



ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR



MENSAGEM Nº 720

VETO PARCIAL AO
PL 363/17Z

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE, SENHORAS E
SENHORES DEPUTADOS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO

No uso da competência privativa que me é outorgada pelo § 1º do art. 54 da Constituição do Estado, comunico a esse colendo Poder Legislativo que decidi vetar o art. 1º do autógrafo do Projeto de Lei nº 363/2017, que "Dispõe sobre o atendimento prioritário em agências de emprego e disponibilidade de vagas em escolas da rede pública estadual para mulheres vítimas de violência doméstica ou familiar e seus filhos, e adota outras providências", por ser inconstitucional, com fundamento no Parecer nº 226/21, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE).

Estabelece o dispositivo vetado:

Art. 1º

"Art. 1º Fica estabelecido o atendimento prioritário para mulheres vítimas de violência doméstica ou familiar na oferta de vagas de emprego, em agências públicas do SINE - Sistema Nacional de Emprego."

Razão do veto

O art. 1º do PL nº 363/2017, ao pretender estabelecer atendimento prioritário para mulheres vítimas de violência doméstica ou familiar na oferta de vagas de emprego em agências públicas do SINE, está eivado de inconstitucionalidade formal orgânica, uma vez que invade competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho e organização do sistema nacional de emprego, ofendendo, assim, o disposto nos incisos I e XVI do *caput* do art. 22 da Constituição da República. Nesse sentido, a PGE recomendou vetá-lo, manifestando-se nos seguintes termos:

O art. 1º, ao criar atendimento prioritário para mulheres vítimas de violência doméstica ou familiar na oferta de vagas de emprego, em agências públicas do Sistema Nacional de Emprego (Sine), viola o disposto no art. 22, I e XVI, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), regras que outorgam à União a competência privativa para legislar sobre direito do trabalho e organização do sistema nacional de emprego.

O Sine constitui, em suma, uma política pública de caráter nacional cujo objetivo é concretizar a busca do pleno emprego. Sua criação se deu por meio do Decreto nº 76.403/1975.

[...]

Lido no Expediente
051ª Sessão de 15/06/21
A Comissão de:
(57) Justiça
Secretário

Ao Expediente da Mesa
Em 10/06/21
Deputado Ricardo Alba
1º Secretário



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**



Importante mencionar que a Lei nº 13.667/2018 também previu ações a serem executadas pelos Estados-membros que aderirem ao Sine, conforme se depreende do art. 8º, que tem a seguinte redação:

“Art. 8º Compete aos Estados que aderirem ao Sine:

I – exercer, por intermédio de órgão específico integrado à sua estrutura administrativa, a coordenação estadual do Sine, com supervisão, monitoramento e avaliação das ações e dos serviços a eles atribuídos;

II – executar as ações e os serviços do Sine na ausência de atuação dos Municípios ou de consórcios públicos municipais;

III – estimular os Municípios e os consórcios que eles venham a constituir, e fornecer-lhes suporte técnico e financeiro, para viabilização das ações e serviços do Sine.”

A norma em comento, como se extrai da sua dicção expressa, outorga aos Estados, no âmbito do Sine, apenas competências administrativas e não normativas. Desse modo, a legislação federal claramente não dá margem a que os demais entes federados veiculem regras impondo atendimento prioritário nas agências do Sine.

O estabelecimento de regras protetivas em favor de mulheres vítimas de violência doméstica, embora esteja, em regra, no âmbito da competência concorrente dos Estados-membros para legislar sobre proteção e defesa da saúde (CRFB, art. 24, III), não pode conduzir à frustração da teleologia das normas que estabelecem as competências privativas da União. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) já declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que estabelecia prioridade na tramitação de processos envolvendo mulher vítima de violência doméstica. O acórdão foi assim ementado:

“EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 7.716/2001 do Estado do Maranhão. Fixação de nova hipótese de prioridade, em qualquer instância, de tramitação processual para as causas em que for parte mulher vítima de violência doméstica. Vício formal. Procedência da ação. 1. A definição de regras sobre a tramitação das demandas judiciais e sua priorização, na medida em que reflete parte importante da prestação da atividade jurisdicional pelo Estado, é aspecto abrangido pelo ramo processual do Direito, cuja positivação foi atribuída pela Constituição Federal privativamente à União (Art. 22, I, CF/88). 2. A lei em comento, conquanto tenha alta carga de relevância social, indubitavelmente, ao pretender tratar da matéria, invadiu esfera reservada da União para legislar sobre direito processual. 3. A fixação do regime de tramitação de feitos e das correspondentes prioridades é matéria eminentemente processual, de competência privativa da União, que não se confunde com matéria procedimental em matéria processual, essa, sim, de competência concorrente dos estados- membros. 4. O Supremo Tribunal Federal, por diversas vezes, reafirmou a ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade de normas estaduais que exorbitem de sua competência concorrente para legislar sobre procedimento em matéria processual, adentrando aspectos típicos do processo, como competência, prazos, recursos, provas, entre outros. Precedentes. 5. Ação julgada procedente.” (ADI 3483, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-091 DIVULG 13-05-2014 PUBLIC 14-05-2014)

[...]



