

PARECER LEGISLATIVO 08/2023

Consulente: Comissão de Constituição e Justiça

Consultada: Procuradoria-Geral do Legislativo Itaunense

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 23/2023, que “institui multa administrativa ao agressor das vítimas de violência doméstica e familiar no âmbito do Município de Itaúna/MG” 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

Cumprido 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

3.1 Da Competência para Propositura de Lei em Razão da Matéria

O Projeto de Lei 23/2023 visa instituir multa administrativa ao agressor das vítimas de violência doméstica e familiar no âmbito do Município de Itaúna.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 assegura, nos artigos 1^º e

1. Art. 1^º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

18², indistinta autonomia político-administrativa aos entes federados, no que se incluem os Municípios, cabendo a estes últimos exercer o desempenho da governança local e instituir a organização de sua estrutura funcional para efetivo exercício da atividade estatal.

Sobre essa independência organizacional engloba a autonomia legislativa, embora ambas não ostentem caráter absoluto, devendo respeito às normas constitucionais, como prevê o artigo 30³ da Constituição Federal.

A propósito do tema, Alexandre de Moraes, em sua obra “Direito Constitucional”, esclarece que o princípio geral que norteia a repartição de competência entre os componentes do Estado Federal é o da predominância do interesse público, cabendo à União dispor sobre matérias de interesse geral; aos Estados-Membros aquelas de interesse regional; aos Municípios as de interesse meramente local e, por fim; ao Distrito Federal, a cumulação das duas últimas competências.

Sobre o conceito de “interesse local” inerente à atividade legislativa municipal, pontua na já citada obra:

“Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), pois, como afirmado por Fernanda Dias Menezes, é inegável que mesmo atividades e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político.

2. Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

3. Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurantes e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional. Dessa forma, salvo as tradicionais e conhecidas hipóteses de interesse local, as demais deverão ser analisadas caso a caso, vislumbrando-se qual o interesse predominante (princípio da predominância do interesse) (MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. p. 301)".

Importante destacar que sobre o assunto, já definiu o Colendo Supremo Tribunal Federal, que a prerrogativa de dispor legalmente sobre interesse local não outorga ao ente político irrestrita autonomia legislativa, pois "*a competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados.*"(RE 313.060, Rel. Min. Ellen Gracie, Julgamento em 29/11/2005, Segunda Turma, DJ de 24/02/2006).

Aos Municípios é possível legislar sobre as matérias descritas no artigo 24⁴ da Constituição supletivamente, embora o caput do dispositivo faça menção apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal, desde que resguardada a predominância do interesse local.

4. Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II – orçamento;

III – juntas comerciais;

IV – custas dos serviços forenses;

V – produção e consumo;

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX – educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

X – criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;

XI – procedimentos em matéria processual;

XII – previdência social, proteção e defesa da saúde;

XIII – assistência jurídica e Defensoria pública;

XIV – proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV – proteção à infância e à juventude;

XVI – organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

A esse propósito, pontua Alexandre de Moraes:

“O art. 30, II, da Constituição Federal preceitua caber ao município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não ocorria na Constituição anterior, podendo o município suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, embora não podendo contraditá-las, inclusive nas matérias previstas do art. 24 da Constituição de 1988. Assim, a Constituição Federal prevê a chamada competência suplementar dos municípios, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local (MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional)”.

Portanto, os Municípios podem, em matéria de saúde, suplementar a legislação estadual ou federal, sendo vedada a expedição de normas conflitantes com as diretrizes editadas nas demais esferas de governo.

O Projeto de Lei em apreço, cuida sobre matéria da saúde e assistência pública. O supracitado artigo 24 da Carta Maior, em seu inciso XII, reserva a competência normativa correlata à União e Estados para instituir normas gerais e suplementares, observadas regras dos §§1º a 4º do mesmo dispositivo.

Aos Municípios é possível, eventualmente, complementar a legislação editada pelos demais entes federados, à luz da predominância de interesse local, mas evidente que não podem contrariar a normatização preexistente.

Insta mencionar que aos casos de violência doméstica, a Lei Federal nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, com as modificações trazidas especialmente pela Lei Federal nº 13.871, de 17 de setembro de 2019, em seu artigo 9º, assim dispõe:

“Art. 9º A assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar será prestada de forma articulada e conforme os princípios e as diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, no Sistema Único de Saúde, no Sistema Único de Segurança Pública, entre outras normas e políticas públicas de proteção, e emergencialmente quando for o caso.

