

PARECER AJL/CMT Nº 253/2019.

Teresina (PI), 14 de novembro de

2019.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 277/2019

Autoria: Ver. Stanley Freire

Ementa: “Dispõe sobre a aplicação de multa administrativa ao agressor da vítima de violência doméstica e familiar definidas na lei federal nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, no âmbito do município de Teresina”.

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

De autoria do ilustre do Vereador Stanley Freire, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Dispõe sobre a aplicação de multa administrativa ao agressor da vítima de violência doméstica e familiar definidas na Lei federal nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, no âmbito do município de Teresina”.

Justificativa anexada.

É, em síntese, o relatório.

1

Seguindo sistemática do processo legislativo, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Av.

Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Quanto aos demais aspectos concernentes à técnica e redação legislativas, vale informar que a competência para tal análise é da Divisão de Redação Legislativa (DRL), conforme art. 32 da Resolução Normativa nº 111/2018.

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

A proposição legislativa apresentada objetiva impor multa administrativa aos agressores de vítimas de violência doméstica e familiar. Entretanto, o projeto em comento não apresenta compatibilidade com a Constituição Federal – CF, consoante será explanado a seguir.

Embora a coibição da violência no âmbito das relações domésticas e familiares seja uma preocupação de índole constitucional (art. 226, parágrafo 8º da constituição Federal), o projeto cria multa

ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

administrativa de nítido caráter indenizatório; sendo assim, a matéria é atinente à responsabilização civil, inerente ao Direito Civil, de competência legislativa da União, conforme art. 22, I, da Constituição Federal – CF, *in verbis*:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Dessa forma, indubitável o vício de inconstitucionalidade formal orgânico, com força suficiente para desarranjar o pacto federativo. Nesse sentido o Ministério Público do Estado de São Paulo em parecer sobre ADI referente a projeto de lei que criava a obrigatoriedade de reparação de danos causados ao calçamento, pavimento e asfaltamento, por parte de empresas privadas:

A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias. Trata-se de um dos pontos caracterizadores e asseguradores da existência e de harmonia do Estado Federal.

A base do conceito do Estado Federal reside exatamente na repartição de poderes autônomos, que, na concepção tridimensional do Estado Federal Brasileiro, se dá entre a União, os Estados e os Municípios. É através desta distribuição de competências que a Constituição Federal garante o princípio federativo. O respeito à autonomia dos entes federativos é imprescindível para a manutenção do Estado Federal.

Nesse diapasão, impende comentar que a Constituição Federal enumerou, explicitamente, algumas das competências reservadas aos Municípios, a exemplo da possibilidade de instituir guardas municipais para a proteção de bens, serviços e instalações (art.144, § 8º) e de organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (art. 30,V). Outra parcela dessas competências não é expressa; decorre da cláusula do art. 30, I, da CF, que atribuiu aos Municípios a possibilidade de legislar sobre assuntos de interesse local.

A situação retratada nos autos constitui flagrante inconstitucionalidade formal, visto que o assunto abordado no corpo da proposta não diz respeito a interesse local; imiscuindo-se, o legislador municipal, em competência atribuída unicamente à União, com violação ao pacto federativo.

A fim de ilustrar o exposto, impende mencionar que fora publicada, no dia 18/09/2019, a Lei nº 13.871/2019, que altera a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) e prevê que o autor de violência

Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12

Av.



doméstica praticada contra mulher terá que ressarcir os custos relacionados com: a) os serviços de saúde prestados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) às vítimas de violência doméstica e familiar, e b) com os dispositivos de segurança utilizados pelas vítimas para evitar nova violência.

Segundo a lei federal, os recursos arrecadados serão recolhidos ao Fundo de Saúde do ente federado responsável pelas unidades de saúde que prestarem os serviços.

Superado esse ponto a respeito da competência legislativa do município, cumpre verificar, avançando na análise jurídica, se a proposição não incorre em inconstitucionalidade formal subjetiva.

In casu, observa-se que o projeto em tela, ao criar e impor penalidades administrativas àqueles aos agressores de vítimas mulheres, no âmbito das relações domésticas e familiares, terminou por atribuir, segundo artigos 3º, 4º e 5º, aos órgãos vinculados ao Poder Executivo, a adoção das providências necessárias à deflagração do processo administrativo correspondente.

