



PARECER Nº 154/2026-PGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SCC 4981/2026

Assunto: Autógrafo do Projeto de Lei n. 14/2022.

Origem: Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC).

Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC).

Autógrafo. Projeto de Lei n. 14/2022, de iniciativa parlamentar, que “Estabelece princípios e diretrizes para a criação de programas reflexivos e de responsabilização para autores de violência doméstica e familiar contra a mulher”. 1. Constitucionalidade formal subjetiva. Inexistência de usurpação à iniciativa reservada ao Governador do Estado. 2. Constitucionalidade formal orgânica. Matéria inserida no âmbito da atuação estatal de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, relacionada à proteção de direitos fundamentais, saúde, assistência social e segurança pública. Possibilidade de atuação normativa estadual. 3. Compatibilidade material, em linhas gerais, com a Constituição da República e com a Lei federal n. 11.340/2006 (Lei Maria da Penha). 4. Inconstitucionalidade material do § 1º do art. 2º. Vinculação obrigatória da implementação da política pública a documento técnico específico e a fluxograma determinado. Violação ao princípio da separação dos poderes e à reserva da administração. 5. Recomendação de veto parcial.

Senhor Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica,

I - RELATÓRIO

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Secretaria de Estado da Casa Civil, por meio do Ofício n. 356/SCC-DIAL-GEMAT, solicitou a manifestação da Procuradoria-Geral do Estado sobre o autógrafo do Projeto de Lei 14/2022, de iniciativa parlamentar, que "Estabelece princípios e diretrizes para a criação de programas reflexivos e de responsabilização para autores de violência doméstica e familiar contra a mulher."

Eis o teor do projeto aprovado pela Assembleia Legislativa:

Art. 1º Ficam estabelecidos princípios e diretrizes para a criação de programas reflexivos e de responsabilização para autores de violência doméstica e familiar contra a mulher, com o objetivo de prevenir e erradicar as condutas de violência descritas na Lei nacional nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 - Lei Maria da Penha, bem como na Lei 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.

Art. 2º Os programas de que trata o art. 1º desta Lei serão efetivados,



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

preferencialmente, pelo Poder Executivo, ou por meio de parcerias entre o Poder Judiciário, o Poder Legislativo, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Polícia Civil, firmadas em convênios e/ou termos de cooperação técnica.

§ 1º Os programas deverão observar as recomendações e requisitos mínimos do livro intitulado Grupos Reflexivos e Responsabilizantes para Homens Autores de Violência Contra Mulheres no Brasil: Mapeamento, Análise e Recomendações, editado pelo Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR) da Academia Judicial de Santa Catarina, em conformidade com o fluxograma de estruturação dos grupos reflexivos para autores de violência doméstica e familiar contra a mulher (GHAV).

§ 2º Os autores de violência doméstica e familiar contra a mulher serão encaminhados aos grupos reflexivos pelos serviços de atendimento e proteção de assistência social e de saúde, ou serviço similar, quando:

- I – da determinação de cumprimento de medida protetiva de urgência;
- II – da decisão judicial para cumprimento de pena; ou
- III – se voluntariarem à participação.

§ 3º O encaminhamento dos homens para os grupos reflexivos não impede que sejam indicados também para os serviços de atendimento/acompanhamento individual.

Art. 3º Para fins de aplicação desta Lei, consideram-se:

I – autor de violência doméstica e familiar contra a mulher:

em consonância com o que dispõe a Lei nacional nº 11.340, de 2006, é todo o agente que, por ação ou omissão, cause à mulher sofrimento ou violência física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral no âmbito:

- a) da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas;
- b) da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa; e
- c) de qualquer relação íntima de afeto, na qual o homem autor de violência conviva ou tenha convivido com a vítima, independentemente de coabitação; e

II – facilitadores dos grupos reflexivos: são profissionais que fazem parte de uma equipe especializada, sempre que possível, profissionais de ambos os sexos, designados para conduzir o trabalho dos grupos reflexivos.

