

P A R E C E R

Nº 3104/2021¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Criação do Programa Sinal Vermelho. Combate à violência doméstica contra a mulher. Análise de validade. Considerações.

CONSULTA:

A Câmara consulente encaminhou para análise projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que pretende instituir o "programa de cooperação e o código vermelho" como medida de combate e prevenção à violência doméstica ou familiar, nos termos da Lei Federal nº 11.340/2006.

RESPOSTA:

Inicialmente, temos que a violência contra a mulher é produto de uma construção histórica que guarda em seu cerne estrita correlação com as categorias de gênero, classe e etnia e suas relações de poder.

Ao contrário do que possa parecer, ainda nos dias atuais, mulheres se encontram em grave posição de desvantagem em face dos homens. A prova deste fato pode ser aferida com a análise da Convenção das Nações Unidas sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher que, muito embora reflita ampla adesão dos Estados, enfrenta o paradoxo de ser um dos instrumentos internacionais sobre Direitos Humanos que recebeu o maior número de reservas formuladas pelos Estados signatários, sobretudo na cláusula relativa à igualdade entre homens e mulheres na família. As reservas apostas à mencionada Convenção foram justificadas com base em argumentos de

¹PARECER SOLICITADO POR FABIANO GNADT BORGHETTI, ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

ordem religiosa, cultural ou mesmo legal, o que corrobora o quanto a implementação dos direitos humanos das mulheres encontra-se vinculada à dicotomia espaço público e espaço privado, tornando dificultosa sua efetivação.

No âmbito do referido espaço privado, mormente em seu núcleo familiar, muitas mulheres são vítimas dos diversos tipos de violência reconhecidos, quais sejam: de ordem física, sexual, patrimonial, psicológica e moral.

Na perspectiva das relações domésticas, a Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), atendendo aos anseios da comunidade internacional, cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Mais especificamente com relação ao projeto de lei em tela, destacamos que o art. 8º da Lei nº 11.340/2006 estabelece parâmetros para a implementação de política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher a ser articulada em conjunto pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Já o art. 9º da Lei nº 11.340/2006 versa sobre a assistência à mulher vítima de violência doméstica e familiar.

Pois bem. Já não bastasse o contexto que nossa sociedade, há muito, vinha vivenciando no que tange à violência contra as mulheres, o avanço da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19) impôs sérias restrições à nossa rotina, sendo certo que as recomendações de distanciamento social e de quarentena geram uma redução substancial da circulação de pessoas, que levam, por sua vez, a impactos sensíveis em todos os campos da vida dos cidadãos, não apenas no aspecto financeiro.

Segundo dados divulgados pela Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (ONDH), do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), que gerencia o Ligue 180, o isolamento social recomendado como forma de conter a propagação do novo coronavírus (Covid-19) provocou um aumento de quase 9% no número de ligações

para o canal que recebe denúncias de violência contra a mulher. (Fonte: <https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2020-2/marco/coronavirus-sobe-o-numero-de-ligacoes-para-canal-de-denuncia-de-violencia-domestica-na-quarentena>). Entidades de proteção à mulher estimam que o percentual apurado seja consideravelmente maior.

Diante desta nova conjuntura, a preocupação do Legislativo municipal se revela mais do que legítima, necessária neste momento. Entretanto, analisando mais especificamente a propositura enviada, notamos que a propositura atribui funções específicas ao Poder Executivo em seu art. 3º.

Vale ressaltar que, por se tratar de propositura de iniciativa parlamentar, a matéria encontra óbice no princípio da separação de poderes. Como gestor do Município, é reservada ao Prefeito a incumbência da condução das políticas públicas, e neste sentido há que se ressaltar a distinção cristalina entre as funções da Câmara e do Prefeito, marcada por Hely Lopes Meirelles:

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos, autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e

concretos de administração." (In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576)

Desse modo, o exercício da competência legislativa por parte dos entes políticos deve respeitar o princípio constitucional da separação dos poderes (art. 2º CRFB). Embora reconheçamos o mérito da propositura em apreço, constata-se presença de vício formal quanto à iniciativa, uma vez que se trata de matéria privativa ao Chefe do Executivo, prevista nos artigos 61, § 1º, II e 84, VI, "a", da Constituição, aplicada por simetria aos municípios.

A matéria se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o tema:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais." (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. Dj de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica do Projeto de Lei submetido à análise.

Tecidas essas considerações, frisamos, por relevante, que se a Câmara desejar instituir um diálogo público com a sociedade no âmbito do próprio Poder Legislativo, como parece ser o caso, sequer precisa de Lei para isso, podendo estabelecer um dia, semana, ou mês voltado ao

esclarecimento e divulgação de informações relativos à qualquer tema de relevância pública ou para fomentar o diálogo com a opinião pública no próprio recinto da Câmara, desde que isso não importe criar Programa de Governo ou realizar Ação Social.

Destacamos também que semelhante campanha, denominada "Sinal vermelho para Violência Doméstica" foi lançada recentemente em âmbito nacional pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e também visa a ajudar possíveis denúncias silenciosas de mulheres em situação de violência que possam ser identificadas e socorridas pedindo ajuda nas farmácias do país.

É o parecer, s.m.j.

Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso
Magno
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 14 de setembro de 2021.