(...)

§ 4º Aquele que, por ação ou omissão, causar lesão, violência física, sexual ou psicológica e dano moral ou patrimonial a mulher fica obrigado a ressarcir todos os danos causados, inclusive ressarcir ao Sistema Único de Saúde (SUS), de acordo com a tabela SUS, os custos relativos aos serviços de saúde prestados para o total tratamento das vítimas em situação de violência doméstica e familiar, recolhidos os recursos assim arrecadados ao Fundo de Saúde do ente federado responsável pelas unidades de saúde que prestarem os serviços.

(...)

§ 6º O ressarcimento de que tratam os §§ 4º e 5º deste artigo não poderá importar ônus de qualquer natureza ao patrimônio da mulher e dos seus dependentes, nem configurar atenuante ou ensejar possibilidade de substituição da pena aplicada.” (Grifos apostos).

Sendo assim, o referido Projeto de Lei regula matéria em caráter diverso, instituindo multa administrativa, e impondo a sanção em ressarcimento aos “*custos relativos aos serviços públicos prestados, diretamente ou pelas entidades da Administração direta ou indireta do Município, para o atendimento às vítimas em situação de violência doméstica e familiar*”.

O texto apresentado efetivamente substitui, e não complementa, o regramento já existente no âmbito federal, em vez de ater-se a interesse meramente local.

Sobre o tema, segue o entendimento do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 3.821, DE 10 DE MAIO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE TIETÊ/SP, QUE INSTITUI MULTA ADMINISTRATIVA AO AGRESSOR DAS VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR – NORMA QUE DESBORDA A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONSTITUCIONALMENTE ASSEGURADA AO ENTE MUNICIPAL, EM DISCIPLINA PRÓPRIA DE PROTEÇÃO À SAÚDE PÚBLICA (ARTIGO 24, INCISO XII, CR) – SUPLEMENTAÇÃO NORMATIVA DO MUNICÍPIO QUE NÃO PODE CONTRARIAR DISPOSIÇÕES FEDERAIS E ESTADUAIS, COMO OCORREU NA HIPÓTESE, EM QUE SE CRIOU MULTA ADMINISTRATIVA PARA RESSARCIMENTO DOS CUSTOS RELACIONADOS AO ACIONAMENTO DO SERVIÇO PÚBLICO LOCAL DE EMERGÊNCIA NOS CASOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR, DISCIPLINANDO TEMA DE FORMA DIVERSA DAQUELA PREVISTA NOS §§4º E 6º DO ARTIGO 9º DA LEI FEDERAL Nº 11.340/2006 (LEI MARIA DA PENHA) – INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA – PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2129379-28.2021.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo – Data do Julgamento: 31/08/2022; Data de Registro: 02/09/2022)

Ao prever destinação diversa dos recursos recolhidos em função da conduta ativa ou omissiva do agressor que praticar violência doméstica e familiar, o Projeto de Lei extrapola a competência da União para dispor sobre matéria de saúde pública.

Neste intuito, decorrente do princípio federativo, à União compete a edição de normas gerais, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal, normas regionais supletivas ou complementares.

De mais a mais, não existe na justificativa do Projeto de Lei de nenhuma peculiaridade local a justificar tratamento diferenciado sobre o tema, já regulamentado pela Lei

Federal.

Frise-se, inclusive, que a Lei Federal determina que os recursos arrecadados serão destinados ao Fundo de Saúde do ente federado responsável pelas unidades de saúde que prestarem os serviços.

3. 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.

O referido Projeto de Lei, ao tratar da prestação do serviço público de saúde, não se atém aos limites da autonomia municipal, que deve ser baseada na predominância do interesse local, medida que condiciona, inclusive, sua competência normativa suplementar, nos termos do artigo 30, incisos I e II, e 24, inciso XII, da Constituição Federal, competência normativa concorrente de União, Estados e Distrito Federal em matéria de proteção e defesa da saúde.

Demais disso, não ficou esclarecido a predominância de interesse local a justificar o Projeto de Lei em estudo, com base no art. 30, I, da Constituição de 1988, sequer a título complementar

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 (dezesete) 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