

PARECER JURÍDICO**REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS:**

Constituição Federal: art. 30, inc. II, art. 23, inc. X, art. 84, inc. II e especialmente o art. 226, §8º;

Constituição Estadual: art. 60, inc. II letra "d", e art. 82, inc. II;

Lei Orgânica: Art. 7º, incisos I a III, Art. 11, inc. XXX, art. 12, inc. XII, e art. 142;

Regimento Interno: Artigos 14, inc. III, 85, 136 e 144.

OBJETO DO PROJETO DE LEI:

O projeto versa sobre a criação do selo de responsabilidade social a ser conferido pelo Município às entidades e empresas que atuem em políticas públicas de inclusão às Mulheres vítimas de violência doméstica.

Vejamos:

"Art. 1º Fica Instituído o Selo de Responsabilidade Social denominado parceiros das Mulheres, que poderá ser concedido às entidades sociais, empresas, entidades governamentais e outras instituições que atuarem em parceria com o Município, no desenvolvimento de ações que envolvam a formação, qualificação, preparação e inserção de mulheres vítimas de violência doméstica no mercado de trabalho.

Art. 2º No selo será registrado o ano em que foi estabelecida a parceria.

Art. 3º Serão consideradas relevantes às ações que resultem em:

I - contratação de mulheres vítimas de violência doméstica;

II - superação de meta prevista em convênios, termos de cooperação ou instrumentos congêneres celebrados com o órgão municipal competente para trabalho e renda, visando qualificação e/ou inserção de mulheres vítimas de violência doméstica no mercado de trabalho;

III - desenvolvimento ou apoio ao desenvolvimento de ações de capacitação de entidades sociais para atuação na qualificação de mulheres vítimas de violência doméstica;

IV - desenvolvimento ou apoio ao desenvolvimento de ações de capacitação e formação em

metodologias aplicáveis à qualificação de mulheres vítimas de violência doméstica;

V - desenvolvimento ou ações de estudo ou incentivo à disseminação de tecnologias sociais com foco no empreendedorismo feminino.

Art. 4º O órgão municipal competente desenvolverá procedimentos para a concessão e o monitoramento do selo.

Art. 5º O selo será encaminhado por meio eletrônico, acompanhado de ofício e certificado, e será concedido:

I - nas parcerias com instituições qualificadoras, após a comprovação das metas;

II - nas parcerias para a contratação de mulheres vítimas de violência doméstica, após a comprovação da criação de vínculo empregatício da mulher com a instituição por meio da consulta ao cadastro de empregados e desempregados;

III - nas demais ações, no momento da celebração da parceria com o órgão municipal competente para trabalho e renda, via Termo de Cooperação Técnica, Protocolo de Intenções ou instrumento congênere que venha a contribuir para a execução da política municipal de trabalho, emprego e geração de renda, estabelecida pelo Município para as mulheres vítimas de violência doméstica.

Art. 6º No caso de parceria para a contratação de mulheres vítimas de violência doméstica caberá ao órgão municipal competente monitorar a ocupação do posto de trabalho

criado pela instituição que recebeu o selo, pelo período mínimo de doze meses.

Parágrafo único. O posto de trabalho deverá manter-se ocupado pelo período de doze meses podendo a instituição substituir a mulher vítima de violência doméstica no prazo de trinta dias a partir da demissão da mesma.

Art. 7º A instituição que não atender ao disposto no parágrafo único do art. 6º desta Lei perderá o direito ao uso do selo e deverá retirá-lo de qualquer material de divulgação no prazo máximo de seis meses improrrogáveis, contados a partir da data do Aviso de Recebimento (AR), comunicando o cancelamento da parceria.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação..

QUANTO À TÉCNICA LEGISLATIVA:

Nesse tópico o projeto é analisado à luz da Lei Complementar 95/98, e do art. 76, parágrafos 1º ao 3º do Regimento Interno.

Verifico que o projeto de lei foi estruturado observando a parte preliminar (ementa), a parte normativa (de forma objetiva e devidamente articulado), cumprindo exigência do art. 3º da LC 95/98, e a parte final estabelecendo a vigência – o que atende ao art. 8º da LC 95/95. Ademais o projeto apresenta justificativa, o que atende o §1º do art. 76 do Regimento.

Portanto, no exame de legalidade quanto à técnica legislativa o projeto atende aos requisitos da LC 95/98 e do Regimento Interno.