Art. 4º São princípios norteadores dos programas de que trata esta Lei:

- I – a responsabilização, legal e social, do autor de violência doméstica ou familiar contra a mulher;
- II – a igualdade e o respeito à diversidade de gênero, bem como a promoção da igualdade;
- III – a observância e garantia dos direitos humanos, em especial dos tratados internacionais e das normas nacionais referentes à prevenção e erradicação da violência contra a mulher;
- IV – a promoção e o fortalecimento da cidadania;



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

V – o respeito aos direitos e deveres individuais e coletivos; e

VI – o diálogo estratégico com organizações e movimentos sociais, órgãos e entidades de proteção e defesa dos direitos das mulheres.

Art. 5º São diretrizes para efetivação dos programas a que se refere esta Lei:

I – o caráter reflexivo e de responsabilização dos grupos, a serem coordenados por equipes multidisciplinares formadas de profissionais do Serviço Social, da Psicologia e do Direito com formação e experiência de atuação em situações que envolvam as temáticas de identidade de gênero, relação entre masculinidades e violências, relações interpessoais e sociais, entre outras;

II – o funcionamento coordenado dos grupos reflexivos com os demais serviços da rede de proteção, inclusa a rede de proteção à mulher vítima de violência, permeados pela criação de fluxos de trabalho que permitam o constante diálogo e troca de expertise entre o atendimento prestado à vítima e o atendimento prestado ao autor da violência, bem como a autonomia das equipes multidisciplinares em relação à escolha da fundamentação teórica, das dinâmicas de grupo utilizadas e da ordenação e seleção dos temas abordados, dando enfoque:

a) à Lei Maria da Penha e seu histórico de elaboração e implementação, suas funções e sistemática;

b) às raízes culturais e consequências sociais e psicológicas da violência contra a mulher, no que tange à construção histórica e social das masculinidades, ressaltando-se o percurso de conquistas das mulheres pela igualdade de gênero;

c) à saúde do homem, abordando temas relacionados ao consumo excessivo de álcool e de outras drogas, à saúde sexual e reprodutiva, à saúde mental e comportamentos de risco;

d) aos aspectos sociais e emocionais das relações domésticas, familiares e íntimas de afeto, construídos com base em rígidos papéis familiares e estereótipos de gênero;

e) aos valores essenciais à convivência, como a dignidade da pessoa, a confiança mútua, o bom uso da liberdade, o diálogo e a solidariedade;

f) ao exercício dos direitos e deveres da cidadania, bem como das formas não violentas de resolução e transformação de conflitos;

g) à violência doméstica contra crianças e adolescentes;

h) à violência doméstica e familiar contra qualquer pessoa em decorrência de sua orientação sexual; e

i) à trajetória pessoal, às habilidades sociais e aos projetos de vida;

III – a promoção de atividades educativas e pedagógicas de caráter participativo, buscando a reflexão, a conscientização e a responsabilização dos autores quanto à violência cometida, tratando-a como violação dos direitos humanos das mulheres ou de qualquer pessoa em decorrência de sua orientação sexual, a partir de uma abordagem responsabilizadora;

IV – o fornecimento de informações permanentes sobre o acompanhamento dos autores de violência doméstica e familiar contra a mulher ao juízo competente, por meio de documentos técnicos pertinentes;



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

V – o encaminhamento dos autores de violência doméstica e familiar contra a mulher para atendimento psicológico e prestação de serviços de saúde mental e assistência social, quando necessário, com a ressalva de que o uso abusivo de álcool e outras drogas, bem como os transtornos mentais, não se configuram como causas da violência contra a mulher, e sim como fatores que podem estar associados a essa conduta; e

VI – a formação continuada das equipes multidisciplinares envolvidas no acompanhamento dos grupos, sobretudo na perspectiva de estudos de gênero, incluídos aqueles sobre masculinidades, a ser ofertada periodicamente pelo Poder Público.

