



ESTADO DE SANTA CATARINA

# CÂMARA MUNICIPAL DE CRICIÚMA

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

## Parecer Jurídico 1/2021 do(a) Projeto PL 1/2021

### I - DO RELATÓRIO

Trata-se de parecer acerca da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 1/2021, de autoria da *Vereadora Giovana Vito Mondardo*, que Institui o "Programa de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e Intrafamiliar", que dispõe sobre a reflexão, conscientização e responsabilização dos autores de violências domésticas e grupos reflexivos de homens, e dá outras providências.

A justificativa do presente projeto de lei assim diz:

Tendo em consideração as informações mais recentes sobre violência contra a mulher no município de Criciúma extraídos do Relatório de Dados Estatísticos do Poder Judiciário de Santa Catarina, entre janeiro e dezembro foram distribuídos 258 processos de tratavam de casos relacionados com violência doméstica, e no mesmo período foram concedidas 202 medidas protetivas a mulheres vítimas de violência no Município.

Com a promulgação da Lei 11.340/2006, popularmente conhecida como Lei Maria da Penha, o Brasil tornou-se referência internacional no enfrentamento à violência contra a mulher. Já naquele momento, a Lei indicava em seus artigos 35 e 45 a possibilidade de intervenção com homens autores de violência, como o encaminhamento compulsório destes homens para programas de recuperação e reeducação (BRASIL, 2006). Atualmente, os pesquisadores Adriano Beiras e Daniel Fauth Martins estão conduzindo um mapeamento com o objetivo de identificar a quantidade de grupos de homens autores de violência no Brasil, até o mês de outubro de 2020 foram mapeadas 311 iniciativas de grupos.

Dada o reconhecimento internacional de que o enfrentamento da violência doméstica passa por medidas de reflexão com os homens, seus principais perpetradores (BEIRAS, TONELI, RIED, 2017; SCOTT, 2018; NOTHAFT, BEIRAS, 2019), no ano de 2020 o Governo Federal promulgou a Lei 13.984, que alterou o artigo 22 da Lei Maria da Penha "para estabelecer como medidas protetivas de urgência frequência do agressor a centro de educação e de reabilitação e acompanhamento psicossocial" (BRASIL, 2020). Com a



Escaneie o código ao lado com um leitor de código de barras e acesse a versão digital do documento em <http://www3.cmbc.es.gov.br/validador> e digite o identificador 3400370039003A00540062004002201. Este documento é assinado digitalmente com o MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.



ESTADO DE SANTA CATARINA

# CÂMARA MUNICIPAL DE CRICIÚMA

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

alteração da Lei, não se faz mais necessário esperar o julgamento do processo para o encaminhamento do acusado, pois a participação no grupo é uma ação vinculada à medida protetiva.

Desse modo, é possível garantir maior celeridade na resolução do conflito, já que não será necessário esperar meses, ou mesmo anos, para que este homem seja responsabilizado por suas ações. Além disso, como aponta o antropólogo Theophilos Rifiotis (2004), muitas mulheres que procuram as delegacias especializadas para registro do Boletim de Ocorrência não buscam como resultado dessa ação a prisão do homem autor de violência, mas sim o cessar do conflito. Antenaza (2012) verificou que essas mulheres buscam resolver o conflito através de intervenções do tipo reflexiva e, em muitos, devido a ligação afetiva/emocional com o companheiro não se separam. Romper com as dinâmicas de violência perpassa pela reflexão e desnaturalização de situações abusivas, e os grupos reflexivos para homens autores de violência são um espaço privilegiado para este rompimento.

De acordo com o levantamento realizado por Montero e Bonino (2006), onde foram avaliados os resultados dos grupos reflexivos em diferentes países, foi possível observar os efeitos positivos desse modelo de intervenção, onde mesmo após 30 meses do fim do programa houve diminuição da violência psicológica, e aproximadamente 80% dos homens não voltaram a cometer violência física. Nothaft e Beiras (2019), em uma revisão bibliográfica em cinco teses e doze dissertações brasileiras, identificaram que os participantes de grupos reflexivos para autores de violência relataram que após o grupo tiveram melhorias no ambiente familiar e que consideram o grupo um espaço de aprendizado. Para os autores, intervenções de caráter reflexivo se mostram como uma nova forma de resolver o conflito, contribuindo para que esses homens percebam e controlem sua agressividade. Os grupos reflexivos são espaços de interlocução e ampliação de significados e sentidos a respeito das relações conjugais e violências (NOTHAFT, BEIRAS, 2019)

Para o psicólogo Juliano Scott os grupos reflexivos têm também o potencial de impedir a transmissão intergeracional da violência (Scott, 2018), já que os filhos do casal deixariam de presenciar cenas de agressão ressignificando situações que outrora fizeram da violência um evento banalizado naquele sistema familiar. Além disso, Scott (2018) aponta que mesmo que haja o rompimento do relacionamento que foi palco da agressão, os grupos podem evitar que o padrão violento se repita em relacionamentos posteriores.





