



# Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA, TURISMO, ESPORTE, SAÚDE,  
ASSISTÊNCIA SOCIAL, SEGURANÇA, OBRAS E MEIO AMBIENTE.

Cria o cadastro único de violência doméstica (CAVID) no âmbito do Município de Linhares e dá outras providências.

Ref. ao Processo nº. 008060/2021

Projeto de Lei Ordinária nº. 814/2021

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária de iniciativa do Poder Legislativo Municipal, de autoria do vereador Waldeir de Freitas, tendo por objeto criar o cadastro único de violência doméstica (CAVID) no âmbito do Município de Linhares, sob a justificativa de mensurar os dados reais relativos à violência doméstica obtidos por meio dos serviços de atendimento telefônico do 180, do 190 e do 153, bem como das Delegacias, Defensoria Pública e Ministério Público, devido existir multiplicidade de informações, conforme documentos de fls. 02/03.

*Prima facie* registra-se que o Regimento Interno preceitua ser de competência desta Comissão emitir Parecer sobre a matéria veiculada nos termos do art. 62, III, "a", "b" e "c" do Regimento Interno deste Palácio Legislativo:

**Art. 62.** Compete:

III – à Comissão de Educação, Cultura, Turismo, Esporte, Saúde, Assistência Social, Segurança, Obras e Meio Ambiente:

- a) exarar parecer sobre matéria atinente à educação em geral, desenvolvimento do turismo, cultural, inclusive patrimônio histórico, geográfico arqueológico, artístico, geográfico, artístico e científico, diversões e espetáculos públicos data comemorativas, homenagens cívicas e denominações de logradouros públicos, práticas esportivas e lazer;
- b) exarar parecer sobre matéria atinente à saúde e assistência social em geral, higiene e profilaxia sanitária, assistência sanitária, alimentação e nutrição;
- c) exarar parecer sobre matéria atinente à cidadania, à segurança pública, aos direitos do consumidor; (grifos nosso)

[...]



# Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

A Ilustre Procuradoria às fls. 04/07 emitiu Parecer CONTRÁRIO ao prosseguimento do presente Projeto de Lei, em razão de vício de iniciativa, cabendo a regulamentação da matéria ao Chefe do Executivo. No mesmo sentido, às fls. 08/13 o Parecer da Ilustre Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), por maioria de votos, concluiu pela INCONSTITUCIONALIDADE, ressaltando ser possível verificar com clareza que a proposição (art. 2º a 6º) cria diversas atribuições para a Secretaria Municipal de Assistência Social, ao arripio do artigo 31, parágrafo único, inciso IV, da Lei Orgânica Municipal.

Inicialmente, ressalta corroborar *in totum* com os fundamentos dos Pareceres exarados nos Autos.

Pois bem. A doutrina diverge sobre se as políticas públicas são atos, normas ou atividades. Em uma definição concisa, afirma-se que *políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados* (BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito Administrativo e Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 241.) Como se nota, alguns elementos são centrais nessa definição: o fato de que a política pública é um programa, isto é, um conjunto coordenado de ações; a adjetivação de que se trata de ações governamentais, ou seja, levadas a cabo, ao menos prioritariamente, pelo Estado; e, por fim, os objetivos, que devem ser socialmente relevantes.

Nesse sentido, percebe-se uma nítida conexão entre políticas públicas e direitos fundamentais sociais, na medida em que a primeira é um meio para a efetivação dos segundos (Cf. SARMENTO, Daniel. A Proteção Judicial dos Direitos Sociais: Alguns Parâmetros Ético-Jurídicos. Disponível em: <http://www.danielsarmento.com.br/wp-content/uploads/2012/09/AProtecao-o-Judicial-dos-Direitos-Sociais.pdf>. Acesso em: 16.1.2013.)

A partir dessa definição, é possível notar que a criação de uma política pública não se resume à instituição de um novo órgão, e até não pressupõe essa providência. Ao contrário, a formulação de uma política pública consiste mais em estabelecer uma conexão entre as atribuições de órgãos já existentes, de modo a efetivar um direito social.

Contudo para o desenvolvimento dessas políticas limites jurídicos devem ser observados sob pena de ilegalidade, tais como a impossibilidade de se remodelar, por lei de origem parlamentar, órgãos ou entidades integrantes da estrutura do Executivo. Não se pode criar novas atribuições para órgãos ou entidades existentes, muito menos criar novas pessoas jurídicas ou unidades desconcentradas.



# Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

Nesse sentido, é possível apontar como um limite imanente à iniciativa legislativa sobre políticas públicas o Princípio da Reserva de Administração (MONTEIRO, Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça. Op. Cit., p. 68. 43) – uma emanção do próprio princípio constitucional da independência e harmonia dos órgãos da soberania (CF, art. 2º). Assim, não pode o Legislativo, por iniciativa própria, aprovar leis que caracterizem ingerência na atividade tipicamente administrativa, como são exemplos diplomas que impõem a celebração de contrato ou a prática de ato, ou condicionam o aperfeiçoamento destes ao consentimento do Legislativo, ou, mesmo, leis que determinem ao Executivo o exercício de competência que lhe é exclusiva.

Sobre o tema, o STF já decidiu que:

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 ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais (STF, Pleno, MC na ADI nº 2.364/AL, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 14.12.2001.)

É bem verdade, entretanto, que o conteúdo da chamada Reserva de Administração ainda não se encontra devidamente aprofundado na doutrina, a quem cabe apontar os casos em que se verifica essa limitação à iniciativa legislativa parlamentar. Vale registrar a advertência de José Joaquim Gomes Canotilho, para quem, *mesmo a existir esta reserva de concretização constitucional do governo, (...) a tarefa de concretização das necessidades coletivas pertence também ao legislador, que, assim, em termos preferentes e de princípios, pode reduzir a margem de administração do governo. O que não se admite, nessa quadra, é o legislador conformar normativamente certas matérias com a abusiva adoção da forma de lei em lugar de actos administrativos* (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 2003, p. 743.)

Contudo, no presente caso, em que pese a relevância social do tema e o desvelo com que fora desenvolvido, verifica-se a violação principiológica em comento, ocasionadora de antijuridicidade no mérito pelos impositivos legais dos artigos 2º ao 6º do PLO. Há que se observar ainda, o disposto no art. 178, parágrafo único da Lei Orgânica Municipal e art. 20 da Lei Complementar nº. 11/2012 (Capítulo II – Das Políticas Sociais - Seção I – Da Política de Segurança Pública).

Pelo exposto, ante a análise e apreciação do projeto em tela, após os Pareceres da Procuradoria, da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), a **Comissão de Educação, Cultura,**



# Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

*Turismo, Esporte, Saúde, Assistência Social, Segurança, Obras e Meio Ambiente da Câmara Municipal de Linhares é de **PARECER CONTRÁRIO** ao prosseguimento do Projeto de Lei Ordinária, de autoria do vereador Waldeir de Freitas, tendo por objeto criar o cadastro único de violência doméstica (CAVID) no âmbito do Município de Linhares.*

Em obediência e observância ao Regimento Interno desta Casa que determina as atribuições da Comissão de Defesa e Promoção dos Direitos da Mulher no inciso IV do artigo 62 encaminho este processo para Procuradoria.

É o PARECER desta Comissão.

Plenário "Joaquim Calmon", 17 de março de 2022.



**AMANTINO PEREIRA PAIVA**  
Presidente da Comissão



**MESSIAS CALIMAN**  
Membro da Comissão



**GILSON GATTI**  
Relator da Comissão