Art. 6º Os grupos reflexivos terão duração de, pelo menos, 6 (seis) meses, totalizando, no mínimo, 12 (doze) encontros.

§ 1º O acompanhamento dos grupos reflexivos será realizado por equipe multidisciplinar, com planejamento prévio e supervisão periódica.

§ 2º Para a condução dos grupos reflexivos devem ser designados, sempre que possível, profissionais de ambos os sexos, utilizando-se a presença ou ausência de facilitador homem e/ou facilitador mulher como recurso estratégico relacionado a determinados temas.

§ 3º Os grupos reflexivos não são espaços de atendimento clínico, terapêutico, psicológico ou jurídico aos homens autores de violência doméstica e familiar contra a mulher, os quais deverão, quando necessário, ser encaminhados aos serviços de saúde e de justiça.

§ 4º Os profissionais facilitadores dos encontros não devem atuar como terapeutas individuais dos homens que participam do grupo. Havendo necessidade de acompanhamento psicológico, deve ser feito encaminhamento ao serviço de saúde mental competente, devendo a equipe de facilitadores deliberar sobre a conveniência da permanência daquele sujeito no grupo reflexivo ou condicionamento de sua participação posterior a tratamento prévio.

§ 5º A indicação para a admissão nos grupos será realizada mediante procedimento de entrevista inicial, avaliando-se o risco que aquele sujeito representa naquele momento para si e para terceiras pessoas, a fim de prevenir a participação de homens que possam manifestar comportamento prejudicial ao funcionamento dos grupos reflexivos.

Art. 7º Para a organização, implantação e manutenção dos grupos reflexivos de que trata esta Lei, o Poder Executivo estadual poderá dispor de recursos ordinários e vinculados, programados em seu orçamento anual, além de recursos de outras fontes, de modo a garantir o cofinanciamento dos programas de assistência social e de saúde.

Parágrafo único. O Poder Público estadual poderá viabilizar o funcionamento dos grupos de que trata esta Lei, igualmente, através do mapeamento de fontes de captação de recursos, controle de qualidade e subsídio técnico às iniciativas existentes, bem como da cessão de estrutura, formações, materiais e equipe, sempre que possível, garantindo-se a alocação de tempo específico da jornada de trabalho dos quadros designados para a gestão e operacionalização dos grupos.

Art. 8º Os grupos reflexivos para homens autores de violência doméstica e familiar contra a mulher poderão participar de encontros nas modalidades de



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

grupo presencial ou de grupo on-line, devendo, no caso dos grupos on-line, haver recursos metodológicos de mediação para manter o tom democrático e as normas de convivência exigidas no ambiente virtual.

Art. 9º O Poder Executivo, com auxílio de seus órgãos responsáveis pelas temáticas relativas à violência contra as mulheres, facilitará a criação de redes de assistência social para minorar e combater os impactos, em todos os setores, que a cultura do machismo e da violência tem sobre a sociedade.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da data de sua publicação.

Da justificativa do Parlamentar proponente, o seguinte ponto merece destaque:

[...]

Imprescindível, portanto, pensar e criar uma política, em nível estadual, que tenha como objetivo desarmar o potencial violento de tais sujeitos, garantindo, assim, a interrupção de uma trajetória de violências, a proteção mais duradoura das mulheres do entorno desse sujeito e, por conseguinte, a realização das funções da Lei Maria da Penha e do Estado Democrático de Direito.

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.

Nessa perspectiva, justifica-se a implementação de programa de grupos reflexivos para homens autores de violência contra a mulher no âmbito do Estado de Santa Catarina, com o objetivo de erradicar as práticas violentas em desfavor das mulheres, por meio do diálogo e da compreensão sobre a herança histórica, cultural e social das masculinidades e dos comportamentos e atitudes machistas com os homens que praticaram essas violências.

