente não contém nenhuma disposição que impeça a Câmara de Vereadores de legislar sobre o tema proposto, nem tal matéria foi reservada com exclusividade ao Executivo ou mesmo situada na esfera de competência legislativa privativa da União. Isso porque, o Programa não cria nenhum direito ou obrigação que já não exista hoje, por força de princípios, garantias e preceitos constitucionais e legais em vigor no país.

O projeto em apreço **não excede aos limites da autonomia legislativa** de que foram dotados os municípios, porquanto no rol das matérias de competência privativa da União (Art. 22, I a XXIV, CF) nada há nesse sentido, prevalecendo a autonomia municipal.

Portanto, sob o ponto de vista da competência e do conteúdo material, não há óbices à tramitação deste Projeto de Lei, de autoria parlamentar.

Quanto à constitucionalidade da propositura, no que concerne a um possível vício de iniciativa, percebe-se que não há óbice oriundo do art. 61, § 1º, da Constituição Federal, que estabelece, taxativamente (*numerus clausus*), a iniciativa privativa para a deflagração do processo legislativo, fixando as disciplinas próprias do Presidente da República, aplicáveis, por simetria, aos Estados e Municípios.



A iniciativa do presente projeto de lei por membro do Poder Legislativo é legítima, uma vez que a matéria não está inserida no rol contido no artigo 63 da Lei Orgânica do Município de Araguaína/TO, onde consta o rol de matérias que são de competência privativa do Executivo.

O Supremo Tribunal Federal – STF tem firmado o entendimento no sentido de que **as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no artigo 61 da Constituição**, que trata da reserva de iniciativa de lei do chefe do poder Executivo. Segundo o Pretório Excelso, não é possível ampliar a interpretação do dispositivo constitucional para abranger matérias além das que são relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, “mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo”.

Assim, no que tange à competência para legislar sobre o tema, sabe-se que, um limite à iniciativa legislativa acerca de políticas públicas é a impossibilidade de se remodelar, por lei de origem parlamentar, órgãos ou entidades integrantes da estrutura do Executivo, bem como criar novas atribuições para órgãos ou entidades existentes, muito menos criar novas pessoas jurídicas ou unidades desconcentradas, sob pena de violação à alínea “e” do inciso II do § 1º do art. 61 da CF.

Assim sendo, o conteúdo normativo do Projeto de Lei nº 021/2024, oriundo do Poder Legislativo, **não invade** a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, prevista no aludido art. 61, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil.

A Constituição Federal em vigor nada dispôs sobre a instituição de reserva em favor do Executivo da iniciativa de leis que versem sobre a matéria em análise, e, como as situações previstas no art. 27, §1º, da Constituição Tocantinense, bem como as do art. 63, da Lei Orgânica de Araguaína constituem exceção à regra da iniciativa geral ou concorrente, a sua interpretação deve sempre ser restritiva, principalmente diante de sua repercussão no postulado básico da independência e harmonia entre os Poderes.

No entanto, **recomenda-se** que a presente propositura **esteja acompanhada dos estudos necessários**, tendo em vista que a propositura prevê a instalação de bancos na cor vermelha em espaços de grande circulação de pessoas.

Não obstante, sobre projetos de lei que geram despesas ao município, a Lei Orgânica Municipal assim estabelece:



Art. 59. (...)

Parágrafo único. **O projeto de lei que implique em despesa** deverá ser acompanhado de indicação das respectivas dotações orçamentárias especificadas no orçamento de vigência.
(Grifou-se)

Além disso, o C. Supremo Tribunal Federal já definiu que é de observância obrigatória a previsão contida no artigo 113 da ADCT, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, perceba-se:

A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esses que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.
[ADI 5.816, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 5-11-2019, P, DJE de 26-11-2019]

Vale destacar que **o mero fato de gerar novas despesas ao Poder Executivo não obstaculiza a tramitação de projetos de lei, desde que haja previsão do programa na lei orçamentária anual**, na forma do artigo 167, I, da CF/88. Inclusive, o Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento 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*" (ARE nº 878.911/RJ, Relator: Min. Gilmar Mendes, publicado em 11/10/2016).

Concomitantemente, a Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como 'lei de responsabilidade fiscal', determina que toda criação de despesa seja acompanhada dos devidos estudos, vejamos:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - **estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;**

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

(Grifou-se)

Ressaltamos que para sua aprovação, o projeto dependerá do voto favorável da **maioria simples** dos membros desta Casa de Leis (Art. 58, LOM). É válido lembrar que o Presidente da Mesa Diretora somente votará em projetos com *quórum* de maioria simples quando ocorrer empate,



conforme dispõe o artigo 45, inciso III, da Lei Orgânica Municipal.

Outrossim, em análise ao Regimento Interno desta Casa Legislativa, confirma-se que os requisitos de formalidade para o projeto de lei, conforme do art. 76 e seus incisos, encontram-se presentes neste projeto, devidamente assinalado por seu autor. No mais, deixamos para as Comissões Permanentes, em momento oportuno, a análise de questões de mérito que escapam à competência deste órgão de consultoria jurídica.

Esta Procuradoria não vislumbra qualquer óbice ao regular trâmite do projeto em análise, cabendo ao parlamento desta Casa de Leis a análise de mérito, devendo passar pela **Comissão de Justiça e Redação**, **Comissão de Finanças e Orçamento** e pela **Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania**, para que emitam os respectivos Pareceres, devendo, em seguida, ser encaminhado ao Plenário da Casa para votação, nos termos do Regimento Interno.

4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se que o projeto se encontra revestido de juridicidade, razão pela qual, esta Procuradoria vislumbra como **CONSTITUCIONAL** o Projeto de Lei nº 021/2024, manifestando **parecer favorável** ao seu prosseguimento nesta Casa de Leis.

RECOMENDA-SE a necessidade de estudo de impacto orçamentário ao Projeto de Lei nº 021/2024, conforme é exigido pelo parágrafo único do art. 59 da Lei Orgânica Municipal e pelo art. 16 da LRF, tendo em vista a previsão da instalação de bancos na cor vermelha em espaços de grande circulação de pessoas.

É o parecer.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 02 dias do mês de abril de 2024.

LUCIANE COSTA E SILVA NASCIMENTO
Advogada da Câmara Municipal⁵

⁵ Matrícula 1065812. Portaria nº 062/ 2017, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 1281, de 13 de março de 2017, pág. 10. OAB/TO nº 5268.