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**



Assim sendo, o art. 1º do Projeto de Lei nº 363/2017, conquanto tenha alta carga de relevância social, indubitavelmente, ao pretender tratar da matéria, invadiu esfera reservada da União para legislar sobre direito do trabalho e organização do sistema nacional de emprego (art. 22, I e XVI, da CRFB).

[...]

Ante o exposto, opina-se:

a) pela inconstitucionalidade formal orgânica do art. 1º do projeto, em razão da violação às regras que outorgam à União a competência privativa para legislar sobre direito do trabalho e organização do sistema nacional de emprego (CRFB, art. 22, I e XVI); e

b) pela ausência de vícios de inconstitucionalidade e de ilegalidade nas demais disposições do projeto.

Essa, senhores Deputados, é a razão que me levou a vetar o dispositivo acima mencionado do projeto em causa, a qual submeto à elevada apreciação dos senhores Membros da Assembleia Legislativa.

Florianópolis, 8 de junho de 2021.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado



AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 363/2017

Dispõe sobre o atendimento prioritário em agências de emprego e disponibilidade de vagas em escolas da rede pública estadual para mulheres vítimas de violência doméstica ou familiar e seus filhos, e adota outras providências.

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,

DECRETA:

Art. 1º Fica estabelecido o atendimento prioritário para mulheres vítimas de violência doméstica ou familiar na oferta de vagas de emprego, em agências públicas do SINE – Sistema Nacional de Emprego.

Art. 2º Fica estabelecido o atendimento prioritário para mulheres vítimas de violência doméstica ou familiar e seus filhos, na matrícula ou transferência efetuadas perante a rede pública estadual.

Art. 3º O direito ao atendimento prioritário de que trata esta Lei se materializará mediante a configuração da violência doméstica ou familiar declarada por decisão judicial liminar, fundamentada na Lei federal nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, ou no recebimento da denúncia.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO BARRIGA-VERDE, em Florianópolis, 17 de maio
de 2021.

Deputado **MAURO DE NADAL**
Presidente



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



PARECER Nº 226/21-PGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Processo: SCC 9426/2021

Assunto: Autógrafo do Projeto de Lei nº 363/2017

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc)

Ementa: Autógrafo do Projeto de Lei nº 363/2017, de origem parlamentar, que "*Dispõe sobre o atendimento prioritário em agências de emprego e disponibilidade de vagas nas escolas da Rede Pública Estadual para pessoas vítimas de violência doméstica ou familiar e seus filhos, e adota outras providências*". 1. Art. 1º. Atendimento prioritário para mulheres vítimas de violência doméstica ou familiar na oferta de vagas de emprego, em agências públicas do Sistema Nacional de Emprego (SINE). Inconstitucionalidade formal orgânica. Violação ao disposto no art. 22, I e XVI, da CRFB. Direito do trabalho e organização do sistema nacional de emprego. 2. Art. 2º. Atendimento prioritário para mulheres vítimas de violência doméstica ou familiar e seus filhos, na matrícula ou transferência efetuadas perante a Rede Pública Estadual. 2.1. Constitucionalidade formal subjetiva. Inexistência de iniciativa reservada. Aplicação do tema 917 da repercussão geral. 2.2. Constitucionalidade formal orgânica. Normas de educação e ensino, bem como proteção e defesa da saúde (CRFB, art. 24, IX e XII). Compatibilidade com o marco protetivo mínimo estabelecido no § 7º do art. 9º da Lei nº 11.340/2006. 2.3. Constitucionalidade material. Projeto de lei amparado no art. 226, § 8º, da CRFB e no art. 186, parágrafo único, III, da CESC.

Senhora Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica,

1. RELATÓRIO

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício nº 668/CC-DIAL-GEMAT, de 18 de maio de 2021, solicitou a manifestação desta Procuradoria sobre o autógrafo do Projeto de Lei nº 363/2017, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que "*Dispõe sobre o atendimento prioritário em agências de emprego e disponibilidade de vagas nas escolas da Rede Pública Estadual para pessoas vítimas de violência doméstica ou familiar e seus filhos, e adota outras providências*".