Segundo Nota Técnica sobre o tema, assinada pela Defensoria Pública (NUDEM) e pelo Tribunal de Justiça (CEVID) do Paraná acerca do projeto de lei estadual nº 776/2019, em tramitação naquele Estado, "a potencialidade de eficácia dos grupos reflexivos decorre da constatação de que a mudança radical que almejamos no cenário de violência contra a mulher não é possível trabalhando-se apenas com a vítima".

Ademais, a Nota destaca elementos para a constituição de grupos reflexivos pautados na Lei Maria da Penha e demais instrumentos legislativos que devem ser executados, de modo que não seja um programa simbólico, mas realmente efetivo.

Pontua, ainda, que "o trabalho feito por esses grupos coloca os agressores como autores de suas vidas e responsáveis pela manutenção dessa estrutura hierárquica, devendo inculcar, ao final, a ideia de que é possível e necessário mudar."

Em Santa Catarina, de acordo com mapeamento nacional, realizado numa parceria entre a Universidade Federal de Santa Catarina, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, o Colégio de Coordenadores da Violência Doméstica (Cocevid) e o Conselho Nacional de Justiça, temos aproximadamente 30 (trinta) modelos de grupos reflexivos, estabelecidos nos equipamentos do Sistema Único de Assistência Social, nas dependências do Judiciário e demais



equipamentos públicos estaduais e municipais.

Esses programas não podem ser exceção, sendo necessária a sua expansão para os 295 municípios catarinenses, a fim de que, com a devida normatização, com recursos próprios e pessoal capacitado, possam se inserir nas políticas de prevenção à violência contra a mulher de maneira efetiva.

Frise-se que no ano de 2021, por ocasião do XIII Fórum Nacional de Juízas e Juizes da Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher, foi lançado o documento *Grupos reflexivos e responsabilizantes para homens autores de violência contra mulheres no Brasil: Mapeamento, análise e recomendações*, trazendo dados inéditos, análises e diretrizes embasados na realidade nacional, nos estudos científicos da área e em documentos normativos nacionais e internacionais. O estudo realizado indica a importância de uma lei estadual que organize, de maneira geral, as balizas de funcionamento desses serviços, permitindo, assim, por um lado, a adequação às diversas realidades institucionais dos diferentes municípios do Estado e, por outro, bases comuns em termos de vocabulário, objetivos e metodologia reflexiva.

Por todo o exposto, considerando que as situações de violência praticadas contra as mulheres têm como uma de suas maiores causas a construção social das masculinidades, e que tal processo não é irreversível, mas demanda um trabalho que implique subjetivamente o sujeito, compreende-se como essencial a implantação de grupos reflexivos e de responsabilização no âmbito das políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher, por meio das diretrizes e recomendações constantes no presente Projeto de Lei.

Nosso objetivo é, portanto, o de 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.

Assim sendo, ante a motivação exposta, pedimos a aprovação deste Projeto de Lei aos demais Pares, por se tratar de medida de relevante interesse público.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

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, que compreende a prerrogativa conferida ao Chefe do Poder Executivo de sancionar ou vetar o projeto aprovado pelo Parlamento.

Nesse sentido, dispõe o artigo 54, caput e §§ 1º a 3º, da Constituição do Estado de Santa Catarina:

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.*

Sobre o parâmetro da análise a ser feita por esta Procuradoria, o Decreto Estadual n. 2.382/2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, prevê:

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 [...]. (Grifei)

Portanto, a análise restringe-se à legalidade e à constitucionalidade do autógrafo.

II.1. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA

A iniciativa pretende, em resumo, estabelecer princípios e diretrizes para a criação de programas reflexivos e de responsabilização para autores de violência doméstica e familiar contra a mulher, fixando os conceitos básicos para implementação da política pública.

