



## CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: **788/2021**

DATA ENTRADA: 9 de Fevereiro de 2021

PROJETO DE LEI nº 8.792/2021

**Ementa:** Dispõe sobre autorização ao Poder Executivo a criar um abrigo temporário de acolhimento especial para mulheres vítimas de violência doméstica e dá outras providências.

### 1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o Projeto de Lei nº 8.792/2021 de autoria da Vereadora Mary da Saúde, que institui a criação de um abrigo temporário de acolhimento especial para mulheres vítimas de violência doméstica.

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 presente: “*O atual Projeto de Lei tem como propósito principal a proteção em caráter de acolhimento temporário é medida excepcional a mulheres vítimas de violência doméstica em nossa Caruaru. Bem como a aplicabilidade de outras medidas em caráter protetivo em conformidade com a “LEI MARIA DA PENHA”, e outras de caráter complementar visando proteger as vítimas.*

Assim, pugna o autor pela legalidade e constitucionalidade da proposição, contando com o apoio dos pares para aprovação, visto que seria norma de proteção animal.

**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 é opinativa 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 ressalta-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 a 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, não restando dúvidas de que o objeto – casa de acolhimento temporário – não repercute na seara de competência da União.



#### 4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação nominal e por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno c/c art. 107, inciso II, 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. MÉRITO

##### 5.1.– Da Lei Meramente Autorizativa.

O projeto de lei procura instituir a criação de um abrigo temporário de acolhimento especial para mulheres vítimas de violência doméstica.

O presente projeto de lei é de suma importância, principalmente quando trata-se de assuntos referente a violência contra a mulher, levando em consideração o aumento de casos nos últimos anos, e as consequências deixadas em decorrências das agressões, sendo necessário o atendimento e o acolhimento para a superação da situação presenciada.

No entanto, com base no entendimento do TJ-RS, os Municípios não são obrigados a construir casa-abrigo para mulheres vítimas de violência doméstica, tornando essa escolha discricionária do administrador público, obseve-se:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CÍVEL PÚBLICA. MUNICÍPIO DE ERECHIM. **CONSTRUÇÃO DE CASA-ABRIGO** E CENTRO INTEGRAL E MULTIDISCIPLINAR PARA MULHERES E DEPENDENTES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA. JUÍZO DE IMPROCEDÊNCIA. MANUTENÇÃO. 1. **O art. 35 da Lei 11.340/06, mais**



conhecida como LEI MARIA DA PENHA, não obriga/determina, mas facilita ao Município construir casa-abrigo e centro integral multidisciplinar para mulheres e dependentes vítimas da violência doméstica. Tratando-se, pois, de tema que envolve juízo de conveniência e oportunidade de outro Poder, não pode o Judiciário expedir ordem, sob pena de violar o art. 2º da CF. Precedentes em tema similar (contratação de agentes de saúde). 2. Tal não fosse, o Município vem enfrentando o problema, dentro das possibilidades, por meio de Albergue, onde as mulheres vítimas de violência doméstica são recebidas, e do Lar das Crianças, onde são recebidos os dependentes, nos quais há atendimento pelas respectivas equipes multidisciplinares, com atendimento psicológico na Secretaria Municipal da Saúde. Ademais, pelo art. 35 da Lei 11.340/06, a responsabilidade não é exclusiva do Município, mas também do Estado e da União, e nesse sentido o Município celebrou Convênio com a União, por intermédio da Secretaria de Políticas para as Mulheres, para a construção de um abrigo específico às mulheres, lamentavelmente suspenso por ausência de depósito dos recursos federais. Dessarte, a rigor, inclusive em razão desse Convenio, o Município não deveria estar sozinho no polo passivo.2. Apelação desprovida. (TJ-RS - AC: 70071876726 RS, Relator: Irineu Mariani, Data de Julgamento: 28/06/2017, Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: 12/07/2017)

Autorizar o executivo a criar abrigos que, conforme demonstrado, envolve a conveniência e a oportunidade deste, é uma situação de injuridicidade patente. Não é legal autorizar qualquer poder a fazer aquilo que já é de sua competência.

Como bem sabido, a lei é cogente, impositiva, cria direitos e obrigações no seio da sociedade. Como bem lembra o professor Miguel Reale (Lições Preliminares de Direito. p. 163):

*“Lei, no sentido técnico da palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou, esclarecendo melhor, quando ela introduz algo de novo com caráter obrigatório no sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas (...) Nesse quadro, somente a lei, em seu sentido próprio, é capaz de inovar no Direito já existente, isto é, de conferir, de maneira originária, pelo simples fato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito”*

Quando se utiliza o verbo “autorizar” não se está impingindo norma a ser cumprida por outrem. Quando se autoriza o Poder Executivo a cumprir atribuições, que já são de sua competência, comete-se uma **injuridicidade, ou seja, não há repercussão prática no direito**.

