



EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO DE FINANÇAS E
TRIBUTAÇÃO

RELATÓRIO E VOTO AO PROJETO DE LEI Nº 0014/2022

“Estabelece princípios e diretrizes para criação de programas reflexivos e de responsabilização para autores de violência doméstica e familiar contra a mulher.”

Autoria: Bancada Feminina

Rel.: Deputado Mário Motta

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria da Bancada Feminina, autuado sob nº 0014.7/2022, o qual tem por objetivo estabelecer princípios e diretrizes para políticas públicas que desenvolvam programas reflexivos e de responsabilização para autores de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Da justificativa, anexa à proposição, na p. 9, da versão eletrônica do processo, transcrevo o essencial:

Diante disso, considerando que a ruptura da situação de violência perpassa por um ciclo que se inicia na psicoeducação e responsabilização, compreende-se que é iminente a necessidade de dialogarmos com os homens autores de violência contra as mulheres, numa perspectiva que ultrapasse o punitivismo, apostando, pois, na intervenção específica de um processo reflexivo e responsabilizador, para além da ameaça genérica da pena.

A proposição foi lida no Expediente da Sessão Ordinária do dia 15 de fevereiro de 2022, para, em seguida, ser despachada à Comissão de Constituição e Justiça, onde foi distribuída ao Relator, Deputado Fabiano da Luz, que emitiu relatório e voto pela admissibilidade do prosseguimento regimental da tramitação. Naquela ocasião, a Deputada Ana Campagnolo pediu vista, amparada



pelo art. 130, XII do Regimento Interno desta Assembleia Legislativa. Em seguida, chegou-se ao final da 19ª Legislatura, ensejando o arquivamento¹ da matéria.

Instalada a nova Legislatura, restou aprovado o requerimento de desarquivamento nº 0654/202, retornando a matéria ao exame da Comissão de Constituição e Justiça, sendo aprovada por unanimidade, e, conforme o rito regimental, aportando nesta Comissão de Finanças e Tributação, na qual recebi para relatar.

É o relatório.

II – VOTO

A esta Comissão de Finanças e Tributação compete analisar a presente matéria à luz dos artigos 73, II, e 144, II, do Regimento Interno desta Casa Legislativa, ou seja, quanto à admissibilidade do prosseguimento de sua tramitação processual, em face da adequação ou inadequação orçamentária e financeira, bem como, quanto ao mérito em matérias determinadas.

Ao proceder o exame do Projeto de Lei, que é composto por 10 artigos, verifico que, em geral, tratam-se de princípios e diretrizes para nortear políticas públicas de programas reflexivos e de orientação para autores de violência doméstica e familiar contra a mulher, mas que o artigo 7º possivelmente enseja aumento da despesa pública, ao passo que dispõe que “o Poder Público estadual subsidiará o custeio dos grupos reflexivos realizados nos municípios, garantindo o cofinanciamento por meio dos programas de assistência social e saúde”.

Pois bem.

¹ Art. 183. Finda a Legislatura, serão arquivadas todas as proposições que estiverem em tramitação na Assembleia Legislativa, salvo os vetos, as medidas provisórias e os ofícios. [...]



Cumprir frisar que no caso de implicar aumento da despesa pública, tanto a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus artigos 16 e 17, (status legal), quanto a Constituição da República, através do art. 113, do ADCT (status constitucional), exigem o cumprimento de requisitos técnicos de adequação financeira e orçamentária, em especial a estimativa de impacto financeiro e orçamentário.

Para subsidiar o entendimento acima, realizei consulta à Consultoria Legislativa da Casa, visando elaboração de estudo técnico especializado no exame dos aspectos financeiros da presente proposta, tanto sob a ótica global (aspectos financeiros do escopo geral da proposta), quanto específica (possível criação de despesa por meio do art. 7º).

Nessa perspectiva, corroborando com o entendimento preliminar, a Consultoria Legislativa, por meio da Consulta nº 014/2023, aduziu que:

[...] os objetivos perseguidos pela propositura em apreço, aparentemente, não implicam, imediata e diretamente, em ônus de ordem financeira ou orçamentária ao Erário, vez que o escopo da norma se limita a estabelecer princípios e diretrizes que devem servir de balizadores para a concepção de futuros programas voltados a autores de violência doméstica e familiar contra a mulher, consoante seu art. 1º.