DA COMPETÊNCIA LOCAL:

A Constituição Federal institui o sistema federativo com organização político-administrativa formada pela a união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal. A Constituição, entretanto, resguarda “autonomia” aos entes federados, dentro dos limites estabelecidos na própria Constituição – o que na espécie diz com o interesse local.

Essa autonomia local se subdivide em dois âmbitos: micro-interesse e macro-interesse.

O micro-interesse é aquele que se caracteriza pela sua natureza eminentemente local, ao passo que o macro-interesse, é aquele que caracteriza-se pela capacidade do Município de legislar de forma concorrente ou suplementar com a União ou com o Estado – que são as hipóteses versadas nos incisos I a II do artigo 23, e art. 30 inciso II, ambos da CF, combinado com o artigo 12 da LOM, especialmente o inciso XII que refere a competência supletiva do município para legislar sobre a assistência pública.

Evidentemente as questões relativas à proteção da mulher vítima de violência, são situações que extrapolam o interesse local, isso porque a violência contra a mulher é um mal que assola o país inteiro. Entretanto, vejo no art. 23, inc. X da Constituição Federal que os Estados e Municípios possuem competência concorrente ou suplementar para legislarem sobre o “combate às causas da pobreza e da marginalização, e para promoção da integração social dos setores desfavorecidos”.

Ademais, é necessário dizer que o município tem por objetivo fundamental a construção de uma sociedade justa, livre, com

redução de desigualdades e a promoção do bem de todos conforme preconizado pelo art. 7º, incisos I a III da LOM.

Aliás, o Município tem legislado nesse sentido, sito as seguintes leis:

- a) Lei Ordinária 8944/2019 - Autoriza o Município de São Leopoldo a dispor de medidas de prevenção e combate ao abuso sexual de mulheres nos meios de transporte coletivo no âmbito da cidade de São Leopoldo, e dá outras providências;
- b) Lei Ordinária 8848/2018 - Dispõe sobre a obrigatoriedade das Instituições de Ensino Municipal de São Leopoldo ofertar como tema transversal nas aulas, ao menos, em um planejamento coletivo anual, assim como em reuniões ampliadas da Comunidade Escolar o assunto da violência contra a mulher, e dá outras providências.
- c) Lei Ordinária 8718/2017 - Torna obrigatório o registro no prontuário de atendimento médico, indícios de violência contra a mulher, para fins de estatísticas e prevenção.
- d) Lei Ordinária 6976/2009 – Dispõe sobre a criação, competência, composição e funcionamento do Conselho Municipal de Direitos da Mulher (COMDIM).
- e) Lei Ordinária 5977/2006 – Dispõe sobre a constituição e implantação de centro de referência para atendimento a mulheres em situação de violência em São Leopoldo.

Para além de tais iniciativas destaco que o atual governo mantém em sua estrutura administrativa uma Secretaria de Mulheres, justamente por compreender a necessidade de focar e fomentar políticas públicas a concretizar os objetivos fundamentais do município especialmente no tema tocante a proteção, inclusão e valorização da mulher.

Inobstante a competência local, não é demasiado referir que a Constituição estabeleceu responsabilidade aos entes federados para promover a assistência das pessoas no ambiente doméstico, conforme art. 226, *in verbis*:

“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.”

Nesse contexto tenho que o projeto é **materialmente constitucional** pois o município dentro a ótica do interesse local pode legislar nesse particular, como aliás de fato tem legislado.

DA INICIATIVA LEGISLATIVA:

É da legitimidade do Vereador a apresentação de proposições, conforme art. 14, inciso III do Regimento Interno, em consonância com o art. 134 da Lei Orgânica Municipal, contudo, respeitado o princípio da reserva legal.

No caso em análise, em que pese o nobre intuito do Vereador Proponente, observo vício de iniciativa, especialmente nos artigos 4º, 5º e 6º, merecendo destaque:

“Art. 4º O órgão municipal competente desenvolverá procedimentos para a concessão e o monitoramento do selo.

Art. 5º O selo será encaminhado por meio eletrônico, acompanhado de ofício e certificado, e será concedido:

I - nas parcerias com instituições qualificadoras, após a comprovação das metas;

II - nas parcerias para a contratação de mulheres vítimas de violência doméstica, após a comprovação da criação de vínculo empregatício da mulher com a instituição por meio da consulta ao cadastro de empregados e desempregados;

III - nas demais ações, no momento da **celebração da parceria com o órgão municipal competente para trabalho e renda**, via Termo de Cooperação Técnica, Protocolo de Intenções ou instrumento congênere que venha a contribuir para a execução da política municipal de trabalho, emprego e geração de renda, estabelecida pelo Município para as mulheres vítimas de violência doméstica.