Em relação à constitucionalidade formal subjetiva, **entendo que a proposta não se insere nas hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo**, cujo rol taxativo está inserido no art. 61, §1º, da CRFB/1988, e no art. 50, §2º, da CESC/1989, *verbis*:

CRFB - Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º **São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - **disponham sobre:**

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.



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

CEC - Art. 50. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...].

§ 2º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

I – a organização, o regime jurídico, a fixação ou modificação do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, o provimento de seus cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva;

II – a criação de cargos e funções públicas na administração direta, autárquica e fundacional ou o aumento de sua remuneração;

III – o plano Plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

IV – os servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade, aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

V – a organização da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;

VI – a criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 71, IV.

O simples fato de a norma a ser criada estar dirigida ao Poder Executivo, seja para conformar o exercício da função administrativa, seja para criar um direito, seja, ainda, para estabelecer diretrizes de políticas públicas, por si só, não significa que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado.

Isso porque a regra da deflagração do processo legislativo é a iniciativa comum ou concorrente (artigo 61, *caput*, CRFB). Portanto, *"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 (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal)."* (Tema 917 da Repercussão Geral - ARE 878.911).

Precedentes no mesmo sentido no âmbito desta Procuradoria-Geral do Estado acerca do tema 917/STF: Parecer n. 301/2025-PGE (SCC 10779/2025), Parecer n. 283/2025-PGE (SCC 10889/2025), Parecer n.292/2025-PGE (SCC 9933/2025).

Extrai-se do citado Parecer n. 301/2025-PGE:

"O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 878.911/RJ, submetido à sistemática da repercussão geral, enfrentou controvérsia análoga à presente, pacificando o entendimento sobre os limites da iniciativa parlamentar em projetos de lei que criam despesas e obrigações para o Poder Executivo. Naquela oportunidade, analisou-se a constitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar do Município do Rio de Janeiro que tornava obrigatória a instalação de câmeras de monitoramento em escolas públicas e seus arredores.

Ao decidir a questão, a Suprema Corte reafirmou sua jurisprudência no sentido de que as hipóteses de reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 61, § 1º, da Constituição da República – e que são de reprodução obrigatória nas Constituições Estaduais –, devem ser



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

interpretadas de forma restritiva, por representarem exceção à regra geral da iniciativa concorrente. O rol de matérias ali previsto é taxativo (*numerus clausus*), não comportando ampliação para abarcar situações que não se amoldem estritamente às suas alíneas.

Desse modo, o Plenário do STF fixou a seguinte tese, que ostenta caráter vinculante para todos os órgãos do Poder Judiciário e da Administração Pública direta e indireta, em todas as esferas da Federação, nos termos do artigo 927 do Código de Processo Civil:

Tema 917: 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 (art. 61, § 1o, II, a, c e e, da Constituição Federal).

A ratio decidendi do precedente é límpida: a mera criação de uma despesa ou a imposição de uma obrigação de fazer ao Poder Executivo não é suficiente, por si só, para caracterizar o vício de iniciativa. **A inconstitucionalidade formal subjetiva somente se configura quando a lei de iniciativa parlamentar interfere diretamente em um dos núcleos materiais** expressamente reservados ao Executivo, quais sejam: a) a estrutura ou a atribuição de seus órgãos; e b) o regime jurídico de seus servidores. Fora dessas balizas, a iniciativa legislativa é comum e concorrente."

A inconstitucionalidade por vício de iniciativa se verifica quando projetos de lei de origem parlamentar interferem diretamente na organização ou no funcionamento de órgãos públicos ou, ainda, tratam do regime jurídico de servidores públicos, o que não ocorre na presente proposição, não havendo usurpação da iniciativa reservada ao Governador do Estado.

A reserva de iniciativa, como exceção à regra geral da iniciativa concorrente, deve ser interpretada restritivamente. O que a Constituição visa proteger é a prerrogativa do Executivo de definir sua própria estrutura organizacional e as competências nucleares de seus órgãos, ou seja, de dispor sobre a arquitetura da máquina administrativa.

