

Excelentíssimo Sr. Presidente da Câmara Municipal de Pouso Alegre – MG.

Pouso Alegre, 02 de abril de 2019.

PARECER JURÍDICO AO PROJETO DE LEI Nº 7.458/2019

Autoria – Poder Legislativo

Nos termos dispostos no artigo 79 do Regimento Interno desta Casa de Leis, passamos a analisar os aspectos legais do **Projeto de Lei nº 7.458/2019**, de autoria do vereador Dr. Edson que propõe: “*VEDA A NOMEAÇÃO PARA CARGOS EM COMISSÃO DE PESSOAS QUE TENHAM SIDO CONDENADAS COM FUNDAMENTO NAS DISPOSIÇÕES DA LEI FEDERAL Nº 11.340, DE 07 DE AGOSTO DE 2006 (LEI MARIA DA PENHA), NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE POUSO ALEGRE.*”

O artigo primeiro (1º) delibera que de acordo com essa proposta legislativa, se aprovada, ficará vedada a nomeação, no âmbito da Administração Pública direta e indireta, bem como em todos os Poderes Municipais, para todos os cargos em comissão de livre nomeação e exoneração, as pessoas que tiverem sido condenadas com fundamento nas disposições da Lei Federal nº 11.340, de 07 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha).

Nesse sentido, o respectivo parágrafo único expressa que “*inicia-se a vedação a partir da condenação por decisão transitada em julgado até 5 (cinco) anos após o comprovado término do cumprimento da pena.*” (sic)

Por seu turno, o artigo segundo (2º) dispõe que a r, proposta de lei, entrará em vigor na data de sua publicação.

Esse, em síntese, o breve relatório. Vejamos:

INICIATIVA

A iniciativa da proposta por parte do vereador – com o devido respeito a inúmeras posições jurídicas robustas em contrário – encontra-se, segundo meu modestíssimo entendimento, de acordo como os termos do artigo 39, I, c/c artigo 44 da L.O.M., adequada ao Regimento Interno da Câmara Municipal.

Nesta senda, os ensinamentos do mestre **Hely Lopes Meirelles**, in Direito Municipal Brasileiro, 13ª edição, Malheiros, página 587:

“Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar ‘sobre assuntos de interesse local’ bem como a de ‘suplementar a legislação federal e estadual no que couber’- ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local – ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores. (...) Leis de iniciativa da Câmara, ou mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, §1º e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como Chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autarquia e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os critérios suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.” (grifo nosso).

Aliás, apenas para endossar o objeto da proposta em tela, consignando por seu turno, o mesmo sentido do referido projeto de Lei, o Conselho Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil aprovou Súmula na qual consta:

"Requisitos para inscrição nos quadros da OAB. Inidoneidade moral. A prática de violência contra a mulher, assim definida na Convenção Interamericana de Belém do Pará, constitui fator apto a demonstrar a ausência de idoneidade moral para a inscrição de bacharel em Direito nos quadros da OAB, independentemente da instância criminal. Assegurado ao Conselho Seccional a análise das circunstâncias de cada caso concreto."

Ao editar a referida Súmula, a OAB lastreia-se em diversas situações que a originaram, citando como exemplo o pleito de inscrição aos seus quadros de um bacharel em Direito, que a época teve o respectivo pedido indeferido perante a Seccional de Mato Grosso do Sul.

No mesmo diapasão, o tema foi objeto de discussão e inclusive deliberação punitiva em virtude de ato violência contra a mulher (*in casu*, tentativa de feminicídio), naquela feita pela Seccional da OAB no Rio de Janeiro, oportunidade em que houve a punição do agressor, conforme o respectivo Código de Ética e Disciplina.

Enfim, nesse contexto, o tema que se propõe analisar e deliberar através do projeto de lei em análise, é realmente atual e, dentre outros, objeto de reflexão da sociedade contemporânea e da administração pública em todo o país; tais como casos de violência contra idosos, deficientes e crianças, etc..

Quanto a isso, *s.m.j.*, não há hipotético empecilho. O que pode ser objeto de reflexão crítica procedimental **e talvez eventual posicionamento jurídico contrário é o da competência**; ou seja, não em face do mérito da proposta, mas sim da competência para sua apresentação em virtude de sua abrangência – todos servidores públicos municipais; e pior, inclusive da administração direta e indireta – se aprovada.

Isso decorre do fato de que, segundo parte expressiva da doutrina e da jurisprudência pátria, entendem que as competências, para situações congêneres, são distintas e estanques, isto é, determinados tipos de propostas legislativas como a que ora se analisa, deveriam ser limitadas aos respectivos setores á que se destinam.

Por exemplo – apenas *ad argumentando tantum* – o Poder Legislativo, se fosse o caso, poderia propor (em tese, ilustrativa), o objeto em questão para aplicação entre os seus servidores (e serviços); **não talvez em relação ao Executivo, como o texto propõe. E mais: Administração direta e indireta, o que poderá, sem sombra de dúvidas, ser polêmico e culminar na rejeição do projeto e/ou mesmo numa ação de inconstitucionalidade**, caso aprovado; sem eventual e hipotético veto.

Destarte, em outros motivos, importante relembrar o disposto no artigo 45, V da L.O.M., o qual dispõe que “são de iniciativa do Prefeito, entre outros, os projetos de lei que disponham sobre:

V – a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal”.

No mesmo giro, dispõe o artigo 69, XIII da LOM, que “competete ao Prefeito:

XIII – dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo.”

