



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 1048/2019

DATA ENTRADA: 19 de março 2019

PROJETO DE LEI nº 8.096 de 2019

Ementa: Dispõe sobre a criação da Patrulha Maria da Penha no Município de Caruru e dá outras providências.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado a Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o projeto que dispõe sobre a criação da patrulha Maria da Penha no Município de Caruaru e dá outras providências.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno. O projeto busca resolver ou minimizar a situação de vulnerabilidade das mulheres, envidando esforços no sentido de assegurar a participação da guarda municipal neste combate.

Segundo justificativa anexa ao presente: *“O presente projeto visa atuar na proteção, prevenção, monitoramento e acompanhamento das mulheres vítimas de violência doméstica ou familiar que possuam medidas protetivas de urgência”*.

É o relatório.

Passo a opinar.



2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 273 – A **Consultoria Jurídica Legislativa** acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela **Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas. A sistemática adotada, ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras.



Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica **é estritamente jurídica e opinativa** não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. Ato contínuo, estabelece que cabe, ao município, a iniciativa de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, verbis:



Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

II - **suplementar a legislação** federal e a estadual no que couber;

Desta forma, não resta outro reconhecimento senão a indicação de matéria de competência do município, visto que a este compete organizar e manter suas guardas municipais, nos termos do art. 144, §8º da CF/88, nos seguintes termos:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

(...)

§ 8º **Os Municípios poderão constituir guardas municipais** destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Indubitável a boa fé do edil em propor o projeto em espeque, o fato que é tal iniciativa esbarra na questão da devida competência, situação que restará demonstrada conforme se segue:

A guarda municipal de Caruaru-PE foi criada pela Lei 1.480, de 25 de janeiro de 1964, pelo então Prefeito Drayton Nejaim. Conforme já exposto, essa lei municipal foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, cabendo a União Federal estabelecer as normas gerais sobre as guardas-municipais, o que foi feito pela Lei Nacional 13.022/14, ou seja, 50 (cinquenta) anos depois.

A lei municipal não sofreu alteração ao longo dos anos, cabendo à legislação nacional o papel de especificar as competências, objetivos e demais normas que regulam o funcionamento destes órgãos administrativos.

A proposta do projeto de lei é criar dentro da guarda municipal a patrulha “Maria da Penha” com fins de atendimento à mulher vítima de violência neste município. Segundo o próprio autor: “a *patrulha tem por fim instrumentalização, capacitação, qualificação, garantia de atendimento humanizado, integração dos serviços e corresponsabilidade dos entes Federados na proteção das mulheres vítimas de violência.*”



Como já salientado, inobstante seja dever legal da guarda municipal zelar, garantir e proteger atendimentos emergenciais e flagrantes delitos, a criação da ação concreta da “Patrulha Maria da Penha” ultrapassa os critérios de generalidade e abstração que devem permear os projetos emanados desta Casa de Leis, sendo tal proposição passível de controle de constitucionalidade.

Assim, para os fins do direito municipal, relevante é a observância das normas previstas na Constituição Estadual no que diz respeito à iniciativa para o processo legislativo, uma vez que, em caso de eventual controle, o parâmetro para a análise da conformidade vertical se dá em relação ao disposto na Constituição Pernambucana, conforme preveem o artigo 125, § 2º, da CF e o artigo 61, I, alínea “I”, da CE. Nesse caso, refere o artigo 19 da Constituição Estadual, *verbis ad verbum*:

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

(...)

§ 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

Art. 19 (...)

§1º É da competência privativa do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.

Na mesma linha, dispõe, ainda, a Lei Orgânica do Município de Caruaru sobre as hipóteses de competência privativa do Prefeito:

Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

(...)

III - criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

Destarte, apesar de ser honrosa sob o ponto de vista material, a proposta não poderia ter sido apresentada por membro do Poder Legislativo, uma vez que a iniciativa para projetos dessa natureza é privativa do Chefe do Executivo, enquanto responsável pela organização, administrativa e pelo planejamento dos serviços públicos, tais como os referentes ao atendimento, organização, treinamento, estrutura e material para a criação da “Patrulha Maria da Penha”.



Eis a visão dos Tribunais sobre o tema, vide TJ-ES – Direta de Inconstitucionalidade ADI 00242870401188080000(TJES), publicado em 14/11/2018.

EMENTA: AUTORIZAÇÃO PARA INSTITUIÇÃO DA PATRULHA NA ESTRUTURA DA GUARDA MUNICIPAL. INICIATIVA DO LEGISLATIVO. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. PROVÁVEL OFENSA A DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. LIMINAR DEFERIDA. I – **A jurisprudência vem apontando a inconstitucionalidade formal da lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre organização administrativa, haja vista que essa matéria é afeta ao chefe do Poder Executivo.** II – **A norma ora impugnada, ao interferir na organização administrativa, com impacto direto na independência e harmonia entre os Poderes, parece ter ofendido o art. 17 da Constituição Estadual.** III – O periculum in mora, a seu turno, também se mostra configurado, porque eventual regulamentação criada para a referida norma jurídica também padecerá de anomalia congênita, motivo pelo qual a suspensão liminar da vigência da lei constitui medida capaz de oferecer segurança e permitir que tempo, esforços e recursos administrativos se concentrem em questões outras não maculada por vícios de ordem jurídica. IV – Liminar deferida.

Além do mais, como parte do programa de Justiça para as Mulheres, há em Caruaru-PE a **“Patrulha Maria da Penha”** que é uma ação integrada da Polícia Civil e da Polícia Militar nesta urbe.

Por fim, nada impede que a proposta seja remetida ao Executivo sob a forma de indicação, com base no artigo 172 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru, para que, pela via política, o Chefe do Executivo apresente o mesmo projeto ao Legislativo, afastando, assim, a ocorrência do vício de iniciativa.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, por tudo quanto elencado, opina pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do projeto de Lei 8.096 de 2019.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 24 de abril de 2019.

Anderson de Mélo

|Analista Legislativo|
OAB-PE 33.933D