E é injurídico porque nada acrescenta ao ordenamento jurídico, pois não possui caráter obrigatório para aquele ao qual é dirigido. Ao autorizar a Prefeitura a fazer aquilo que



já lhe compete fazer, o Poder Legislativo não cria a forma de cobrar o dispositivo e lei que não pode ser exigida trata-se de **mero conselho**.

**A autorização é mera liberalidade. E.g, Se o carro é seu e você autoriza alguém a usá-lo, essa “pessoa autorizada” o faz se quiser. Imagine então que o carro é da outra pessoa e você o “autoriza” a usar. O efeito prático e jurídico é zero.**

Em estudo da Câmara dos Deputados – especificamente do setor de Consultoria Legislativa – disponível no site: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema6/2007\\_16678.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema6/2007_16678.pdf). A conclusão sobre leis autorizativas foi exposta da seguinte forma:

**“A lei portanto, deve conter comando impositivo àquele a quem se dirige, o que não ocorre nos projetos autorizativos**, nos quais o eventual descumprimento da autorização concedida **não acarretará qualquer sanção** ao Poder Executivo, que é o destinatário final desse tipo de norma jurídica.”

Ato contínuo, o consultor jurídico pontuou também:

**“A autorização em projeto de lei consiste em mera sugestão dirigida a outro Poder, o que não se coaduna com o sentido jurídico de lei, tal como exposto em doutrina. Tal projeto é, portanto, injurídico.** Essa injuridicidade independe da matéria veiculada no projeto, e não se prende à iniciativa privativa prevista no art. 61, §1º, da Constituição.”

E a posição doutrinária possui arrimo no Supremo Tribunal Federal e nos demais Tribunais quando invocados a se manifestarem **sobre leis meramente autorizativas**, deixando clara a condição de inconstitucionalidade de tais proposições, observe-se:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.724 AMAPÁ**  
**RELATOR :MIN. CELSO DE MELLO**

**REQTE.(S) :GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ**

**PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ**

**INTDO.(A/S) :ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ**

**E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI N° 1.595/2011 EDITADA PELO ESTADO DO AMAPÁ – **DIPLOMA LEGISLATIVO DE CARÁTER AUTORIZATIVO** QUE, EMBORA VEICULADOR DE MATÉRIAS SUBMETIDAS, **EM TEMA DE PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO, RESULTOU, NÃO****



**OBSTANTE, DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL QUE “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A REALINHAR O SUBSÍDIO DOS SERVIDORES AGENTES E OFICIAIS DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO AMAPÁ” – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA **INCONSTITUCIONALIDADE** – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.**  
DISPONÍVEL EM 01/08/2018.

Segundo o Supremo Tribunal, leis autorizativas normalmente incidem sobre matérias que teriam iniciativa privativa, em uma clara tentativa de burlar o princípio da separação dos poderes. Os diversos tribunais também seguem a linha, eis os julgados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 4.618/2017. MUNICÍPIO DE VIAMÃO. DISPONIBILIZAÇÃO DE PLANO DE ACOMPANHAMENTO PSICOLÓGICO E PSIQUIÁTRICO AOS CONSELHEIROS TUTELARES. **LEI AUTORIZATIVA, INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLACÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES.** É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que, autorizando disponibilização de plano de acompanhamento psicológico e psiquiátrico aos Conselheiros Tutelares, determina ao Poder Executivo que ele adote medidas de capacitação de seus servidores, podendo acarretar despesas não previstas pela Lei Orçamentária, ou mesmo a realocação de recursos acaso levada a cabo. Competência privativa do chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria, a teor do artigo 60, inciso II, d, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. A Constituição Estadual (da mesma forma que a Constituição Federal), quando estabelece um rol de matérias cuja iniciativa é reservada a uma estrutura de poder, o faz como garantia da independência e harmonia entre os poderes. Quando o legislativo municipal interfere nas competências que são reservadas à iniciativa privativa do Prefeito, não apenas incorre em inconstitucionalidade formal... propriamente dita, por víncio de iniciativa (inconstitucionalidade subjetiva), senão que incorre também em flagrante violação à independência e harmonia dos Poderes que compõem o ente federativo. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70075479535, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 26/03/2018).



