



**PARECER JURÍDICO:** 028/2022

**AUTORIDADE CONSULENTE:** Presidente da CMI

**REFERÊNCIA:** Projeto de Lei n. 5.454/2022

**EMENTA:** “Institui a Campanha Permanente de Educação e Combate à Violência contra a Mulher no município de Imbituba, e dá outras providências.”.

## **I – RELATÓRIO:**

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Elísio Sgrott, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n. 5.454/2022, que institui a Campanha Permanente de Educação e Combate à Violência contra a Mulher no município de Imbituba, e dá outras providências.

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 20 de março de 2022, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no dia 25 do mesmo mês.

Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final para exarar Parecer. Ao seu tempo, a Comissão solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente.

É o Relatório. Segue o Parecer.

## **II – DOS FUNDAMENTOS:**

*Ab initio*, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência de propor a matéria, percebe-se a legalidade em perfeita ordem, vez que a iniciativa da propositura está revestida de todas as formalidades legais.

É o Senhor Vereador competente para propor o Projeto de Lei, pois não se refere à matéria de iniciativa privativa do Executivo municipal, vez que não consta no rol do art. 72 da Lei Orgânica do Município de Imbituba:

Art. 72 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:  
I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;



- II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- III - criação, estruturação e atribuições das Secretárias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;
- IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio e subvenções.

Combina-se ao artigo *sus*o, o estabelecido no art. 70 da LOM, senão vejamos:

Art. 70 - A iniciativa das Leis Complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, representados, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

Desse modo, não há qualquer limitação constitucional à propositura de Projeto de Lei por vereador versando sobre a matéria aqui tratada, especialmente porque não foram criados deveres ou obrigações ao Executivo. Portanto, é de se reconhecer que o Projeto de Lei não adentra em matéria de cunho eminentemente administrativo, situação que levaria a veto específico por vício de iniciativa.

**Nesse passo, em relação à técnica legislativa, o presente projeto está de acordo com a Lei, não contrariando nenhuma ordem jurídica, pois a iniciativa parlamentar é legítima, uma vez que não se trata de matéria cuja competência seja privativa de outro Poder (CF, art. 61).**

*In casu*, o projeto em epígrafe tem como objetivo criar, no âmbito municipal, a Campanha Permanente de Educação e Combate à Violência contra a Mulher, que tem como escopo promover o combate e a prevenção da violência contra a mulher, instituindo formas de conscientização permanente da população, que poderão ser regulamentadas e concretizadas pelo Poder Executivo por meio de provisões especiais, conforme a conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Conforme reza a 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 (art. 30, I e II, da CF).

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos: Art. 30. Compete aos Municípios: I - **legislar sobre assuntos de interesse local**; II - **suplementar a legislação federal e a estadual no que couber**; (...) (grifei).



A Constituição do Estado de Santa Catarina, por extensão, reproduziu esse regramento, consoante dispõe o artigo 112 da Carta Catarinense, *in verbis*:

Art. 112 — Compete ao Município:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;

Verifica-se, portanto, que a matéria veiculada neste Projeto de Lei se adequa perfeitamente aos princípios de competência legislativa que são assegurados ao Município consoante a regra prevista no artigo 30, da Constituição Federal. A Lei Orgânica do Município também toca na competência, vejamos:

Art. 15 - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia o que lhe é de seu peculiar interesse e do bem estar de sua população, e ainda:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- (...)

Nesta senda, os ensinamentos do mestre Hely Lopes Meirelles:

“Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar ‘sobre assuntos de interesse local’ bem como a de ‘suplementar a legislação federal e estadual no que couber’- ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local – ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores. (...) Leis de iniciativa da Câmara, ou mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, §1º e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como Chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autarquia e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, 3 as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os critérios suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental” (In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 13ª edição. São Paulo: Malheiros, p. 587)

**A norma que se pretende instituir é programática, dogmática, inspiradora e não executiva, ao passo que o projeto prevê objetivos e diretrizes da referida campanha de caráter educativo, justificando a atuação legislativa municipal. A matéria é de interesse local e não há limitação constitucional à deliberação.**



A medida pretendida, conforme justificção anexa, visa implementao de programa educativo à populao, com lastro em poltica de combate à violncia contra a mulher, aderindo no mbito do Municpio de Imbituba, conscientizao sobre a importncia da Lei Federal nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, que cria mecanismos para coibir a violncia domstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituio Federal, da Conveno sobre a Eliminao de Todas as Formas de Discriminao contra as Mulheres e da Conveno Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violncia contra a Mulher; dispoe sobre a criao dos Juizados de Violncia Domstica e Familiar contra a Mulher; altera o Codigo de Processo Penal, o Codigo Penal e a Lei de Execuo Penal; e dá outras providncias.

