

Parecer Jurídico

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio/MG

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: Projeto de Resolução n.º 3, de 31 de janeiro de 2023, o qual “Institui, no âmbito do Poder Legislativo de Cláudio, Galeria das Ex-Vereadoras”.

Parecerista: Dr. Rodrigo dos Santos Germini - OAB/MG: 145.659.

1. Relatório:

Trata-se de parecer jurídico que analisa os aspectos de legalidade, constitucionalidade, juridicidade, iniciativa, competência, técnica legislativa e parâmetros regimentais acerca da Preposição Legislativa em epígrafe, **de autoria da Mesa Diretora do Poder Legislativo**.

Foi apresentado o respectivo dossiê, no qual se inserem a Proposição e respectiva mensagem de justificativa.

Registro que **será utilizada linguagem lacônica**, de modo a favorecer o entendimento e efetivar os princípios jurídicos da eficiência e celeridade no serviço público, limitando nossas manifestações aos aspectos mais relevantes do tema, sem, contudo, deixar de abordar todas as nuances necessárias.

É, em apartado, o relatório.

2. Síntese da Análise Jurídica:

2.1. Análise dos Aspectos Formais da Proposição, da Técnica Legislativa, Iniciativa e Competência:

A atividade legislativa se desenvolve dentro de um processo formal, estruturado conforme o ordenamento legislativo, a que se dá o nome de *processo legislativo*¹. A análise da iniciativa legislativa deve considerar, também, o atendimento aos preceitos regimentais do *processo legislativo*. O processo legislativo – tanto quanto o processo judicial – se constitui de uma série de atos preordenados a um mesmo fim, no caso, a regular promulgação de um ato normativo. Sua fase inicial é a da apresentação, pela qual a Proposição legislativa é entregue ao órgão do Poder Legislativo competente pela tramitação e aprovação, se for o caso.

Neste primeiro momento (da apresentação), a Proposição Legislativa possui conteúdo de ato administrativo, pois: a) submete-se a regime jurídico próprio de Direito Público; b) produz diversos efeitos jurídicos imediatos

¹ A cada espécie legislativa (lei ordinária, lei complementar, resolução, decreto legislativo, etc.) corresponde um determinado procedimento. O procedimento padrão é aquele de que resulta a lei ordinária, assim denominada por tratar-se daquela que, ao menos a priori, é a norma legislativa mais comum.

(sobretudo os efeitos listados no Regimento Interno da Casa); c) é passível de controle (como o controle jurídico desta Procuradoria, por exemplo, além do controle político dos demais edis e, finalmente, passível de controle pelo Judiciário, se necessário for). Após a tramitação de praxe, e, caso aprovado, o Projeto tornar-se-á um ato normativo (geralmente uma lei), o que ocorrerá somente em momento futuro.

Dito isso, há de ser perquirida a presença dos requisitos regimentais da Proposição, a fim de aferir sua legalidade formal, necessária à tramitação.

Para admitir a validade da Proposição, portanto, é necessário o atendimento aos preceitos regimentais correspondentes. Especificamente quanto aos requisitos regimentais da Proposição, estatui o artigo 146 que:

Art. 146 - A proposição deve atender aos seguintes requisitos:

- I – redigida com clareza e observância da técnica legislativa;
- II - estar em conformidade com o texto constitucional, com a Lei Orgânica do Município, ordenamento jurídico vigente e com este Regimento;
- III - não guardar identidade nem semelhança com outra em tramitação;
- IV – não acumular assuntos distintos;
- V - não constituir matéria prejudicada.

O projeto em referência **atendeu aos requisitos regimentais mínimos, sobretudo quanto aos aspectos de formatação e motivação necessários ao seu acolhimento.** Além disso, **não existem motivos prejudiciais ao seu conhecimento, devendo ser admitido para tramitação.**

Registramos, também, que **não existem vícios de iniciativa,** estando consubstanciado **o interesse local** que legitima a atuação legislativa própria do ente municipal, sendo cabível, neste caso, **a deflagração do processo legislativo a partir de ato da Mesa Diretora, visto se tratar de assunto privativo ao Poder Legislativo.**

Logo, **inexiste vício de competência.**

Quanto à técnica legislativa utilizada:

A Técnica Legislativa é o conjunto de procedimentos e normas redacionais e de formatação específicos, que visam à elaboração de um texto que terá repercussão no mundo jurídico: a lei (ou outro ato normativo).

A elaboração legislativa exige, acima de tudo, bom senso, critérios objetivos e responsabilidade, pois, as leis interferem, direta ou indiretamente, na vida das pessoas, sendo voltadas a um grau indeterminado de destinatários finais. Por isso, toda edição de conteúdo legislativo deve ser criteriosa e cautelosamente analisada.