(TJ-RS - ADI: 70075479535 RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Data de Julgamento: 26/03/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 12/04/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 8.388/2019, DE CAXIAS DO SUL. INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA ENTRE O PODER EXECUTIVO E INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. **MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA** DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. **VÍCIO DE INICIATIVA IDENTIFICADO**. VÍCIO MATERIAL DECORRENTE DO AUMENTO DE DESPESAS. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. **NORMA DE CARÁTER AUTORIZATIVO**. É inconstitucional Lei Municipal de origem do Poder Legislativo que ?Autoriza o Município de Caxias do Sul a Instituir o Programa de Cooperação entre o Poder Executivo e Instituições de Ensino Superior para o desenvolvimento de atividades de extensão universitárias voltadas para formulação e avaliação de Políticas Públicas e dá outras providências?. A norma impugnada, ao tratar da instituição de programa entre o Poder Executivo Municipal e Instituições de Ensino Superior, dispondo, ainda, sobre a formalização de convênios destinação de recursos pelos órgãos municipais, o dever de instituição de Comitê de Avaliação integrado por membro de cada órgão municipal que tenha formalizado o convênio e a respeito da origem das despesas decorrentes da execução da lei, por dispor sobre criação/estruturação/atribuições de órgãos da Administração Pública e a organização e o funcionamento da administração municipal, era de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Vício formal configurado por afronta aos arts. 60, inc. II, alínea ?d?, 82, inc. III e VII, 149, inc. I, II e III, e art. 154, inc. I, da Constituição Estadual, e art. 61, § 1º, II, alínea ?b?, da Constituição Federal. Violação dos princípios da harmonia e independência dos Poderes. Vício material caracterizado porque, ao prever que os órgãos municipais que formalizarem os convênios destinarão os recursos necessários e que as despesas decorrentes da execução da lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário, importou em aumento de despesas. Violação do disposto no art. 149, incisos I, II e III, e art. 154, inciso I, da Constituição Estadual. **De acordo com o Supremo Tribunal Federal, o desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado, ainda que este meramente autorize o Chefe do Poder Executivo.**

Precedentes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

(TJ-RS - ADI: 70081808008 RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Data de Julgamento: **11/09/2019**, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 27/09/2019)



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 7.902, de 21 de agosto de 2012, do Município de Jundiaí, que "autoriza criação de Central de Empregos para Pessoas com Deficiência". Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes. Reconhecimento. Norma impugnada, de iniciativa parlamentar, que ao dispor sobre criação de órgão público (Central de Empregos) avança sobre área de planejamento e gestão, dispondo sobre matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo. **Lei meramente autorizativa. Irrelevância. Prefeito Municipal que não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência. Norma impugnada que, na verdade, contém indiscutível "determinação"** (ADIN nº 0283820-50.2011, Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, j. 25/04/2012), sendo, por isso, manifestamente inconstitucional. Ação julgada procedente. (TJ-SP - ADI: 22349956020198260000 SP 2234995-60.2019.8.26.0000, Relator: Ferreira Rodrigues, Data de Julgamento: 12/02/2020, Órgão Especial, Data de Publicação: 28/02/2020)

Portanto, sobre a **lei meramente autorizativa** a posição da Consultoria Jurídica, com arrimo na doutrina e em precedentes judiciais, **é que tal proposição é injurídica**, visto que de forma indireta repercute negativamente na separação dos poderes e se encontra vazia de imperatividade.

Ressalte-se, novamente, que a posição é opinativa e não vinculante, e caso ignorada, levará a aprovação de uma lei sem obrigatoriedade, podendo o poder cumprir ou não.

## 6. DAS EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares à proposição.

## 7. POSSIBILIDADE DE APRESENTAÇÃO DE ANTEPROJETO

Diante da previsão legal e jurídica da necessidade da matéria, objeto do projeto, ser de iniciativa exclusiva do Executivo Municipal, e ciente da importância da proteção e apoio às mulheres vítimas de violência – via requerimento (art. 155 do R.I) apresente a proposição - original - como anteprojeto ao Executivo Municipal.



## 8. CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – de modo não vinculante - a Consultoria Jurídica Legislativa **pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto nº 8.792/2021**, por conter vício sanável, que não repercute na totalidade do projeto.

É o parecer. À conclusão superior.

Caruaru, 06 de Abril de 2021.

---

**Anderson Mélo**  
OAB/PE 33.933  
[Analista Legislativo – Esp. Direito] mat. 740-1

---

**Ruana Karina da Silva**  
Estagiária de Direito

De acordo.

---

**José Ferreira de Lima Netto.**  
Consultor Jurídico Geral.