Em continuidade, cumpre informar que a iniciativa, em nenhum momento, incorre em obrigao direta ao Poder Executivo, pois o texto apenas estabelece regras e diretrizes genricas para o estabelecimento da Campanha Permanente de Educao e Combate à Violncia contra a Mulher no municpio de Imbituba. Portanto, considerando no criar novos encargos e despesas, o projeto atende aos requisitos mnimos para sua tramitao com relao às questes oramentrias e financeiras.

É de se considerar, ainda, que o Supremo Tribunal Federal (5ARE 878911 RG / RJ – Repercussao Geral no Recurso Extraordinrio com Agravo 878.911 Rio de Janeiro, rel. Gilmar Mendes, j. 19/09/2016) sedimentou entendimento no sentido de que **“no usurpa a competncia privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administrao Pblica, no trata da sua estrutura ou da atribuio de seus rgos nem do regime jurdico de servidores pblicos”** (grifei).

Nesse passo, nada impede, conforme tem entendido esta Assessoria, iniciativa parlamentar no sentido de instituir programas municipais, com previsao de objetivos especficos, desde que no imponha ou “permita” medidas ao Executivo.

Assim, a jurisprudncia do Supremo Tribunal Federal: ***A criao, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros pblicos no invade esfera de competncia exclusiva do chefe do Poder Executivo.*** [RE 290.549 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 28-2-2012, 1ª T, DJE de 29-3-2012.].

O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, no implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Chefe do Governo Municipal. A pretensao ora analisada nada mais fez do que respeitar o princpio da separao dos poderes, por assinar ao Executivo exercer o seu poder regulamentar, o que lhe é permitido.

Sobre leis que criem programas ou campanhas, verificamos precedentes favorveis em casos anlogos, vejamos:



Adin nº 2051.413-62.2016.8.26.0000 – São Paulo

Voto nº 34.663

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITATIBA

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITATIBA

(Lei nº 5.978/15)

Rei. Des. **JOÃO NEGRINI FILHO** Voto nº 19.183

### **ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**Lei Municipal nº 4.865, de 28.09.15** do Município de Itatiba, instituindo, na rede municipal de ensino, a 'Campanha Permanente de Diagnóstico da Dislexia'. **Vício de iniciativa. Arts. 1º, 3º, 4º. Inocorrência.** Matéria relativa à saúde quando concorrente a iniciativa legislativa. Manifesto interesse local. **Arts. 2º. Ingerência na organização administrativa. Inadmissível a fixação pelo Legislativo, de prazo para que o Executivo regulamente a norma. Desrespeito à separação dos poderes. Precedentes. Afronta aos arts. 5º; 47, incisos II e XIV; 144 da Constituição Bandeirante. Reconhecida a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei impugnada. Fonte de custeio. Possível a indicação de fonte de custeio genérica (art. 3º). Precedentes dos Tribunais Superiores. Inocorrência de vício. Procedente, em parte, a acção.**

1. Relatório já nos autos (fls: 64/66).

2. Entendo procedente, em parte, a acção.

Trata-se de **acção direta de inconstitucionalidade** proposta pelo Prefeito Municipal de Itatiba tendo por objeto a **Lei Municipal nº 4.865, de 28.09.15**, de iniciativa parlamentar, instituindo, na rede municipal de ensino, a 'Campanha Permanente de Diagnóstico da Dislexia' com o seguinte teor:

"Art. 1º Fica instituída nas escolas da Rede Municipal de Ensino de Itatiba a 'Campanha Permanente de diagnóstico da Dislexia, a ser desenvolvida e realizada anualmente no primeiro semestre do ano letivo."

"Art. 2º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da sua publicação."

"Art. 3º As despesas decorrentes com a execução da presente Lei correrão por conta das verbas próprias do orçamento, suplementadas se necessário."

"Art. 4º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário." (fls. 24).

O I. Relator reconhece a inconstitucionalidade da norma em questão em razão da existência de **vício de iniciativa**, entendendo evidenciada "... a invasão, pelo Poder Legislativo, de atribuições cabíveis exclusivamente ao Poder Executivo...", além de apontar que a lei impugnada cria despesas **sem indicar a fonte de custeio**. Todavia, em que pese o respeito ao entendimento do I. Relator, ousou **divergir** deste posicionamento apenas para declarar inconstitucional o disposto no **art. 2º** da norma, julgando **parcialmente procedente** a acção por entender se tratar de matéria - saúde de **iniciativa concorrente**.