O conteúdo do projeto aprovado pela Assembleia Legislativa está disponível no processo SCC 9409/2021 e assim dispõe:



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



Art. 1º Fica estabelecido o atendimento prioritário para mulheres vítimas de violência doméstica ou familiar na oferta de vagas de emprego, em agências públicas do SINE - Sistema Nacional de Emprego.

Art. 2º Fica estabelecido o atendimento prioritário para mulheres vítimas de violência doméstica ou familiar e seus filhos, na matrícula ou transferência efetuadas perante a Rede Pública Estadual.

Art. 3º O direito ao atendimento prioritário de que trata esta Lei se materializará mediante a configuração da violência doméstica ou familiar declarada por decisão judicial liminar, fundamentada na Lei federal nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, ou no recebimento da denúncia.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Colhe-se da justificativa da parlamentar proponente que o projeto tem "a pretensão de criar um mecanismo que contribua para libertar as mulheres vítimas de violência da submissão de seu agressor, colaborando para que, de algum modo, elas reestruturem suas vidas e as de seus filhos".

É o relato do necessário.

1. ANÁLISE

A presente manifestação da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) tem como propósito orientar a decisão a ser tomada pelo Excelentíssimo Senhor Governador, na fase de deliberação executiva do processo legislativo. Essa fase compreende a prerrogativa conferida ao Chefe do Poder Executivo de sancionar ou vetar o projeto aprovado pelo Parlamento, consoante a dicção do art. 54, *caput* e §§ 1º a 3º, da Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC). Eis o teor dos dispositivos mencionados:

Art. 54. Concluída a votação e aprovado o projeto de lei, a Assembleia Legislativa o encaminhará ao Governador do Estado para sanção.

§ 1º Se o Governador do Estado considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará dentro de quarenta e oito horas ao Presidente da Assembleia os motivos do veto.

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Governador do Estado importará em sanção.

Por seu turno, o Decreto nº 2.382, de 28 de agosto de 2014, que dispõe sobre



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



o Sistema de Atos do Processo Legislativo, determina, a respeito dos autógrafos, que:

Art. 16. Cabe à GEMAT o encaminhamento para sanção ou veto do Governador do Estado de projetos de lei e de lei complementar aprovados pela ALESC e convertidos em autógrafos.

Art. 17. A SCC, por intermédio da GEMAT, ao receber os autógrafos, e antes de submetê-los ao Governador do Estado, promoverá consulta:

I – à PGE, quanto à legalidade e constitucionalidade;

II – às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da administração pública estadual, quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público; e

III – ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado (TCE), quando o autógrafo versar sobre matéria afeta às suas respectivas competências. [Grifou-se]

Art. 18. As respostas às consultas sobre autógrafos deverão:

I – ser precisas, claras e objetivas;

II – conter indicativos explícitos de sanção ou veto;

III – ser elaboradas com base no que está disposto no autógrafo;

IV – se abster de sugerir modificações no seu texto;

V – ser respondidas no prazo de 5 (cinco) dias úteis;

VI – observar o disposto no Capítulo IV-A deste Decreto; e

VII – ser elaboradas pela consultoria jurídica ou pela unidade de assessoramento jurídico dos órgãos ou das entidades de que tratam os incisos I e II do art. 17 deste Decreto e referendadas pelo respectivo titular.

Parágrafo único. Na hipótese de indicativo de veto parcial, este deverá recair sobre texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.

Dessa forma, observa-se que a análise pela PGE se restringe à legalidade e à constitucionalidade do autógrafo, cabendo às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da Administração Pública consultadas manifestarem-se quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público.

Passa-se, pois, à análise acerca da legalidade e da constitucionalidade do autógrafo.

O art. 3º impõe critérios objetivos para a configuração da violência doméstica ou familiar, para os fins do projeto: existência de decisão judicial proferida em caráter liminar ou recebimento da denúncia. Não se vislumbra nenhum vício no preceito.

Quanto aos arts. 1º e 2º, convém realizar uma análise jurídica individualizada dos dispositivos.

1.1 Art. 1º

O art. 1º, ao criar atendimento prioritário para mulheres vítimas de violência doméstica ou familiar na oferta de vagas de emprego, em agências públicas do Sistema



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



Nacional de Emprego (Sine), viola o disposto no art. 22, I e XVI, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB^[1]), regras que outorgam à União a competência privativa para legislar sobre direito do trabalho e organização do sistema nacional de emprego.

