



## CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 3598/2019

DATA ENTRADA: 26 de Setembro de 2019

PROJETO DE LEI nº 8.372 de 2019

**Ementa:** Destina 5% (cinco por cento) do total de moradias populares de programas habitacionais públicos as vítimas de violência contra a mulher, conforme previsão na Lei 11.340, de 07 de agosto de 2006, Lei Maria da Penha e às ofendidas por tentativa de crime de feminicídio, construídas ou via convênios celebrados pelo município de Caruaru, e dá outras providências.

### 1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o projeto que busca destina 5% (cinco por cento) do total de moradias populares de programas habitacionais públicos as vítimas de violência contra a mulher.

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.

Segundo justificativa anexa ao projeto: *“O presente projeto assume uma relevante importância, tendo em vista que a violência doméstica e familiar contra as mulheres é recorrente no mundo todo, motivando crimes hediondos e graves violações de direitos humanos. Caruaru não está*



*fora deste contexto, sendo que em diversas oportunidades verificamos que, ainda nos dias de hoje, parte das mulheres sofrem algum tipo de violência doméstica.*

*Desta forma, pensando nesse tema de suma importância, venho, apresentar o presente projeto de lei, que visa dar uma amparo e maior proteção à mulher que se encontra nesta situação de vulnerabilidade, com o intuito de viabilizar soluções para as vítimas.*

*Nesse sentido, é sabido que a Lei Maria da Penha, (Lei 11.340/06) sancionada em 07 de agosto de 2006 foi instituída a fim de coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. A partir disto, este mecanismo mostrou-se um dos principais instrumentos legais de enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil, sendo considerada uma das mais avançadas, tendo em vista os diversos procedimentos previstos nela em prol da mulher.*

*Assim, este projeto de lei encontra-se em consonância com a normativa constitucional e legal no que concerne ao enfrentamento à violência contra as mulheres, sendo fundamental o envolvimento do Poder Público Municipal e suas diferentes esferas na criação de condições para garantir dignidade dessas mulheres.*

*Ademais, a proposta a demanda de diferentes movimentos sociais e organizações atuantes no enfrentamento à violência contra as mulheres e, nesse sentido, pedimos o apoio de nossos pares a este Projeto de Lei, uma vez que, com sua aprovação.”*

**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, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

Quanto a competência da matéria em questão, é observada que está possui vício de inconstitucionalidade formal, tendo em vista violação ao princípio da separação dos poderes. Nessa esteira, um ato jurídico inconstitucional é aquele cujo conteúdo ou forma se contrapõe, de maneira expressa ou implícita, ao conteúdo do preceito constitucional.



#### 4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação simbólica e por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno, verbis:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - **Por maioria simples**, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, a Câmara **deliberará sobre todas as matérias**, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

#### 5. DO MÉRITO

A proposição em questão busca destinar 5% (cinco por cento) do total de moradias populares de programas habitacionais públicos às vítimas de violência contra a mulher, conforme previsão na Lei 11.340, de 07 de agosto de 2006, Lei Maria da Penha e às ofendidas por tentativa de crime de feminicídio, construídas ou via convênios celebrados pelo município de Caruaru, sendo considerada uma iniciativa louvável, entretanto é perceptível a presença de ilegalidades.

Inicialmente cumpre destacar que o Poder Legislativo adentrou na competência material e exclusiva do Poder Executivo, por claramente emitir comando que interfere na Administração Pública Municipal e principalmente em matéria orçamentária, porquanto cria obrigações ao Chefe do Executivo e aos órgãos públicos municipais, dispondo sobre a realização de serviços públicos, ferindo o Princípio da Separação dos Poderes.

A proposição cria obrigação que recairá sobre a Secretaria e sobre o Chefe do Executivo, na medida em que impõe à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, junto



com outras secretarias e órgãos de Administração Pública Municipal, a atender as mulheres beneficiárias do referido projeto de lei.

