

PARECER LEGISLATIVO Nº 96/2021

Projeto de Lei nº 217/2021 - Dispõe sobre a assistência e proteção a mulheres vítimas de violência e seus dependentes no âmbito do Município de Itaúna e dá outras providências.

Consulente: EXMA. COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
Consulta: Parecer quanto ao seu amparo legal e constitucional

A EXMA. COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA solicitou desta Procuradoria-Geral parecer quanto ao amparo legal e constitucional do **Projeto de Lei nº 217/2021**, proposto pelos EXM^{os}. VEREADORES GUSTAVO DORNAS BARBOSA e KAIO GUIMARÃES que em apertada síntese está estruturado em partes básicas LEGAIS.

1. PRELIMINARMENTE

1.1 – DA PROPRIEDADE DO PARECER JURÍDICO – PRERROGATIVA CONSTITUCIONAL DO ART. 133 – MANIFESTAÇÃO FUNDAMENTADA NO LIVRE EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO PROCURADOR

Cumprе frisar que o artigo 133, caput, da nossa Carta Maior, estabelece que: “O Advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei”.

No mesmo sentido, a Lei 8.906/94 também assevera que o Procurador Advogado é imune e inviolável por seus atos e manifestações, nos termos do que preconiza o parágrafo 3º, de seu Art. 2º, que dispõe *Parágrafo 3º - No exercício da profissão, o Advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites da Lei. “*

Seguindo esta linha de raciocínio, vale também citar o inciso I, do Art. 7º, da mencionada Lei 8.906/94, que estabelece ser direito do Procurador Advogado, dentre outros: “exercer, com liberdade, a profissão em todo o território Nacional” - Assim, é relevante esclarecer que o papel do Advogado se resume em opinar a respeito da regularidade, formal ou não, como ainda, a respeito da constitucionalidade ou legalidade, ou não, de determinado ato ou negócio jurídico. Ao emitir parecer, o Advogado é totalmente destituído de competência para ato decisório, sendo que apenas firma seu entendimento a

respeito daquela questão jurídica, passível de ser aceito ou não pelas instâncias com poder decisório sobre a questão.

Também vale ressaltar que é cediço que os pareceres jurídicos não integram o núcleo essencial do ato administrativo, posto que se tratam de meras opiniões técnico-jurídicas emitidas pelo operador do Direito, que, em última análise, não criam nem extinguem direitos, mas, apenas, orientam o administrador a tomar uma decisão no momento de praticar o ato administrativo, e somente o último poderia ser objeto de investigação sobre a sua legalidade.

O saudoso professor Hely Lopes Meirelles, assim já se manifestara sobre aludida matéria: "*Pareceres Administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial ou punitiva*", (Meirelles, 2002, P. 189).

Registra-se que o presente parecer não tem efeito vinculativo, nem tampouco decisório, tendo as autoridades a quem couber a análise do mesmo, plenas condições de decidir de maneira contrária ao parecer, como ainda, não acolhê-lo ou acolhê-lo em parte, tratando-se a presente peça de caráter meramente opinativo. Por último, cumpre registrar que o presente parecer não substitui ou vincula os pareceres das Comissões Permanentes.

2. MÉRITO

Notadamente o Projeto em apreço estabelece regras e obrigações ao Executivo Municipal, determinando a implementação de políticas públicas.

A proposta é louvável e merece todo o respeito desta Procuradoria. Mas, além de determinar a implementação de políticas públicas, o que por si só já enseja em vício de iniciativa, também determina a obrigatoriedade de cumprimento de Lei Federal. Não é necessária a edição de Lei obrigando cumprir Lei.

Projeto está eivado de vício de origem. O Projeto obrigatoriamente precisa ser apresentado pelo Chefe do executivo e claro aprovado nesta Casa de Lei, por força de Lei.

Neste norte, temos que o Art. 82, inciso VII e X da Lei Orgânica determina que compete privativamente ao Prefeito dispor, na forma da Lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo. *In verbis*:

“Art. 82 - Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

X - dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;”

O primeiro aspecto que merece análise diz respeito ao vício de iniciativa, bem como ao princípio da separação dos Poderes.

É ponto pacífico na doutrina bem como na jurisprudência que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Segundo a CF/88, art.2º c/c o art.31, há que se respeitar a harmonia e independência dos Poderes.

Decorre da sistemática da separação de Poderes que há certas matérias cuja iniciativa legislativa é reservada ao Poder Executivo.

Cumprе recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que

“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”.

Sintetiza, ademais, que

“todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o

CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚNA ESTADO DE MINAS GERAIS

art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito municipal brasileiro, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712).

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis de efeitos concretos, ou que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os Poderes.

Essa é exatamente a hipótese verificada no presente Projeto.

Ademais, se a proposta prosperar nesta Casa, certamente será motivo de Veto do Executivo; se o veto for derrubado, certamente o Executivo irá propor ADI; o que suspenderá o efeito da norma até seu julgamento, que em última instância será pela Inconstitucionalidade da Norma por vício de origem.

3. CONCLUSÃO

Assim, sem a devida observação à prerrogativa de iniciativa, não atendidas as exigências técnicas, legais, e atento a competência Municipal para o exercício da sua principal função que é a de gerir o funcionamento do município com o fim de harmonizar o entendimento jurídico estável, íntegro e coerente, opina esta Procuradoria pela **INADMISSIBILIDADE, PELA ILEGALIDADE E INCONSTITUCIONALIDADE DA PROPOSIÇÃO.**

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis de efeitos concretos, ou que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os Poderes.

Essa é exatamente a hipótese verificada no presente Projeto.

Ademais, se a proposta prosperar nesta Casa, certamente será motivo de Veto do Executivo; se o veto for derrubado, certamente o Executivo irá propor ADI; o que suspenderá o efeito da norma até seu julgamento, que em última instância será pela Inconstitucionalidade da Norma por vício de origem.

Enfim, havendo divergência integral ou parcial desse entendimento jurídico de mérito proferido por este Órgão Consultivo, curva-se esta Procuradoria a autoridade constitucional deste Eg. Colegiado Consulente e a soberania do EXM.º PLENÁRIO desta EG. CASA DE LEIS representada por seus 17 membros eleitos pelo povo



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚNA ESTADO DE MINAS GERAIS

para a análise acerca da viabilidade, da conveniência, da oportunidade e da deliberação em relação a Proposição em comento.

É o parecer, não vinculante, meramente opinativo.

Itaúna, 20 de dezembro de 2021

FÁBIO DANIEL PEREIRA

Procurador-Geral