O Sine constitui, em suma, uma política pública de caráter nacional cujo objetivo é concretizar a busca do pleno emprego. Sua criação se deu por meio do Decreto nº 76.403/1975.

No plano legal, no exercício da atribuição conferida pelo art. 22, XVI, da CRFB, o legislador federal editou a Lei nº 13.667/2018, que, em seu art. 1º, dispõe, nestes termos:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o Sistema Nacional de Emprego (Sine), nos termos do inciso XVI do caput do art. 22 da Constituição Federal .

Parágrafo único. O Sine será financiado e gerido pela União e pelas esferas de governo que a ele aderirem, observado o disposto nesta Lei. [Grifou-se]

O referido diploma legal delegou ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) a competência para regulamentar o Sine, como se pode deduzir dos art. 3º, § 1º, transcrito a seguir:

Art. 3º O Sine será gerido e financiado, e suas ações e serviços serão executados, conjuntamente pelo Ministério do Trabalho e por órgãos específicos integrados à estrutura administrativa das esferas de governo que dele participem, na forma estabelecida por esta Lei.

§ 1º O Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), instituído pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990 , constitui instância regulamentadora do Sine, sem prejuízo do disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º O Codefat e os Conselhos do Trabalho, Emprego e Renda instituídos pelas esferas de governo que aderirem ao Sine constituirão instâncias deliberativas do Sistema. [Grifou-se]

O Codefat é um órgão "composto por representação de trabalhadores, empregadores e órgãos e entidades governamentais, na forma estabelecida pelo Poder Executivo" (art. 18 da Lei nº 7.998/1990).

Essa delegação se justifica como forma de conferir, na medida do possível, uniformidade de tratamento nacional à execução de uma política pública que transcende interesses regionais e locais. Isso fica ainda mais claro pela leitura do art. 4º, § 3º, da Lei nº 13.667/2018, que impõe a necessidade de padronização das unidades de atendimento integrantes do Sine, observados os critérios estabelecidos pelo Codefat. Eis o teor do dispositivo mencionado:

Art. 4º [...] § 3º As unidades de atendimento integrantes do Sine deverão ser objeto de padronização de acordo com os níveis de



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



abrangência das ações e dos serviços nelas prestados, observados os critérios estabelecidos pelo Codefat.

Importante mencionar que a Lei nº 13.667/2018 também previu ações a serem executadas pelos Estados-membros que aderirem ao Sine, conforme se depreende do art. 8º, que tem a seguinte redação.

Art. 8º Compete aos Estados que aderirem ao Sine:

I - exercer, por intermédio de órgão específico integrado à sua estrutura administrativa, a coordenação estadual do Sine, com supervisão, monitoramento e avaliação das ações e dos serviços a eles atribuídos;

II - executar as ações e os serviços do Sine na ausência de atuação dos Municípios ou de consórcios públicos municipais;

III - estimular os Municípios e os consórcios que eles venham a constituir, e fornecer-lhes suporte técnico e financeiro, para viabilização das ações e serviços do Sine.

A norma em comento, como se extrai da sua dicção expressa, outorga aos Estados, no âmbito do Sine, apenas competências administrativas e não normativas. Desse modo, **a legislação federal claramente não dá margem a que os demais entes federados veiculem regras impondo atendimento prioritário nas agências do Sine.**

O estabelecimento de regras protetivas em favor de mulheres vítimas de violência doméstica, embora esteja, em regra, no âmbito da competência concorrente dos Estados-membros para legislar sobre proteção e defesa da saúde (CRFB, art. 24, III), não pode conduzir à frustração da teleologia das normas que estabelecem as competências privativas da União. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) já declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que estabelecia prioridade na tramitação de processos envolvendo mulher vítima de violência doméstica. O acórdão foi assim ementado:

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 7.716/2001 do Estado do Maranhão. Fixação de nova hipótese de prioridade, em qualquer instância, de tramitação processual para as causas em que for parte mulher vítima de violência doméstica. Vício formal. Procedência da ação. 1. A definição de regras sobre a tramitação das demandas judiciais e sua priorização, na medida em que reflete parte importante da prestação da atividade jurisdicional pelo Estado, é aspecto abrangido pelo ramo processual do Direito, cuja positivação foi atribuída pela Constituição Federal privativamente à União (Art. 22, I, CF/88). 2. A lei em comento, conquanto tenha alta carga de relevância social, indubitavelmente, ao pretender tratar da matéria, invadiu esfera reservada da União para legislar sobre direito processual. 3. A fixação do regime de tramitação de feitos e das correspondentes prioridades é matéria eminentemente processual, de competência privativa da União, que não se confunde com matéria procedimental em matéria processual, essa, sim, de competência concorrente dos estados-membros. 4. O Supremo Tribunal Federal, por diversas vezes, reafirmou a ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade de