ESTADO DE SANTA CATARINA

# CÂMARA MUNICIPAL DE CRICIÚMA

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Tendo em consideração as informações mais recentes sobre violência contra a mulher no município de Criciúma extraídos do Relatório de Dados Estatísticos do Poder Judiciário de Santa Catarina, entre janeiro e dezembro de 2020, foram distribuídos 258 processos de tratavam de casos relacionados com violência doméstica, e no mesmo período foram concedidas 202 medidas protetivas a mulheres vítimas de violência no município. O que indica uma significativa demanda de homens autores de violência para os grupos reflexivos.

Em municípios como São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre e da catarinense Blumenau, as Câmaras de Vereadores aprovaram textos legislativos que contribuíram com a organização de políticas e ações que garantiram melhores condições de acolhimento para mulheres vítimas de violência, bem como integração entre a municipalidade, polícias e instituições com capacidade teórica e técnica de incrementar esse movimento de prevenção e enfrentamento a violência contra a mulher.

O texto em questão foi concebido à partir da explanação feita a autora do Projeto de Lei por pesquisadoras e pesquisadores da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC, além da coleta de relatos sobre ações e resultados feitos por servidores públicos que atuam na implementação de programas de caráter semelhante ao proposto nos municípios citados acima, onde foi possível observar a queda na reincidência em casos de homens autores de violência contra mulher, além de maior celeridade na reorganização social e econômica de mulheres vítimas de violência.

É o breve relato dos fatos.

## II – DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Na estrutura federativa brasileira, os Estados e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para dispor sobre sua própria organização, inexistindo liberdade absoluta ou plenitude legislativa nessa matéria, prerrogativa só conferida ao poder constituinte originário.

Como consectário, por simetria, impõe-se a observância, pelos entes federados





ESTADO DE SANTA CATARINA

# CÂMARA MUNICIPAL DE CRICIÚMA

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

inferiores, dos princípios e das regras gerais de organização adotados pela União.

Raul Machado Horta<sup>[1]</sup> assevera:

*A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação, torna a Constituição Federal a sede de normas centrais, que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária.*

Conforme o mesmo autor, essas normas centrais são constituídas de princípios e regras constitucionais, dentre os quais se sobressai o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, com previsão permanente nas Constituições Republicanas, consagrado no artigo 2º da atual Carta Magna. E, na concretização desse princípio, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente aos Municípios, senão vejamos:

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

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

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

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;



Escaneie o código ao lado com um leitor de código de barras e acesse a versão autêntica do documento em <http://www3.cmbes.gov.br/validador> com o identificador 3400370039003A0054006200400224. Documento assinado digitalmente em conformidade com o MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.



ESTADO DE SANTA CATARINA

# CÂMARA MUNICIPAL DE CRICIÚMA

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. *Sem grifo no original.*

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; *Sem grifo no original.*

De igual modo, a Lei Orgânica do nosso Município:

Art. 12. Compete ao Município:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

(...) *Sem grifo no original.*

Como se vê, o Município pode legislar sobre assunto de interesse local e, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.





ESTADO DE SANTA CATARINA

# CÂMARA MUNICIPAL DE CRICIÚMA

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

O Regimento Interno desta Casa (art. 143), por sua vez, estabelece que são de iniciativa do Poder Legislativo todos os projetos que não sejam aqueles de exclusiva iniciativa do Prefeito.

Portanto, são de iniciativa privativa do Prefeito os projetos de lei que (art.140 do Regimento Interno):

I - fixem ou modifiquem o efetivo da guarda municipal;

II - disponham sobre:

a) criação, transformação e extinção de cargos, funções, empregos públicos e remuneração dos servidores do Poder Executivo, suas autarquias e fundações;

b) servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargo, estabilidade e aposentadoria;

**c) criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;**

d) concessão de subvenções e auxílios;

e) orçamento anual e plurianual;

f) diretrizes orçamentárias;

g) abertura de créditos;

h) leis delegadas; ou

i) criação, alteração e extinção de distritos.