Dito isso, a mera explicitação e/ou regulamentação de uma atividade que já cabe ao Poder Executivo, principalmente por força de comando constitucional, não resulta em inconstitucionalidade do Projeto de Lei.

O Poder Legislativo tem legitimidade para elaborar leis de interesse do povo, já que é parte do poder político estatal. E mais, as leis, na contemporaneidade que vivemos, devem influir na realidade social, transformando e melhorando a situação da comunidade. Nesta linha, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o AgR no RE nº 290.549/RJ, considerou constitucional a implementação de políticas públicas por meio de lei de iniciativa parlamentar.

No caso em exame, o autógrafo, em sua conformação geral, não promove criação ou extinção de órgãos, não altera a estrutura administrativa estadual, não dispõe sobre cargos, funções ou servidores, nem redefine, em abstrato, o núcleo das atribuições institucionais da Administração Pública.

Cuida-se, em linhas gerais, de diploma normativo voltado à formulação de diretrizes gerais de política pública, o que, por si só, não atrai a reserva de iniciativa do Governador do Estado.

A propósito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também reconhece a legitimidade da atuação legislativa parlamentar na conformação normativa de políticas públicas,



desde que respeitados os limites constitucionais incidentes sobre a organização e o funcionamento da Administração.

Portanto, não se configura usurpação da competência privativa do Governador do Estado para a iniciativa legislativa, uma vez que a presente proposta não trata da estrutura ou funcionamento da Administração Pública.

II.2. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA

No tocante à constitucionalidade formal orgânica, uma leitura contemporânea sobre o critério adequado para a interpretação de competências federativas preconiza o reconhecimento 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*" (STF. Tribunal Pleno. ADI n.: 6362. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Data do julgamento: 2/9/2020).

É também o que explica, nestes termos:

"[...]".

O princípio da subsidiariedade, como tem sido denominado pela doutrina, quando aplicado no campo federativo significa, basicamente, que somente na hipótese de o nível mais individual não poder realizar a tarefa é que esta há de ser transposta para um nível de agrupamento superior. [...]" (TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020. Edição do Kindle)

Como decorrência desse princípio, podem ser extraídas duas regras: (i) ao constatar-se uma aparente incidência de determinado assunto em mais de um tipo de competência, cabe ao intérprete adotar interpretação que priorize o fortalecimento das autonomias regionais e locais, e presumir que os entes menores possuem competência; e (ii) só haverá inconstitucionalidade se eventual lei editada pelo ente federado de maior abrangência, claramente, excluir a atribuição legislativa dos entes periféricos.

A proposição versa sobre matéria inserida no âmbito da atuação estatal de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, conectando-se diretamente à tutela de direitos fundamentais, à proteção da saúde, à assistência social, à segurança pública e à promoção de condições materiais de igualdade.

Trata-se, portanto, de matéria cuja disciplina normativa não é estranha à competência legislativa estadual, sobretudo quando veiculada em caráter complementar, organizador ou de densificação de políticas públicas já reconhecidas pelo ordenamento jurídico nacional.

A propósito, a interpretação das regras constitucionais de repartição de competências deve ser orientada por leitura cooperativa e não centralizadora do federalismo, prestigiando-se, quando possível, a atuação normativa dos entes subnacionais em temas ligados à proteção de direitos fundamentais e à implementação de políticas públicas de interesse social.

Impõe-se, com isso, a adoção de postura deferente na análise da constitucionalidade das legislações regionais e locais, de modo a prestigiar o pluralismo político (artigo 1º, V, CRFB), fundamento da República Federativa do Brasil:

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 (STF. Tribunal Pleno. RE n.: 194704. Relator para o Acórdão: Ministro Edson Fachin. Data do julgamento: 29/6/2017).