Art. 6º No caso de parceria para a contratação de mulheres vítimas de violência doméstica **caberá ao órgão municipal competente monitorar a ocupação do posto de trabalho** criado pela instituição que recebeu o selo, pelo período mínimo de doze meses."(Grifei)

Entretanto, sendo inegavelmente nobre o pensamento que norteia a proposição, tenho que no caso em análise há invasão de competência reservada ao Chefe do Executivo, no que resulta em vício de iniciativa, especialmente quando, para além da criação de norma programática, estabelece atribuições administrativas, interferindo na gestão ao estabelecer a obrigatoriedade do monitoramento sobre a ocupação de postos de trabalho.

Não desconheço o Tema 917 do STF que aponta uma visão mais flexiva do Supremo Tribunal Federal acerca da iniciativa de leis que não dispõem sobre organização administrativa, não versam sobre servidores públicos, tampouco sobre seu regime jurídico, entretanto, no caso em análise, estabelecer por ato coativo a obrigatoriedade do executivo monitorar vínculos de emprego, é ir além

da natureza programática da norma, para de fato provocar ingerência no poder executivo.

Com efeito, projeto é inconstitucional porque apresenta vício de iniciativa, ferindo o artigo 84, inciso II letra "a" da Constituição Federal, aplicável simetricamente ao Município no que pertine à competência do Sr. Prefeito. Vejamos:

"Art. 84 – Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

II – exercer, com auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;" (Grifei).

Ademais a proposição fere o disposto no art. 60, inc. II, letra "b" da Constituição Estadual, in verbis:

Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

I – (...)

II - disponham sobre:

a) (...);

b) (...);

c) (...);

d) criação, estruturação e **atribuições das secretarias de órgãos da administração pública;**"

O projeto viola também o disposto no artigo 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual, aplicável, aos municípios, em simetria, por força do artigo 8º, caput, da Carta do Estado:

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

[...].

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

[...].

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

[...].

Note-se que o projeto ao dizer que “O órgão municipal competente desenvolverá procedimentos para a concessão e o monitoramento” invade atribuição da Administração Municipal, inclusive pré-estipulando a organização e metodologia para concessão do selo proposto, não deixando margem ao disciplinamento da matéria pelo Prefeito Municipal, com clara invasão de competência em matéria reservada ao Chefe do Executivo.

Ocorre que as disposições constitucionais invocadas, deve ser também obedecidas em âmbito municipal em face do princípio da simetria. E nesse sentido, foi editada a Carta Municipal, com efeito, no art. 152, incisos XV e XXIII da Lei Orgânica, que estabelece competência privativa ao Sr. Prefeito para “prover os serviços públicos” e para “organizar os serviços internos das repartições”. Aliás, o art. 142 da LOM refere que a administração do município incumbe ao Prefeito.

Nesse sentido, precisos os ensinamentos do inolvidável Hely Lopes Meirelles¹:

De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, **indicar** medidas administrativas ao prefeito adjuvandi causa, isto é, a título de colaboração e **sem força coativa ou obrigatória para o Executivo**; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.

Neste contexto **o projeto é formalmente inconstitucional** por **vício de iniciativa**.

DO PROCESSO LEGISLATIVO:

O processo legislativo é ordinário, sujeitando-se inicialmente ao crivo da Comissão de Constituição e Justiça.

Em caso de parecer da CCJ pela inconstitucionalidade, o parecer deve ir ao Plenário (art. 57. Parágrafo único do Regimento Interno). Admitida a inconstitucionalidade, o projeto é arquivado. Contudo, admitida a constitucionalidade do projeto, a matéria segue trânsito pelas demais comissões permanentes para análise de mérito.

A matéria restará aprovada por maioria simples (por se tratar de projeto de lei ordinária), de acordo com o art. 144 do Regimento Interno, devendo passar pelo crivo do Plenário em duas

¹ In, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed., p. 619, Malheiros: 2009, São Paulo

votações (art. 136 do Regimento) e se sujeita á sanção do Chefe do Executivo, conforme dispõe o art. 85 também do Regimento Interno.

São Leopoldo, 16 de junho de 2021.

Jefferson Oliveira Soares,

Consultor Jurídico.