Ainda,



Escaneie o código ao lado com um leitor de código de barras para autenticar o documento em <http://www3.cmbe.es.gov.br/sistema/autenticacao> ou acesse a versão digital deste documento em <http://www3.cmbe.es.gov.br/sistema/autenticacao> com o identificador 3400370039003A0054006200400224. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.



ESTADO DE SANTA CATARINA

# CÂMARA MUNICIPAL DE CRICIÚMA

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

## Art. 50 Compete, privativamente, ao Prefeito Municipal:

I - nomear e exonerar Secretários Municipais e Administradores Distritais;

II - exercer, com o auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da administração municipal;

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

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para a sua execução;

V - vetar, total ou parcialmente, projetos de lei;

VI - dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, na forma da lei;

VII - comparecer a Câmara Municipal, por ocasião da abertura da sessão legislativa, prestando-lhe conta do exercício anterior e cientificando sobre o plano de governo para o exercício corrente;

VIII - nomear, exonerar e demitir servidores, segundo a lei;

IX - enviar à Câmara Municipal o plano plurianual, o projeto de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Lei Orgânica;

X - prestar, anualmente, à Câmara Municipal, no mês de março, as contas referentes ao exercício anterior;

XI - prover e extinguir os cargos públicos municipais na forma da lei;

XII - exercer outras atribuições previstas nesta Lei Orgânica e inerentes ao cargo.

Parágrafo Único - As atribuições mencionadas nos incisos VI e XI poderão ser delegadas. *Sem grifo no original.*

Pois bem.

O projeto de lei em tela em que pese de nítido interesse local, com vistas ao combate da violência doméstica de grupos vulneráveis e à efetivação da dignidade humana invadiu os limites da sua competência legislativa e administrativa na medida em que vincula tal programa à competência da Secretaria Municipal, em especial, Secretaria da Saúde.





ESTADO DE SANTA CATARINA

# CÂMARA MUNICIPAL DE CRICIÚMA

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Questão das mais tormentosas para os operadores de direito, à luz do princípio da independência e da harmonia entre os poderes é a definição dos limites da atividade do Poder Legislativo em relação àquelas de competência exclusiva do Poder Executivo.

Em julgamento recente de um caso semelhante, assim julgou o Tribunal de Justiça Catarinense:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 6.286, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE CANOINHAS. PROJETO DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE INSTITUIU O "PROJETO DE PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA COM A ESTRATÉGIA DE SAÚDE DA FAMÍLIA". DIPLOMA QUE, APESAR DE IMPLEMENTAR PROGRAMA SOCIAL, DE INTERESSE LOCAL, PARA PROTEÇÃO DE GRUPOS VULNERÁVEIS, CRIOU NOVA COMPETÊNCIA À SECRETARIA DE SAÚDE MUNICIPAL E ATRIBUIÇÕES A SEUS SERVIDORES, EM NÍTIDA AFRONTA AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL E DA AUTOGESTÃO DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 32 E 50, INCISOS II, IV E VI, E 71, INCISO IV, "a", DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, COM EFEITOS RETROATIVOS "EX TUNC". (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade n. 4035623-87.2018.8.24.0000, da Capital, rel. Stanley da Silva Braga, Órgão Especial, j. 18-12-2019).**

Tem mais,

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE CANOINHAS. INSTITUIÇÃO DE PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS PRESTADOS PELA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE COMPETÊNCIAS E IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. OFENSA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL E À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. VIOLAÇÃO À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. DISPOSIÇÕES DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. MÁCULA DE GÊNESE DO PROCESSO LEGISLATIVO. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTE AREÓPAGO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, COM EFEITOS EX TUNC, DA LEI MUNICIPAL N. 6.143/2017, POR VÍCIO DE INICIATIVA. (Direta de Inconstitucionalidade n. 4004161-15.2018.8.24.0000, da Capital, rel. Des. José Carlos Carstens Köhler, Órgão Especial, j. 21-8-2019).**



Escanele o código ao lado com um leitor de QR code e acesse a versão digital do documento em <http://www3.cmbc.es.gov.br/validador-assinatura> e digite o identificador 3400370039003A0054006200400224. Documento assinado digitalmente em nome do MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.