Estabelecidas tais premissas sobre a interpretação das regras de repartição de competências em uma federação, verifica-se que o presente projeto de lei se insere no âmbito de atuação normativa legítima do Estado em matéria de políticas públicas voltadas à proteção de direitos fundamentais e ao enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher (artigo 25, caput, da CRFB/1988).

II.3. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Sob o aspecto material, a proposta legislativa mostra-se, em linhas gerais, compatível com a ordem constitucional, porquanto concretiza deveres estatais de proteção e promoção de direitos fundamentais.

Ademais, a iniciativa se amolda à **competência comum da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de zelar pela guarda da Constituição e das leis (art. 23, inciso I, da CRFB/1988).**

A CRFB/1988 estabelece no art. 3º, I e IV, com objetivo fundamental da República, construir uma sociedade livre, justa e solidária, além de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Nada obstante, o art. 5º, I, da CRFB/1988 prevê que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, e que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos da própria Constituição.

Torna-se cristalino, a partir do conteúdo material dos dispositivos mencionados, que o Poder Público tem o dever de combater a violência contra mulher, por meio das mais variadas formas legais, inclusive com a formação de grupos reflexivos.

A propósito, a proposição legislativa encontra respaldo normativo direto na Lei federal



n. 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), que expressamente contempla a adoção de mecanismos institucionais voltados não apenas à proteção da vítima, mas também à responsabilização e reeducação do agressor.

Nesse sentido, destacam-se, em especial:

•%1 o art. 35, inciso V, da Lei Maria da Penha, que prevê a criação de centros de educação e de reabilitação para os agressores; e

•%1 o art. 45, que admite a imposição de comparecimento obrigatório do agressor a programas de recuperação e reeducação.

Desse modo, a diretriz geral do projeto — ao buscar conferir base normativa estadual à criação de programas reflexivos e de responsabilização — harmoniza-se com a lógica protetiva, preventiva e responsabilizadora já consagrada no sistema jurídico nacional.

Todavia, há ressalva relevante quanto ao § 1º do art. 2º do projeto, que merece tratamento específico.

II.3.1. Inconstitucionalidade material do § 1º do art. 2º

Dispõe o § 1º do art. 2º:

“§ 1º Os programas deverão observar as recomendações e requisitos mínimos do livro intitulado Grupos Reflexivos e Responsabilizantes para Homens Autores de Violência Contra Mulheres no Brasil: Mapeamento, Análise e Recomendações, editado pelo Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR) da Academia Judicial de Santa Catarina, em conformidade com o fluxograma de estruturação dos grupos reflexivos para autores de violência doméstica e familiar contra a mulher (GHAV).”

Esse dispositivo, diversamente dos demais, não se limita a estabelecer diretrizes gerais da política pública, mas avança sobre o modo específico de sua modelagem e implementação administrativa, ao converter em comando normativo obrigatório a observância de documento técnico determinado e de fluxograma específico.

Em outras palavras, o vício do dispositivo não decorre da simples previsão de parâmetros mínimos de atuação estatal, o que, em tese, poderia ser compatível com a atividade legislativa. O problema reside em que o legislador, nesse ponto, vinculou obrigatoriamente a Administração Pública a um referencial técnico extralegal específico, pré-definindo a forma metodológica e operacional de execução da política pública.

Tal opção legislativa restringe indevidamente a margem de conformação administrativa do Poder Executivo, a quem compete, nos termos do art. 71, incisos I e IV, alínea “a”, da Constituição do Estado de Santa Catarina, exercer a direção superior da Administração e dispor sobre sua organização e funcionamento.

Art. 71. São atribuições privativas do Governador do Estado:

I – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

[...]