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



normas estaduais que exorbitem de sua competência concorrente para legislar sobre procedimento em matéria processual, adentrando aspectos típicos do processo, como competência, prazos, recursos, provas, entre outros. Precedentes. 5. Ação julgada procedente. (ADI 3483, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-091 DIVULG 13-05-2014 PUBLIC 14-05-2014)

Em outra ocasião, o STF declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 11.562/2000, do Estado de Santa Catarina, que proibia a discriminação da mulher no decorrer do processo seletivo para a admissão ao trabalho, durante a jornada de trabalho ou no momento de sua demissão, por invadir a competência da União para legislar e fiscalizar questões decorrentes das relações trabalhistas. Confira-se, a propósito, a ementa da ADI 2487:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 11.562/2000 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. MERCADO DE TRABALHO. DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. A lei 11.562/2000, não obstante o louvável conteúdo material de combate à discriminação contra a mulher no mercado de trabalho, incide em inconstitucionalidade formal, por invadir a competência da União para legislar sobre direito do trabalho. Ação direta julgada procedente. (ADI 2487, Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2007, DJe-055 DIVULG 27-03-2008 PUBLIC 28-03-2008 EMENT VOL-02312-02 PP-00196)

Assim sendo, o art. 1º do Projeto de Lei nº 363/2017, conquanto tenha alta carga de relevância social, indubitavelmente, ao pretender tratar da matéria, invadiu esfera reservada da União para legislar sobre direito do trabalho e organização do sistema nacional de emprego (art. 22, I e XVI, da CRFB).

1.2 Art. 2º

O art. 2º, por sua vez, estabelece atendimento prioritário para mulheres vítimas de violência doméstica ou familiar e seus filhos, na matrícula ou transferência efetuadas perante a Rede Pública Estadual.

Ao que se deduz do trâmite do processo legislativo, o objetivo da proposição é que o atendimento prioritário seja realizado perante a rede pública estadual *de ensino*, embora este último termo ("de ensino") não esteja expresso na redação do dispositivo.

Quanto à constitucionalidade formal relativamente à deflagração do processo legislativo, cuida-se de matéria para a qual a CRFB não reserva a iniciativa para algum poder ou órgão autônomo. É que *"A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve*



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca (ADI 724 MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 07/05/1992, DJe 27/04/2001)". Correta, portanto, a iniciativa parlamentar.

É bem verdade que o projeto, invariavelmente, acabará criando despesa para o Poder Público, que terá de garantir o atendimento prioritário de que trata o art. 2º. No entanto, isso, por si só, não conduz à inconstitucionalidade do dispositivo. Para que a contrariedade à Constituição seja reconhecida, a lei deve, além de criar despesa, interferir diretamente nas atribuições de órgãos públicos ou no regime jurídico dos agentes públicos.

No caso em comento, o legislador catarinense não se imiscuiu na estruturação de órgão público nem na atribuição ou no regime jurídico dos agentes públicos, mas, sim, dentro da sua margem de conformação da ordem jurídica, veiculou regra sobre atendimento prioritário na Rede Pública Estadual, com o objetivo de facilitar a reestruturação da vida das mulheres vítimas de violência doméstica ou familiar e de seus filhos, em prol da dignidade humana (CRFB, art. 1º, III^[2]).

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal vem reconhecendo a constitucionalidade de leis que, embora acarretem aumento de gastos, não interferem diretamente nas atribuições de órgãos públicos ou no regime jurídico de servidores. Confira-se, a propósito, a ementa do ARE 878911, julgado em sede de repercussão geral (tema 917):

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

(ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Na ocasião, fixou-se a seguinte tese:

Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).

A razão de decidir do aludido julgamento é o reconhecimento da constitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que apenas densificam comandos de



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



baixa densidade normativa preexistentes no ordenamento, sem criar obrigações injustificadas ao Poder Executivo.