Dessa forma, o parlamentar não pode atribuir essa obrigação e tal propositura é de competência do Poder Executivo como descrito no art. 36 inc. III da LOM e art. 131 do Regimento Interno, *in verbis*:

Art. 36 da LOM - 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;**

Art. 131, Regimento Interno – É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis que:

**IV – tratem de criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;**

Além disto, vislumbra que a destinação de moradias populares de programas habitacionais a determinados cidadãos versa exclusivamente acerca da forma de condução e execução de política pública a ser efetivada pelo Chefe do Executivo, além de adentrar na organização administrativa do Poder Executivo Local. Acerca do tema, a Constitucional de Pernambuco em seu art. 19, §1º inciso II, que dispõe que compete privativamente ao Governador do Estado deflagrar processo legislativo que tenha por matéria a organização de serviços públicos. O art. 19, *in verbis*:

Art. 19. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Procurador-Geral da Justiça, ao Defensor Público-Geral do Estado e aos cidadãos, nos casos e formas previstos nesta Constituição. (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 41, de 21 de setembro de 2017.)

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

II - criação e extinção de cargos, funções, empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de despesa pública, no âmbito do Poder Executivo;  
(...)



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

Com efeito, Celso Antônio Bandeira de Melo conceitua **serviço público** como:

“Serviço público é toda a atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestados pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais- instituídos pelo Estado em favor de interesses que houver definido como próprios no sistema normativo”

Esse é o entendimento dos tribunais pátrios, vejamos:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal que define requisitos e ordem de prioridade para aquisição de lote ou casa própria em programas habitacionais mantidos pelo município. Competência privativa do Poder Executivo. Vício de iniciativa. Aumento de despesas. Inexistência de fonte de custeio. Violação ao princípio da separação de Poderes. Pretensão acolhida. **1. É da competência privativa do chefe do Poder Executivo iniciar o processo legislativo sobre a organização e a atividade do referido Poder. 2. Incide em inconstitucionalidade por vício de iniciativa a lei que dispõe sobre programas habitacionais mantidos pelo município, geradora de aumento de despesa sem a correspondente fonte de custeio. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente e declarada a inconstitucionalidade da Lei municipal nº 2.230, de 19.05.2011, de Cachoeira de Minas.**

(TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000120961263000 MG, Relator: Caetano Levi Lopes, Data de Julgamento: 24/07/2013, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 02/08/2013)

Reintegração de posse. Deferimento de liminar. Posse demonstrada. Preenchimento dos requisitos previstos do artigo 561, do CPC. Preliminares afastadas. Inclusão do agravante em programa habitacional ou Programa de Aluguel social. **Inadmissibilidade, por se tratarem de políticas públicas a cargo do Executivo.** Cabida, no entanto, de fornecimento de abrigo adequado e cadastramento em Programa Habitacional. Recurso parcialmente provido, com observação.

(TJ-SP - AI: 21809856620198260000 SP 2180985-66.2019.8.26.0000, Relator: Borelli Thomaz, Data de Julgamento: 11/09/2019, 13ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 11/09/2019)

## ACÓRDÃO

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 6.071/2018, DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PEDIDO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADO PROCEDENTE.

1. - A Lei municipal n. 6.071, de 01 de outubro de 2018, promulgada pela Câmara Municipal de Vila Velha, que destina 5% (cinco por cento) do total de moradias populares de programas habitacionais públicos às mulheres vítimas de violência, nos termos da Lei 11.340/06 (Lei Maria da Penha), e às ofendidas por tentativa de crime de feminicídio e dá outras providências, padece de vício formal por infringência ao princípio da Separação dos Poderes (Constituição Federal, art. 2º; Constituição do Estado do Espírito Santo, art. 17).
2. - Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente.

Desta forma, **há vício quanto ao impulso inicial da presente Casa Legislativa, a qual dispõe sobre assunto de competência privativa do Chefe do Poder Executivo**, tendo em vista que trata de matéria que afeta a condução de política pública a ser executada pela Prefeitura, além de alterar a organização administrativa e a forma de coordenação das pastas do governo.





## 6. CONCLUSÃO

Diante do exposto, por tudo quanto exposto, opina pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do projeto de Lei 8.372 de 2019.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 16 de janeiro de 2019.

---

Anderson de Mélo

*OAB-PE 33.933D*

|Analista Legislativo – Esp. Direito| **Mat. 740-1.**

---

Stefany Mariano de Moura  
Estagiaria de Direito