*a) Quanto ao vício de iniciativa.*

*Embora tenha entendido inconstitucional norma em condição semelhante (ADIn nº 2.186.842-69.2014.8.26.0000 v.u. j. de 25.02.15), melhor analisando a questão, não vislumbro, quanto ao ponto central desta ação direta de inconstitucionalidade criação na rede municipal de ensino da 'Campanha Permanente de Diagnóstico do Dislexia', o apontado vício.*

*A lei, com exceção ao art. 2º (“Art. 2º - O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da sua publicação.”) não se encontra no rol de matéria reservadas ao Chefe do Poder Executivo, ou seja, aquelas que envolvem (a) servidores públicos; (b) estrutura administrativa; (c) leis orçamentárias; geração de despesas; e, (d) leis tributárias benéficas (GIOVANI DA SILVA CORRALO “O Poder Legislativo Municipal” Ed. Malheiros 2008 p. 82/87).*

[...]

*Assim, em que pese meu anterior entendimento sobre tema semelhante, reconheço a constitucionalidade da Lei Municipal em apreço, de iniciativa parlamentar, no que tange à criação “... nas escolas da Rede Municipal de Ensino de Itatiba (d) a ‘Campanha Permanente de Diagnóstico da Dislexia’, a ser desenvolvida e realizada anualmente no primeiro semestre do ano letivo.” (fls. 24).*

*A Lei Municipal nº 4.865, de 28.09.15, ressalta-se, com exceção dos art. 2º, como a seguir se verá, não gera qualquer obrigação ao Poder Executivo Municipal, mas apenas institui campanha de prevenção à saúde, embora implantada no âmbito da rede municipal de ensino, como inclusive prevê a Constituição Federal (art. 23; inciso II; e art. 196, ambos da CF), a matéria é de competência e de iniciativa legislativa concorrente, como decorre dos termos amplos das normas acima referidas e, em especial, desse último preceito constitucional (“A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.” grifei).*

*Observe-se que o Município possui, juntamente com o a União, Estados e Distrito Federal, autonomia (“... a ideia de autonomia está ligada à capacidade de organização e ação, que constitui o aspecto político, administrativo e financeiro.” - REGINA MARIA MACEDO NERY FERRARI - “Direito Municipal” - 3ª ed. - Ed. Revista dos Tribunais - p. 79) para tratar da saúde local e para promover campanhas que visem uma melhor qualidade de vida para sua população. O art. 30, inciso VII, acrescenta que compete aos Municípios: “VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;”. (grifo original).*

Seguindo essa perspectiva constitucional, de forma a não deixar dúvidas quanto a viabilidade do exercício de iniciativa parlamentar em matéria desse jaez, colaciona-se:



*Ora, a norma local se limitou a instituir a "Campanha Permanente de Diagnóstico da Dislexia". Não dispôs sobre matéria de competência de iniciativa exclusiva do Executivo, não afrontou a separação de Poderes, nem avançou sobre o princípio da 'reserva da Administração' que, segundo o Pretório Excelso, "... impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo." (RE nº 427.574-ED j. de 13.12.11 Rel. Min. CELSO DE MELLO DJE de 13.02.12 e ADI nº 3.343 j. de 01.09.11 Plenário Rel. p/o Ac. Min. LUIZ FUX DJE de 22.11.11, dentre outros no mesmo sentido). (grifo original).*

**Destarte, é legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Magna.**

Contudo, em relação ao mérito importa salientar que esta Assessoria Jurídica não explanará argumentação, pois caberá tão somente aos Vereadores, no uso de sua função legislativa, verificar a viabilidade ou não da aprovação desta proposição, respeitando-se para tanto as formalidades legais e regimentais.

Nesse sentido, entendo pela constitucionalidade da proposição no que toca a iniciativa, não havendo vício. Ademais, no que diz respeito ao mérito, também nenhum óbice há no Projeto de Lei aqui examinado, vez que adequado e bem inserido no ordenamento jurídico brasileiro. Quanto a legalidade, não há nada que possa macular o Projeto de Lei n. 5.454/2022.

### III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opino pela legalidade e constitucionalidade** com regular tramitação do Projeto de Lei nº 5.454/2022, por inexistirem vícios de natureza material ou formal que impeçam sua tramitação.

Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo<sup>1</sup>. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

<sup>1</sup> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)



“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

**É o Parecer.**

À consideração superior.

Imbituba/SC, 05 de maio de 2022.

**Assessora Jurídica da Presidência**  
**OAB/SC 46.707**