Sobre o assunto, vale transcrever excerto do voto do Desembargador Salim Schead dos Santos, relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4022451-15.2017.8.24.0000, julgada pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina em 02/05/2018. O magistrado, ao interpretar o alcance do tema 917, assim se manifestou:

Verifica-se desse julgamento que o Supremo fixou, especialmente, dois entendimentos: a) leis que geram despesa não são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, ou seja, o Legislativo pode criar despesa à conta do Executivo; b) a leitura das hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo deve ser restritiva. E quanto a esse último entendimento é possível extrair da última parte do voto vencedor do Ministro Gilmar Mendes, embora isso não tenha sido dito de forma expressa, que **não haverá invasão da iniciativa reservada ao Chefe do Executivo quando se tratar de lei que busque de forma direta e evidente concretizar direitos fundamentais**, de qualquer uma das três dimensões ou gerações, **na medida em que, nesses termos, não estaria criando obrigação nova e injustificada ao Executivo; estaria apenas concretizando aquilo que já está constitucionalmente inserido entre as obrigações positivas do Estado.** [Grifou-se]

Registre-se que esse entendimento, embora não ofereça uma linha divisória perfeitamente clara que indique, sem dúvida, quais matérias estão inseridas na iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, representa uma diretriz que deve nortear o intérprete a adotar uma postura deferente em relação aos projetos de lei de iniciativa parlamentar.

Já no que se refere à constitucionalidade formal quanto à repartição de competências legislativas, a proposição legislativa em análise veicula normas de educação e ensino, bem como proteção e defesa da saúde, matérias para as quais os Estados-membros possuem competência legislativa concorrente (CRFB, art. 24, IX e XII^[3]).

Nos temas de competência legislativa concorrente, a Constituição Federal estabeleceu o denominado "condomínio legislativo", em que há expressa delimitação dos modos de atuação de cada ente federativo, os quais não se sobrepõem. A esse propósito, destaca-se o seguinte julgado do STF:

[...] 1. A competência legislativa concorrente cria o denominado "condomínio legislativo" entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar — quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) — e da competência legislativa plena (supletiva) — quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º). [...]



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



(ADI 4988, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 19/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 04-10-2018 PUBLIC 05-10-2018)

Nesses casos, a violação, por lei estadual, de uma norma geral editada pela União representa vício de inconstitucionalidade e não mera ilegalidade. O desrespeito à Constituição resulta não da contrariedade à lei federal, mas da extrapolação do exercício de competências federativas. Essa é a atual jurisprudência do STF, da qual se colaciona este precedente:

[...] 2. Existência de conflito de índole constitucional. A apreciação da compatibilidade entre a legislação geral federal e as normas estaduais editadas sob o pálio da competência concorrente reflete nítida situação de conflito legislativo de índole constitucional, ensejando a análise eventual ofensa direta às regras constitucionais de repartição da competência legislativa. [...]

(ADI 3336, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 14/02/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-047 DIVULG 05-03-2020 PUBLIC 06-03-2020)

É também o que explica André Ramos Tavares^[4], nestas palavras:

Se a União edita norma que não é nacional, mas sim federal, os demais entes federativos não estão subordinados a seu comando. Contudo, pode ocorrer, por exemplo, que a matéria seja de competência dos Estados, ou dos Municípios, e que a União Federal resolva editar a norma. Nesse caso, houve desrespeito às regras de competência da Constituição. Não se pode falar em ilegalidade da lei federal em relação à estadual ou à municipal, da mesma maneira que não se poderia falar em ilegalidade da lei municipal que desrespeitasse a competência da lei federal ou estadual, ou em ilegalidade de lei estadual que desrespeitasse matéria própria de lei federal. [...]. **A regra é a seguinte: sempre que houver delimitação de âmbitos próprios (distintos) de competência, a violação importa em inconstitucionalidade, e não em ilegalidade, porque no caso não há subordinação de uma norma à outra, antes se encontrando no mesmo nível e devendo, ambas, obediência direta à Constituição.** As diferentes leis, no caso, haurem sua validade diretamente da Constituição, e não da lei que resulta contrariada. [Grifou-se]

Registre-se que doutrina e jurisprudência vêm reconhecendo, no campo federativo, a existência do denominado princípio da subsidiariedade, que "*significa, em palavras simples, o seguinte: tudo aquilo que o ente menor puder fazer de forma mais célere, econômica e eficaz não deve ser empreendido pelo ente maior*"^[5].

Como decorrência desse princípio, só haverá inconstitucionalidade se a lei editada pelo ente federado de maior abrangência expressamente excluir a atribuição legislativa dos entes periféricos. Impõe-se, com essa diretriz, a adoção de postura deferente na análise da constitucionalidade das legislações regionais e locais,



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



prestigiando-se o pluralismo político (CRFB, art. 1º, V^[6]), fundamento da República Federativa do Brasil.