ESTADO DE SANTA CATARINA

# CÂMARA MUNICIPAL DE CRICIÚMA

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Ainda,

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS. LEI DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO, COM IMPOSIÇÃO DE CONDUTAS E SERVIÇOS AO PODER EXECUTIVO, INCLUSIVE QUANTO AS ATRIBUIÇÕES E CRIAÇÃO DE SETORES E SERVIÇOS RELACIONADOS À ASSISTÊNCIA SOCIAL LOCAL, COM REFLEXOS NAS CONTAS DO MUNICÍPIO. VÍCIO FORMAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 32, CAPUT, E 50, § 2º, INCISO VI, E 71, INCISO IV, ALÍNEA "A", DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. "Não se pode compreender que o Poder Legislativo, sem iniciativa do Poder Executivo, possa alterar atribuições de órgãos da Administração Pública, quando a este último cabe a iniciativa de Lei para criá-los e extingui-los. De que adiantaria ao Poder Executivo a iniciativa de Lei sobre órgãos da administração pública, se, ao depois, sem sua iniciativa, outra Lei pudesse alterar todas as suas atribuições e até suprimi-las ou desvirtuá-las. Não há dúvida de que interessa sempre ao Poder Executivo a iniciativa de Lei que diga respeito a sua própria organização, como ocorre, também, por exemplo, com o Poder Judiciário" (ADIN nº 2.372, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 21/08/2002) (Direta de Inconstitucionalidade n. 9155403-38.2015.8.24.0000, da Capital, rel. Des. César Abreu, Órgão Especial, j. 2-3-2016).

Por tais razões, entendo que a presente proposição padece do vício de inconstitucionalidade.

### III- CONCLUSÃO

**Todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação.** Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

**“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.) *Sem grifo no original.*



Escaneie o código ao lado com um leitor de código de barras e acesse a versão digital do documento em <http://www3.cmbes.gov.br/validador> com o identificador 3400370039003A0054006200400224. Documento assinado digitalmente em conformidade com o MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.



ESTADO DE SANTA CATARINA

# CÂMARA MUNICIPAL DE CRICIÚMA

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

É o parecer, que ora submeto, à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa.

Assim sendo, em obediência às normas legais, esta Assessoria Jurídica opina pela **ilegalidade** e **inconstitucionalidade** do presente Projeto de Lei, por violação à iniciativa privativa do chefe do poder executivo e ao princípio da separação dos poderes.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Criciúma/SC, 12 de fevereiro de 2021.

**Keity Mary Kjhelin Teixeira Vieira**

**Assessora Jurídica**

**OAB/SC 44.156**

---

[1] HORTA, Raul Machado. *Poder Constituinte do Estado-Membro*. In: Revista de Direito Público n.º 88, p. 5.



Escaneie o código ao lado com um leitor de código de barras para acessar a versão digital do documento em <http://www3.cmbc.sc.gov.br/validador> e digite o identificador 3400370039003A00540062004002241 como o identificador 3400370039003A00540062004002241. Documento assinado digitalmente em conformidade com o MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.



ESTADO DE SANTA CATARINA

# CÂMARA MUNICIPAL DE CRICIÚMA

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

## MANIFESTO DO DOCUMENTO

Parecer Jurídico

**Protocolo Nº:** 56408  
**Documento Nº:** 1/2021

**Protocolo Data:** 12/02/2021  
**Processo Nº:** 45/2021



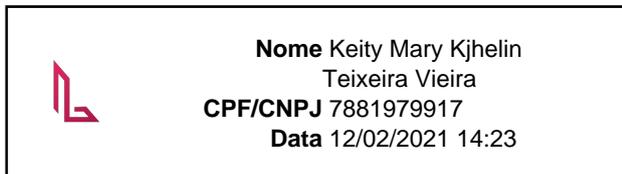
Gerado por Keity Mary Kjhelin Teixeira Vieira na repartição Assessoria Jurídica dia 12/02/2021 às 14:21

CHAVE DE AUTENTICAÇÃO DO DOCUMENTO

**O2MMD-AGZ6V-FI79C-JIE13-AA00C**

Para confirmar a autenticidade acesse <https://www.camaracriciúma.sc.gov.br/validador-assinatura>

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme DOC-ICP-15 de 25/8/2015.



Esta folha foi gerada automaticamente em 08/08/2022 às 10:38



Autenticar documento em <http://www3.cmbe.es.gov.br/spl/autenticidade>  
com o identificador 3400370039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme  
MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.