Desse modo, evidencia-se que a proposição acaba versando sobre organização administrativa e atribuições da administração pública municipal, matérias que são da iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal.

4

Nesse sentido, é a previsão contida na Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, consoante o art. 51, inciso IV, bem como art. 71, inciso V, *in verbis*:

Art. 51. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta ou indireta; (grifei)

Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

V - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei; (grifei)

Com efeito, esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência do Pretório Excelso no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos públicos, matéria afeta ao Chefe do Executivo. Nesse sentido, anote-se (grifos acrescidos):

Lei que verse sobre a criação e estruturação de órgãos da administração pública é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, da CF). Princípio da simetria. Afronta também ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF). Reconhecida a inconstitucionalidade de dispositivo de lei, de iniciativa parlamentar, que restringe matérias a serem publicadas no Diário Oficial do Estado por vício de natureza formal e material. [ADI 2.294, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 27-8-2014, P, DJE de 11-9-2014.]

Lei alagana 6.153, de 11-5-2000, que cria o programa de leitura de jornais e periódicos em sala de aula, a ser cumprido pelas escolas da rede oficial e particular do Estado de Alagoas. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, II, e, da CR, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. [ADI 2.329, rel. min. Cármen Lúcia, j. 14-4-2010, P, DJE de 25-6-2010.]

A Lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da administração estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo (...). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada. [ADI 2.857, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 30-8-2007, P, DJ de 30-11-2007.]

Lei 781, de 2003, do Estado do Amapá, que, em seus arts. 4º, 5º e 6º, estabelece obrigações para o Poder Executivo instituir e organizar sistema de avaliação de satisfação dos usuários de serviços públicos. Inconstitucionalidade formal, em virtude de a lei ter-se originado de iniciativa da Assembleia Legislativa. Processo legislativo que deveria ter sido inaugurado por iniciativa do governador do Estado (CF, art. 61, § 1º, II, e). [ADI 3.180, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 17-5-2007, P, DJ de 15-6-2007.]

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. JULGADO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO”.

6. Nesse mesmo sentido, vejam-se os seguintes precedentes: RE 396.970-AgR, da relatoria do ministro Eros Grau, AIs 769.012, da relatoria do ministro Celso de Mello, 778.815, da relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, ADIs 2.646, da relatoria do ministro Maurício Corrêa e 3.751, da relatoria do ministro Gilmar Mendes. Isso posto, e frente ao caput do art. 557 do CPC e ao § 1º do art. 21 do RI/STF, nego seguimento ao recurso. Publique-se. Brasília, 27 de outubro de 2011” (RE nº 573.688/RJ, Relator o Ministro Ayres Britto, DJe de 22/11/11).

Em reforço, destaque-se ementa de julgado proferido pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJ/SP, no qual foi declarada a inconstitucionalidade de Lei do Município de Cubatão que “Estabelece multas e sanções administrativas para maus-tratos e abandono de animais no âmbito do Município de Cubatão e dá outras providências”, *in verbis* (grifos acrescidos):

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 3.733/15 (“Estabelece multas e sanções administrativas para maus-tratos e abandono de animais no âmbito do Município de Cubatão e dá outras providências”). Inconstitucionalidade, por criar obrigações à Secretaria de Saúde e Setor de Zoonozes, imiscuindo-se em matéria organizacional, de competência exclusiva do Poder Executivo. Descabimento. Vício de iniciativa. Aumento de despesas, sem indicação da respectiva fonte de custeio. Invasão, ainda, da competência normativa do Estado. Desrespeito aos artigos 5º, caput, 25, 47, incisos II e XIX, alínea 'a' e 144 da Constituição do Estado. Ação procedente.

6

Necessário assinalar, ainda, que a proposta em tela afronta o princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º, da Constituição Federal de 1988 - CRFB/88, por representar ingerência indevida na competência privativa do Poder Executivo.

Diante das razões expendidas, conclui-se que a proposição legislativa não está em consonância com o ordenamento jurídico.

V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina pela IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado por vislumbrar vício de inconstitucionalidade que obsta a sua normal tramitação.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Flavielle e Coelho
FLAVIELLE CARVALHO COELHO
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA
MATRÍCULA 07883-2 CMT.

Flavielle Carvalho Coelho
Assessora Jurídica Legislativa - CMT
Mat.: 07883-2