Veja-se, nessa linha, o RE 194704, assim ementado:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL 4.253/85 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. PREVISÃO DE IMPOSIÇÃO DE MULTA DECORRENTE DA EMISSÃO DE FUMAÇA ACIMA DOS PADRÕES ACEITOS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA À REGRA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS. INOCORRÊNCIA. NORMA RECEPCIONADA PELO TEXTO VIGENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (presumption against preemption).

2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor.

3. **Na ausência de norma federal que, de forma nítida (clear statement rule), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa.**

4. Recurso extraordinário a que se nega provimento.

(RE 194704, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-261 DIVULG 16-11-2017 PUBLIC 17-11-2017) [Grifou-se]

Estabelecidas essas premissas sobre repartição de competências federativas, destaca-se que inexistente norma federal que exclua, de maneira nítida, a competência legislativa dos Estados-membros para estabelecer atendimento prioritário para mulheres vítimas de violência doméstica ou familiar e seus filhos, na matrícula ou transferência efetuadas perante a Rede Pública Estadual.

Ao contrário, o art. 2º do Projeto de Lei nº 363/2017 segue a mesma diretriz protetiva do § 7º do art. 9º da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), incluído pela Lei nº 13.882/2019, que dispõe, nestes termos:

Art. 9º A assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar será prestada de forma articulada e conforme os princípios e as diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, no Sistema Único de Saúde, no Sistema Único de Segurança Pública, entre outras normas e políticas públicas de proteção, e



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



emergencialmente quando for o caso.

[...]

§ 7º A mulher em situação de violência doméstica e familiar tem prioridade para matricular seus dependentes em instituição de educação básica mais próxima de seu domicílio, ou transferi-los para essa instituição, mediante a apresentação dos documentos comprobatórios do registro da ocorrência policial ou do processo de violência doméstica e familiar em curso. [Grifou-se]

Como se observa, o art. 2º da proposição em análise tem alcance mais amplo do que a regra da legislação federal, porquanto, dentre outras diferenças, assegura o direito à prioridade de atendimento não apenas aos dependentes, mas também à própria mulher vítima de violência doméstica. No entanto, entende-se que não há qualquer inconstitucionalidade nessa disposição, na medida em que a finalidade do legislador federal, ao editar o aludido § 7º do art. 9º da Lei nº 11.340/2006, não foi excluir a competência suplementar dos Estados para estabelecer normas mais benéficas, mas sim veicular um marco protetivo mínimo, sob pena de frustração da própria teleologia da Lei Maria da Penha.

Quanto à constitucionalidade material, não se verifica vício de inconstitucionalidade no art. 2º.

Como é cediço, a violência contra as mulheres é um problema de saúde pública e de violação a direitos humanos. Nesse contexto, o atendimento prioritário de que trata o art. 2º do projeto é uma maneira de ajudar as mulheres e seus filhos a reestruturarem suas vidas.

Desse modo, a proposição legislativa vai ao encontro dos comandos insertos no art. 226, § 8º, da CRFB e no art. 186, parágrafo único, III, da CESC. Eis o conteúdo dos preceitos mencionados:

Constituição da República Federativa do Brasil

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.

Constituição do Estado de Santa Catarina

Art. 186. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado, observados os princípios e normas da Constituição Federal.

Parágrafo único. Cabe ao Estado promover:

[...]

III - criação de serviços de prevenção, orientação, recebimento e encaminhamento de denúncias referentes à violência no seio das relações familiares, bem como locais adequados ao acolhimento provisório das vítimas de violência familiar.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



Assim sendo, não se verifica vício de ilegalidade ou de inconstitucionalidade no art. 2º da proposição.

2. CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina-se:

a) pela inconstitucionalidade formal orgânica do art. 1º do projeto, em razão da violação às regras que outorgam à União a competência privativa para legislar sobre direito do trabalho e organização do sistema nacional de emprego (CRFB, art. 22, I e XVI); e

b) pela ausência de vícios de inconstitucionalidade e de ilegalidade nas demais disposições do projeto.

É o parecer.

ANDRÉ FILIPE SABETZKI BOEING

Procurador do Estado

Notas

1. [^] CRFB: "Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] I - direito [...] do trabalho; [...] XVI - organização do sistema nacional de emprego [...];"
2. [^] CRFB: "Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana;"
3. [^] CRFB: "Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; [...] XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;"
4. [^] TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. Edição do Kindle.
5. [^] Voto do relator, Ministro Ricardo Lewandowski, proferido na ADI 6362, DJe 07-12-2020.
6. [^] CRFB: "Art. 1º [...] V - o pluralismo político."