Uma lei mal feita pode surtir o efeito contrário do esperado, trazendo ainda mais dúvidas à questão que se pretendia esclarecer, e dando margem a desnecessárias batalhas jurídicas.

Além disso, a lei tem que levar em conta o interesse coletivo da sociedade, e nunca privilegiar interesses particulares (esta intenção geral/impeçoal deve estar consubstanciada no texto legislativo, o qual deve demonstrar, cabalmente, a impessoalidade do ato normativo).

A redação do Projeto em análise é **coerente, coesa, uniforme, impessoal e objetiva**, não tendo sido detectados vícios gramaticais ou de concordância que comprometam a compreensão de seu conteúdo.

Ademais, foram atendidas as disposições da Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998, e do Decreto Federal 9.191, de 01º de novembro de 2017, os quais definem os parâmetros redacionais mínimos para a criação e edição de conteúdo legislativo, dos quais cito o artigo 14 do Decreto Federal citado, *in verbis*:

Art. 14. As disposições normativas **serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica**, e observarão o seguinte:

I - para obtenção da clareza:

- a) usar as **palavras e as expressões em seu sentido comum**, exceto quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se pode empregar a nomenclatura própria da área sobre a qual se está legislando;
- b) usar **frases curtas e concisas**;
- c) construir as orações na **ordem direta**;
- d) **evitar preciosismo, neologismo e adjetivação**; e
- e) buscar a **uniformidade do tempo verbal** no texto da norma legal e usar, preferencialmente, o presente ou o futuro simples do presente do modo indicativo;

II - para obtenção da precisão:

- a) articular a linguagem, comum ou técnica, mais adequada à compreensão do objetivo, do conteúdo e do alcance do ato normativo;
 - b) expressar a ideia, quando repetida ao longo do texto, por meio das mesmas palavras, e **evitar o emprego de sinonímia**;
 - c) **evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto**;
 - d) escolher termos que tenham o mesmo significado na maior parte do território nacional, de modo a evitar o uso de expressões locais ou regionais;
- (...)

Estas disposições foram atendidas no projeto em referência, não havendo ofensa à técnica legislativa.

Eventuais vícios redacionais, gramaticais, ortográficos ou de formatação que não alterem o conteúdo normativo e essência do ato, **podem ser corrigidos em redação final, a critério da Comissão de Legislação, Justiça e Redação, não ensejando ilegalidade e dispensando elaboração de Emendas para sua correção, escapando à análise meramente jurídica deste Parecer.**

2.2. Análise da Juridicidade e da Moralidade Administrativa:

A juridicidade diz respeito à conformidade do Projeto (e proposição acessória, se houver) com os princípios e dogmas do ordenamento jurídico vigente (sobretudo licitude e legalidade).

Além disso, é no campo da juridicidade que se analisa se o projeto é potencialmente benéfico à sociedade e à coletividade, devendo revelar-se, inclusive, compatível com a moralidade administrativa, o que se extrai – dentre outros elementos – a partir da análise empírica de sua motivação.

O princípio da juridicidade constitui verdadeira inovação evolutiva no Direito Administrativo (quicá no Constitucional), cuja análise deve ultrapassar a abrangência do princípio da legalidade, formando um compêndio de obrigações legais e naturais, tais como um “bloco de legalidade”, promovendo assim um tratamento *latu sensu* da legalidade necessária ao ato administrativo praticado de formal geral.

No caso, **a medida foi adequadamente justificada, com argumentos suficientes para fazer concluir pela moralidade e impessoalidade de sua pretensão e, ao mesmo tempo, pela juridicidade**, visto que a Proposição visa fomentar e prestigiar a atuação feminina na atividade política municipal.

A Mesa Diretora fundamentou a necessidade da Proposição com os seguintes argumentos:

O presente projeto de Resolução tem por finalidade homenagear as vereadoras eleitas ao Poder Legislativo municipal, tendo em vistas as enormes dificuldades enfrentadas pelas mulheres na sociedade brasileira, sobretudo no processo eleitoral que, ordinária e historicamente, se revela majoritariamente masculino.

A ideia de que governantes eleitos/as representam a sociedade está no cerne da democracia representativa. Neste cenário, os governantes deveriam incorporar e compartilhar as características físicas, sociais, ideológicas e culturais de seus representados, inclusive no que diz respeito à igualdade de gênero. Todavia, lamentavelmente ainda estamos longe desta realidade, o que requer condutas proativas de nossos representantes e governos no sentido de criar políticas de equidade de gênero, como a que ora se apresenta.

Como ressaltado, em todo o mundo, os processos democráticos raramente produzem retratos que refletem a sociedade de forma descritiva: tradicionalmente, a maioria das legislaturas é — e historicamente tem sido — dominada por “homens ricos que pertencem a maiorias étnicas” (Murray 2014, página 520).

