

PARECER LEGISLATIVO 10/2023

Consulente: Comissão de Constituição e Justiça

Consultada: Procuradoria-Geral do Legislativo Itauanense

Consulta: Parecer técnico jurídico quanto ao amparo legal e constitucional da norma

1. Relatório

O Excelentíssimo Vereador Lacimar Cezário da Silva, relator da Comissão Constituição e Justiça, solicitou desta Procuradoria-Geral parecer técnico-jurídico quanto ao amparo legal e constitucional do Projeto de Lei nº 24/2023, que “cria o auxílio aluguel destinado às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar no âmbito do município de Itaúna” proposto pelo Excelentíssimo Kaio Augusto H. A. Guimarães.

2. Preliminarmente

2.1 - Da Propriedade do Parecer Jurídico – Prerrogativa Constitucional do Art. 133 – Manifestação Fundamentada no Livre Exercício Profissional do Procurador

Cumpre frisar que o artigo 133, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, bem como o artigo 2º, § 3º, da Lei Federal nº 8.906, de 4 de julho de 1994, estabelecem que: *“o Advogado é indispensável à administração da Justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei”*.

Seguindo esta linha de raciocínio, vale também citar o inciso I, do artigo 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).

No mesmo sentido, o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Os pareceres alocam-se no campo da administração consultiva e configuram atos que visam a informar, elucidar, questões a serem decididas por outros órgãos (...), nada decidem. Nada resolvem e também não contêm em si nem autorização para a prática de outros atos, nem aprovação ratificação ou homologação deles. Não é esta sua tipologia. São simplesmente juízos técnicos que elucidam as autoridades competentes para adotarem as providências de suas respectivas alçadas. (Mello, 1996,p. 63)

Registra-se que o presente parecer não tem efeito vinculativo, nem tampouco decisório, tendo as autoridades a quem couberem a sua análise, 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.

3. Mérito

O Projeto de Lei 24/2023 cria o auxílio aluguel destinado às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar no âmbito do Município de Itaúna.

Dispõe, ainda, que as despesas decorrentes serão supridas por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário, devendo atender os dispositivos presentes nos artigos 15 e 22 da Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.

Consideramos oportuno o projeto ora examinado, tendo em vista a realidade da violência doméstica contra a mulher em nosso País. Dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2021¹, indicam que o número de feminicídios ocorridos por ano, no Brasil, passou de 929 (novecentos e vinte e nove) para 1.350 (mil trezentos e cinquenta), um aumento de 45% desde o período apontado, no ano de 2016. Em 2018, foram 263.067 (duzentos e sessenta e três mil e sessenta e sete) casos de lesão corporal dolosa, registrados por mulheres em todo o Brasil, o que representa um registro a cada dois minutos.

Todavia, inobstante a nobreza e finalidade da norma, é de se observar que as determinações nela contidas implicam criação, por iniciativa do Poder Legislativo, de obrigações de ordem administrativa e financeira para o Executivo, o que não se admite no ordenamento jurídico brasileiro.

Tem-se, então, que o conteúdo do Projeto de Lei afronta o Princípio da Reserva de Administração, decorrente do Princípio da Separação de Poderes, na medida em que, além de criar despesa para o Executivo relativa à concessão de benefício financeiro mensal, no intervalo de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado por igual período, impõe obrigações de ordem administrativa e organizacional nas respectivas áreas de atuação, quando determina que o Município deverá analisar o preenchimento dos critérios e meios probatórios estabelecidos na norma para a concessão do auxílio.

Sendo assim, ao contrário do que traz o Ilustre Edil em sua justificativa, as normas supramencionadas estão relacionadas não somente à criação de despesas para a Administração Pública, mas, também, à execução orçamentária, à forma de administrar as finanças e ao funcionamento e atribuições dos órgãos municipais, exceções estas à Tese nº 917 do Supremo Tribunal de Justiça – STF, competindo ao Executivo e não ao Legislativo dispor sobre estes temas, de acordo com o melhor interesse público.

Neste sentido, fora o entendimento firmado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2.768, de 10 de junho de 2020, do Município de Boituva, que “dispõe sobre concessão de auxílio aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica, no município de Boituva, e dá outras providências” – Lei impugnada, de autoria do Poder Legislativo, que impõe ao Poder Executivo o pagamento do auxílio aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica, dentre os critérios ali estabelecidos, pelo prazo de 12 meses.

1. Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/anuario-15-completo-v7-251021.pdf>

prorrogável por igual período, mediante justificativa técnica, e determina a regulamentação da norma no prazo de 120 dias – Diploma que, apesar de inspirado ou animado por boa e nobre intenção para igualmente atingir bons objetivos, contraria frontalmente o princípio da separação de poderes, invadindo competência legislativa do Poder Executivo (arts. 5º, §§ 1º e 2º; 24, § 2º, 2; e 47, II, XIX e XIX, a, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta Estadual) – Jurisprudência – Ademais, ao impor prazo para regulamentação da norma, também incidiu em inconstitucionalidade, por invadir o âmbito das atribuições do Poder Executivo e violar regra da separação dos poderes, pois cabe a esse, dentro do juízo de conveniência e oportunidade, decidir o melhor momento para regulamentar a lei – Precedentes – Inconstitucionalidade configurada. Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2152747-03.2020.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/08/2021; Data de Registro: 12/08/2021) (Grifos Apostos).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei n. 12.681, de 07 de março de 2017, do Município de São José do Rio Preto – Criação do “Programa de Aluguel Social para Mulheres Vítimas de Violência Doméstica e Familiar” – Lei de iniciativa parlamentar que invadiu as atribuições do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes – Desrespeito aos artigos 5º, 24, § 2º, 2, 47, incisos II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual – Inconstitucionalidade configurada – Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2082901-98.2017.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro Unificado - N/A; Data do Julgamento: 23/08/2017; Data de Registro: 25/08/2017) (Grifos Apostos).

Diante do exposto, o Projeto de Lei é materialmente inconstitucional, uma vez que estabelece a concessão de benefício financeiro mensal e obrigações de ordem administrativa e organizacional, em afronta ao Princípio da Reserva da Administração e Separação dos Poderes.

4. Conclusão

Assim, observada a prerrogativa de iniciativa, atentos à competência na estreita via residual do Poder Legislativo para o exercício de sua principal função, que é a de legislar, e com o fim único de harmonizar o entendimento jurídico estável, íntegro e coerente, opina esta procuradoria pela inadmissibilidade da proposição e pela ilegalidade da norma.

Por fim, havendo divergência integral ou parcial desse entendimento jurídico de mérito proferido por este órgão consultivo, curva-se esta procuradoria à autoridade constitucional

deste Egrégio Colegiado Consulente e à soberania do Excelentíssimo Plenário desta Egrégia Casa De Leis, representada por seus 17 (dezessete) membros eleitos pelo povo, para a análise acerca da viabilidade, da conveniência, da oportunidade e da deliberação em relação a proposição em comento.

É o parecer, não vinculante, posto que meramente opinativo.

Itaúna, Minas Gerais, 20 de março de 2023.

Gustavo Galvão Santos
Procurador-Geral do Legislativo

Santusa Cristina Daniele Parreiras de Queiroz
Procuradora Legislativa

Grasielly de Oliveira Spinola Cardoso
Assessora Jurídica

Rafaela Queiroz Alves
Estagiária de Direito