Deste modo, no que tange ao propósito geral da matéria, adstrito aos aspectos de observância obrigatória por este Colegiado, não vislumbro óbice à regular tramitação, por tratar-se de norma programática que não implica em assunção de despesas.

Referindo-se especificamente ao art. 7º, também corroborando com o entendimento originalmente formulado no que se refere à criação de despesa, a Consultoria Legislativa sugeriu duas possibilidades de encaminhamento, sendo: (a) realização de diligência externa acerca da possibilidade de se enquadrar como despesa irrelevante, nos termos do parágrafo único do art. 73 da Lei de Diretrizes



Orçamentárias de 2023; ou (b) supressão do dispositivo, de modo a afastar possíveis implicações financeiras e orçamentárias.

Quanto à primeira hipótese, anoto que a dispensa dos requisitos previstos no art. 16, salvo melhor juízo, não se aplica ao legislador, por tratar-se de dispositivo direcionado prioritariamente aos administradores públicos em despesas assumidas por ações promovidas no curso da execução do orçamento, necessitando de modificação orçamentária (créditos adicionais), aplicando-se somente a regra geral da necessidade de apresentação da estimativa, por força do art. 17, § 1º, do mesmo diploma legal, dispensando-se a diligência para questionamento do ponto específico.

Tanto é verdade que a citada Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece como parâmetro para caracterização da despesa irrelevante, os critérios estabelecidos nos incisos I e II do caput do art. 75 da Lei Complementar Federal nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações).

A vinculação do legislador, por outro lado, deriva do art. 113, do ADCT, de que “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, não prevendo exceções.

Ademais, considerando que a simples constatação de que a projetada despesa se enquadra ou não como irrelevante nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias, por razão lógica, culmina na exigência de realização de estudo, visando demonstração da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, julgo adequada a opção pela supressão do dispositivo, de modo a evitar discussões que fujam do escopo da proposta.

Diante do exposto, voto, no âmbito desta Comissão de Finanças e Tributação, sem prejuízo da análise de mérito pelas comissões competentes, com



fundamento nos artigos 73, II e 144, II, combinados com os artigos 146, I, 149, *caput* e parágrafo único, todos do Regimento Interno desta Casa, pela **ADMISSIBILIDADE** do prosseguimento da regimental tramitação do **Projeto de Lei nº 0014/2022**, com a **emenda supressiva** que ora apresento.

Sala das Comissões,

Deputado Mário Motta

Relator



CONSULTA Nº 014/2023

ASSUNTO: Solicitação de elaboração de consulta para verificar eventual impacto financeiro do Projeto de Lei nº 0014/2022, que “Estabelece princípios e diretrizes para criação de programas reflexivos e de responsabilização para autores de violência doméstica e familiar contra a mulher”.

INTERESSADO: Deputado Mário Motta

Trata-se de solicitação submetida pela assessoria parlamentar do Deputado Mário Motta, via formulário eletrônico, referente à Consulta sobre eventual impacto orçamentário-financeiro decorrente de medida proposta pelo Projeto de Lei nº 0014/2022; solicitando-se, em caso afirmativo, a elaboração de proposição acessória para excluir a hipótese de tal impacto.

De início, registro que é competência desta Consultoria Legislativa atender aos encaminhamentos dos Deputados na elaboração de anteprojetos, projetos de lei, emendas, requerimentos, moções, recursos e pedidos de informação, entre outros, e apresentar, quando cabível, nota técnica sobre as proposições apresentadas pelos parlamentares que devam ir à apreciação do Plenário (art. 10-A, I e II, da Resolução nº 001, de 2006, deste Poder).

Nessa perspectiva, entendo que os objetivos perseguidos pela propositura em apreço, aparentemente, não implicam, imediata e diretamente, em ônus de ordem financeira ou orçamentária ao Erário, vez que o escopo da norma se limita a estabelecer princípios e diretrizes que devem servir de balizadores para a concepção de futuros programas voltados a autores de violência doméstica e familiar contra a mulher¹, consoante seu art. 1º.