IV – dispor, mediante decreto, sobre:



a) **organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;**
e

Com efeito, a definição dos referenciais técnicos, dos protocolos metodológicos, dos fluxos operacionais e dos instrumentos de execução de determinada política pública insere-se, em regra, no âmbito da atividade administrativa de implementação, a qual demanda:

- %1 atualização constante;
- %1 adaptação às realidades institucionais e territoriais;
- %1 compatibilização com a estrutura disponível;
- %1 e flexibilidade gerencial.

Ao fixar os parâmetros técnicos para implementação dos grupos reflexivos, com base nas recomendações e requisitos mínimos do livro intitulado Grupos Reflexivos e Responsabilizantes para Homens Autores de Violência Contra Mulheres no Brasil: Mapeamento, Análise e Recomendações, editado pelo Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR) da Academia Judicial de Santa Catarina, em conformidade com o fluxograma de estruturação dos grupos reflexivos para autores de violência doméstica e familiar contra a mulher (GHAV), a proposta invade atividade típica do Poder Executivo e restringe indevidamente a margem do Gestor Público na implementação da política pública de que trata o projeto.

Nessa medida, o § 1º do art. 2º incorre em inconstitucionalidade material, por violação:

•%1 ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CRFB/1988 e art. 32 da CESC/1989); e

•%1 à chamada reserva da administração, corolário da autonomia constitucionalmente assegurada ao Chefe do Poder Executivo para organizar e implementar a atuação administrativa.

Registre-se, por oportuno, que os demais dispositivos do projeto, embora também contenham balizas operacionais mínimas, podem ser compreendidos como diretrizes gerais da política pública, não implicando, por si sós, a mesma vinculação técnica rígida nem a mesma invasão ao espaço de conformação administrativa verificada no § 1º do art. 2º.

Por essa razão, o vício identificado é pontual e passível de saneamento mediante veto parcial, sem comprometer a higidez constitucional do restante da proposição.

Cumprir registrar, por fim, que o autógrafo, em sua conformação geral, não institui despesa pública obrigatória, imediata e de execução vinculada, tampouco determina, de modo cogente, a criação de cargos, órgãos, estruturas administrativas ou unidades específicas para a implementação da política pública nele prevista. Ao contrário, a proposição limita-se, em linhas gerais, a estabelecer princípios, diretrizes e balizas normativas gerais, cuja concretização prática dependerá da atuação administrativa superveniente, da definição de prioridades governamentais e da correspondente compatibilização com o planejamento e a disponibilidade orçamentária do Estado.



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

Nessa perspectiva, não se identifica, em tese, violação ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, uma vez que o projeto não veicula, por si só, comando normativo apto a gerar aumento de despesa obrigatória de forma direta, imediata e individualizável. Eventuais repercussões financeiras decorrentes da futura implementação administrativa da política pública, caso venham a ocorrer, deverão ser avaliadas oportunamente pelo Poder Executivo no momento da adoção das providências concretas de execução, com observância das normas constitucionais, orçamentárias e de responsabilidade fiscal aplicáveis.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, opino pela existência de óbice jurídico parcial ao Autógrafo do Projeto de Lei n. 14/2022, especificamente quanto ao § 1º do art. 2º, por inconstitucionalidade material, uma vez que o referido dispositivo avança sobre espaço de conformação administrativa reservado ao Poder Executivo, em afronta ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CRFB/1988 e art. 32 da CESC/1989), razão pela qual se recomenda o veto parcial do mencionado dispositivo.

No mais, não se vislumbram óbices de constitucionalidade ou legalidade à sanção dos demais dispositivos do autógrafo.

É o parecer que submeto à consideração superior.

CARLA SCHMITZ DE SCHMITZ
Procuradora do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **C353MM9K**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



CARLA SCHMITZ DE SCHMITZ (CPF: 030.XXX.019-XX) em 26/03/2026 às 14:18:00

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 13:29:25 e válido até 13/07/2118 - 13:29:25.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDA0OTgxXzQ5ODNfMjAyNI9DMzUzTU05Sw==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00004981/2026** e o código **C353MM9K** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.