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



Processo: SCC 9426/2021

Assunto: Autógrafo do Projeto de Lei nº 363/2017

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc)

DESPACHO

Manifesto concordância com o parecer exarado pelo Procurador do Estado, Dr. André Filipe Sabetzki Boeing, no processo em epígrafe, pelos próprios fundamentos, cuja ementa está assim lançada:

Ementa: Autógrafo do Projeto de Lei nº 363/2017, de origem parlamentar, que "*Dispõe sobre o atendimento prioritário em agências de emprego e disponibilidade de vagas nas escolas da Rede Pública Estadual para pessoas vítimas de violência doméstica ou familiar e seus filhos, e adota outras providências*". 1. Art. 1º. Atendimento prioritário para mulheres vítimas de violência doméstica ou familiar na oferta de vagas de emprego, em agências públicas do Sistema Nacional de Emprego (SINE). Inconstitucionalidade formal orgânica. Violação ao disposto no art. 22, I e XVI, da CRFB. Direito do trabalho e organização do sistema nacional de emprego. 2. Art. 2º. Atendimento prioritário para mulheres vítimas de violência doméstica ou familiar e seus filhos, na matrícula ou transferência efetuadas perante a Rede Pública Estadual. 2.1. Constitucionalidade formal subjetiva. Inexistência de iniciativa reservada. Aplicação do tema 917 da repercussão geral. 2.2. Constitucionalidade formal orgânica. Normas de educação e ensino, bem como proteção e defesa da saúde (CRFB, art. 24, IX e XII). Compatibilidade com o marco protetivo mínimo estabelecido no § 7º do art. 9º da Lei nº 11.340/2006. 2.3. Constitucionalidade material. Projeto de lei amparado no art. 226, § 8º, da CRFB e no art. 186, parágrafo único, III, da CESC.

Assim, submeto à elevada apreciação.

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALINE CLEUSA DE SOUZA
Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**



SCC 9426/2021

Assunto: Autógrafo do Projeto de Lei nº 363/2017, de origem parlamentar, que “*Dispõe sobre o atendimento prioritário em agências de emprego e disponibilidade de vagas nas escolas da Rede Pública Estadual para pessoas vítimas de violência doméstica ou familiar e seus filhos, e adota outras providências*”. 1. Art. 1º. Atendimento prioritário para mulheres vítimas de violência doméstica ou familiar na oferta de vagas de emprego, em agências públicas do Sistema Nacional de Emprego (SINE). Inconstitucionalidade formal orgânica. Violação ao disposto no art. 22, I e XVI, da CRFB. Direito do trabalho e organização do sistema nacional de emprego. 2. Art. 2º. Atendimento prioritário para mulheres vítimas de violência doméstica ou familiar e seus filhos, na matrícula ou transferência efetuadas perante a Rede Pública Estadual. 2.1. Constitucionalidade formal subjetiva. Inexistência de iniciativa reservada. Aplicação do tema 917 da repercussão geral. 2.2. Constitucionalidade formal orgânica. Normas de educação e ensino, bem como proteção e defesa da saúde (CRFB, art. 24, IX e XII). Compatibilidade com o marco protetivo mínimo estabelecido no § 7º do art. 9º da Lei nº 11.340/2006. 2.3. Constitucionalidade material. Projeto de lei amparado no art. 226, § 8º, da CRFB e no art. 186, parágrafo único, III, da CESC.

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc)

De acordo com o **Parecer nº 226/21-PGE** da lavra do Procurador do Estado Dr. André Filipe Sabetzki Boeing, referendado pela Dra. Aline Cleusa de Souza, Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica.

SÉRGIO LAGUNA PEREIRA
Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**



DESPACHO

1. Acolho o **Parecer nº 226/21-PGE**, referendado pelo Dr. Sérgio Laguna Pereira, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.
2. Encaminhe-se o processo à Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil.

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALISSON DE BOM DE SOUZA
Procurador-Geral do Estado



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**



DESPACHO

Autos do processo nº SCC 9409/2021
Autógrafo do PL nº 363/2017

Sanciono o autógrafo do Projeto de Lei nº 363/2017, que “Dispõe sobre o atendimento prioritário em agências de emprego e disponibilidade de vagas em escolas da rede pública estadual para mulheres vítimas de violência doméstica ou familiar e seus filhos, e adota outras providências”, vetando, contudo, o art. 1º, por ser inconstitucional.

Florianópolis, 8 de junho de 2021.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado

Despacho de voto parcial PL_363_17

Centro Administrativo do Governo do Estado de Santa Catarina
Rod. SC 401, nº 4.600, km 15 - Saco Grande - CEP 88032-000 - Florianópolis - SC
Fone: (48) 3665-2000