Tal entendimento é corroborado pela síntese apresentada ao final da Justificação à p. 14, em que a autora assevera que o objetivo da proposição é o de

¹ Sobretudo às formas de violência descritas na Lei nacional nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), bem como na Lei estadual nº 18.322, de 5 de janeiro de 2022, que "Consolida as Leis que dispõem sobre Políticas Públicas de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres".



“garantir um potente lastro normativo às iniciativas existentes para o enfrentamento da violência contra a mulher e um direcionamento adequado àquelas que vierem a surgir, baseado na literatura especializada e na experiência nacional e internacional sobre o tema”, sugerindo, pois, que a matéria estabelece um conjunto de critérios para a criação de programas, não constituindo, por si, um programa sob a ótica orçamentária.

Há, no entanto, um dispositivo no texto do PL que parece destoar desse entendimento. Trata-se do art. 7º, que, aparentemente, tem o condão de promover aumento de despesa pública, *in verbis*:

Art. 7º O Poder Público estadual subsidiará o custeio dos grupos reflexivos realizados nos municípios, garantindo o cofinanciamento por meio dos programas de assistência social e saúde. (Grifei)

O dispositivo colacionado, ao prever o custeio dos grupos reflexivos realizados nos municípios pelo Poder Público, atrai a obrigação de a proposição estar instruída com estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal², o qual, segundo a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, constitui requisito formal de constitucionalidade da projetada norma³.

Registre-se que, na hipótese de o custeio previsto no precitado art. 7º enquadrar-se como despesa irrelevante, nos termos do parágrafo único do art. 73 da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023⁴, a proposição ficaria dispensada de

² Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

³ A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos. [ADI 5.816, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 5-11-2019, P, DJE de 26-11-2019]

⁴ Art. 73. [...]

Parágrafo único. Os valores dentre os quais a despesa será considerada irrelevante, para os fins do disposto no § 3º do art. 16 da Lei Complementar federal nº 101, de 2000, serão, a partir de 1º de abril



cumprir as condicionantes preceituadas nos incisos I e II do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), quais sejam, (I) a estimativa do impacto financeiro-orçamentário das medidas propostas no exercício em que entrem em execução e nos dois subsequentes, e (II) a declaração do ordenador de despesa de que o aumento da despesa tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA), e compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com o Plano Plurianual (PPA); conforme a inteligência do § 3º do art. 16 da LRF⁵.

Portanto, imprescindível a instrução do processo com a estimativa de impacto financeiro do almejado custeio de grupos reflexivos nos municípios, para, na sequência, averiguar o seu enquadramento como despesa irrelevante ou não.

Sendo assim, considera-se prudente recomendar [I] diligência ao Poder Executivo para que instrua os autos com estimativa de impacto financeiro e análise de conformidade orçamentária; ou [II] Emenda Supressiva ao Projeto de Lei 0014/2022, para extinguir do texto o seu art. 7º, de modo a afastar possíveis implicações financeiro/orçamentárias.

Essas eram as considerações.

Florianópolis, 9 de maio de 2023.

Juliano Azevedo
Assessor Técnico – Consultoria
CORECON/SC 3.209

De acordo: Ane Caroline Scheffer
Chefe da Consultoria Legislativa
OAB/SC 53.038

de 2023, os previstos nos incisos I e II do caput do art. 75 da Lei Complementar federal nº 14.133, de 2021.

Lei Complementar nacional nº 14.133, de 2021.

⁵ Art. 16. [...]

[...]

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Palácio Barriga-Verde
Rua Dr. Jorge Luz Fontes, 310 - Sala 006
88020-900 - Florianópolis - SC
(48) 3221.2626
consultoria@alesc.sc.gov.br



EMENDA SUPRESSIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0014/2022

Fica suprimido o art. 7º do Projeto de Lei nº 0014/2022,
renumerando-se os artigos subsequentes.

Sala das Comissões,

Deputado Mário Motta
Relator