De fato, tratando-se de questão administrativa, como o caso de inserir a vedação proposta no projeto de lei em testilha por parte da administração direta e **indireta**, salvo entendimentos contrários, a iniciativa seria de exclusiva competência do Prefeito. Nesse ponto específico, parte renomada da doutrina entende que os parlamentares exercem uma função de *assessoramento* ao Executivo, como ensina Hely Lopes Meirelles:

“De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito adjuvandi causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.” (Direito Municipal Brasileiro, p. 457, 10ª ed.)

No mesmo sentido a jurisprudência pátria:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE TRATA DE MATÉRIA DE NATUREZA ESSENCIALMENTE ADMINISTRATIVA - PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - INCONSTITUCIONALIDADE - VÍCIO DE INICIATIVA.- Padece de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, Lei Municipal que decorre de projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal e que versa sobre questão de natureza essencialmente administrativa, matéria cuja competência é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. AÇÃO DIRETA INCONST Nº 1.0000.15.001637-6/000 - COMARCA DE BETIM - REQUERENTE(S): PREFEITO DO MUNICIPIO DE BETIM - REQUERIDO(A)(S): PRESID CÂMARA MUN BETIMA C Ó R D ã O. Vistos etc., acorda, em Turma, o ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em JULGAR PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO. DES. EVANDRO LOPES DA COSTA TEIXEIRA RELATOR. 0016376-05.2015.8.13.0000”

E, ainda, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em caso análogo:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. LEI MUNICIPAL Nº 10.423/2012. PROPOSIÇÃO NORMATIVA DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DO DISQUE GUARDA MUNICIPAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS E SERVIÇOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E AUTONOMIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO EXPRESSA DA RESPECTIVA CONTRAPARTIDA ORÇAMENTÁRIA. REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. - A instauração de processo legislativo relativo à organização e/ou ao funcionamento da Administração Municipal compete, exclusivamente, ao Chefe do Poder Executivo. - A inobservância das normas constitucionais do processo legislativo tem como consequência a inconstitucionalidade formal da lei ou ato normativo produzido, possibilitando o controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário. - A ausência de indicação expressa da contrapartida orçamentária para a criação de obrigações e despesas ao Município reforça a ingerência indevida do Poder Legislativo nas atribuições do Poder Executivo, interferindo em sua autonomia administrativa e financeira. SÚMULA: JULGAR PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.12.067167-2/000, Relator(a): Des.(a) Leite Praça, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 13/11/2013, publicação da súmula em 22/11/2013)”

Nesta mesma esteira, o registro esposado pela mais alta Corte Brasileira, o STF – Supremo Tribunal Federal:

“O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de posituação do Direito, gerado pela 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 ato legislativo eventualmente editado.” (STF, Pleno, Adin n.º. 1.391-2/SP, Rel. Ministro Celso de Mello, Diário de Justiça, Seção I, 28 nov. 1997, p. 62.216, apud Alexandre DE MORAES, Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional, São Paulo, Atlas, 2002, p. 1.098.).

Assim, mesmo eventual sanção de lei, com eventual vício de iniciativa formal, por parte do Poder Executivo, não ilidiria, hipoteticamente, a arguição de inconstitucionalidade da referida lei.

Todavia, **outro grupo de estudiosos (arrimados em sociólogos e psicólogos) que debatem tal matéria, argumentam que os entes municipais também poderiam se debruçar sobre o assunto, catalogando-o como de interesse local e, nesse sentido, suplementar a legislação federal e estadual no que couber.**

Aplicando-se tal entendimento, por decorrência, estar-se á(ia) **ampliando de modo significativo a atuação legislativa dos parlamentares municipais, leia-se Câmara Municipal; estendendo assim a competência dos vereadores para proposituras desse jaez.**

A matéria – competência legislativa para o caso citado – é de fato polêmica e por certo, em virtude do que se discute, será alvo de críticas de toda ordem, mormente pelo fato de que em seu bojo insere-se a aplicação daquela sanção (expressa no r. projeto), para todos os servidores públicos municipais, inclusive da administração direta e indireta. Não se trata de uma sanção que se propõe aos servidores do Legislativo, mas sim, para todos no âmbito do Município.

Sem dúvida que tal apontamento poderá ser objeto de discussão jurídica, quiçá até mesmo rechaço e críticas por outros operadores do Direito que – facilmente – encontrarão subsídios que refutam a extensão da competência que ora se analisa neste projeto de lei.

Situação em que, desde já, caso ocorra, receberemos com naturalidade, bem como respeitaremos eventual e hipotético descontentamento e manifestação expressa em contrário. A ‘discordância’, desde que fundamentada, também faz parte do cotidiano de contextos e análises jurídicas congêneres.

Todavia, segundo nosso modestíssimo entendimento, com o devido respeito a opiniões contrárias, o parlamentar possui competência para legislar sobre tal tema, donde concluímos pela possibilidade de apresentação da matéria *sub stúdio*.

QUORUM

Oportuno esclarecer que para a sua aprovação é exigido quorum de maioria de votos dos membros da Câmara, nos termos do artigo 53 da Lei Orgânica Municipal e artigo 56, inciso III do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pouso Alegre.

CONCLUSÃO

Por tais razões, exara-se **parecer favorável** ao regular processo de tramitação do **Projeto de Lei 7.458/2019**, para ser submetido à análise das ‘Comissões Temáticas’ da Casa e, posteriormente, à deliberação Plenária, salientando-se que, o parecer jurídico exarado é de caráter meramente opinativo, sendo que a decisão final a respeito, compete exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis.

É o nosso modesto entendimento e parecer, S.M.J..

Marco Aurélio de Oliveira Silvestre
Diretor Jurídico

Cynthia Cristina Soares Melo
Estagiária da Assessoria Jurídica