Por isso, quando mulheres são eleitas, quebrando este paradigma, é cabível a homenagem que pretendemos instituir, incentivando cada vez mais a participação efetiva das mesmas no processo eleitoral municipal.

Sendo assim, ante tudo que foi exposto, solicitamos aos pares edis a aprovação do presente Projeto de Resolução.

Presentes, portanto, os parâmetros da juridicidade e de moralidade administrativa, tendo em vista que os argumentos avocados são

Câmara Municipal de Cláudio – Secretaria Jurídica – R.S.G. – Jur. 4

suficientes à motivação da Proposição e à demonstração de atendimento ao interesse público, fim último de toda legislação.

2.4. Análise da Legalidade e Constitucionalidade – Análise de Mérito

Ressaltamos, inicialmente, que **inexiste usurpação de quaisquer das competências legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo**, as quais estão elencadas nas Constituições Federal, Estadual e na Lei Orgânica do Município, *in verbis*:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 1º São de iniciativa **privativa do Presidente da República** as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) **criação de cargos**, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) **organização administrativa** e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) **servidores públicos** da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) **criação e extinção de Ministérios** e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Art. 66 – São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição:

III – **do Governador do Estado**:

- a) a fixação e a modificação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;
- b) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- c) o sistema de proteção social dos militares, o regime de previdência e o regime jurídico único dos servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional, incluídos o provimento de cargo e a estabilidade;
- e) a criação, estruturação e extinção de Secretaria de Estado, órgão autônomo e entidade da administração indireta;

- f) a organização da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e dos demais órgãos da Administração Pública, respeitada a competência normativa da União;
- g) os planos plurianuais;
- h) as diretrizes orçamentárias;
- i) os orçamentos anuais;

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CLÁUDIO

Art. 29 - **São de iniciativa do Prefeito** as Leis que disponham sobre:

- I - **a criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos** na administração direta, autárquica e fundacional, e a **fixação da respectiva remuneração**, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- II - o **quadro de empregados** das empresas públicas, sociedades de economia mista entidades sob o controle direto ou indireto do Município;
- III - o **Regime Jurídico Único dos servidores públicos** dos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, incluído o provimento de cargo, estabilidade e aposentadoria;
- IV - **a criação, estruturação, extinção e atribuição dos órgãos** da administração direta e das entidades da administração indireta;
- V - as Diretrizes Orçamentárias;
- VI - os Planos Plurianuais;
- VII - os Orçamentos Anuais.

É inegável que, a partir da Constituição Federal de 1988, o município ***consolidou sua importância do ponto de vista político, econômico e social, como centro de tomadas de decisões fundamentais para nosso cotidiano***, haja vista ser detentor de competências próprias. Destacam-se os assuntos de interesse local e demais competências outorgadas pelo texto constitucional.

O Poder Legislativo Municipal é imprescindível para a efetivação dos serviços e políticas públicas municipais, materializando a autonomia do município frente aos demais entes federados.

Diante da inegável relevância da Casa Legislativa, o presente Projeto visa instituir Galeria de homenagem às mulheres já eleitas vereadoras no âmbito do município de Cláudio.

A questão da equidade de gênero vem ganhando relevo nas últimas décadas em decorrência de um longo e árduo processo histórico que envolve diversos acontecimentos relevantes:

1827 – Meninas são liberadas para frequentarem a escola

Quando paramos para refletir que hoje em dia as mulheres brasileiras são a maioria no que se refere ao acesso à formação superior – 25% das mulheres no País ingressam nas universidades, enquanto o número de homens é apenas 18% (segundo relatório Education of Gance 2019, divulgado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), não imaginamos que o acesso à educação básica por muito tempo foi negado às meninas. Foi apenas em 1827, a partir da Lei Geral – promulgada em 15 de outubro – é que mulheres foram autorizadas a ingressar nos colégios e estudassem além da escola primária.

1832 – A obra “Direitos das Mulheres e Injustiças dos Homens” é publicado

Se falar sobre as conquistas do feminismo hoje em dia ainda é um desafio e gera burburinhos entre pessoas que não simpatizam com a ruptura social que o movimento representa, imagina só como foi fazer isto lá em 1832? A autora Nísia Floresta desafiou as tradições e costumes da sociedade ao publicar seu livro *Direitos das Mulheres e Injustiças dos Homens*. Ela foi a primeira mulher brasileira a denunciar em uma publicação o mito da superioridade do homem e de defender as mulheres como pessoas inteligentes e merecedoras de respeito igualitário.

Seu livro é considerado o pioneiro do feminismo brasileiro por reforçar que a mulher é tão capaz quanto qualquer homem de assumir cargos de liderança ou desempenharem quaisquer atividades na sociedade.

1879 – Mulheres conquistam o direito ao acesso às faculdades

Se a possibilidade de ingressar em espaços de educação fundamental já foi tardio para as mulheres, o acesso às faculdades demorou ainda mais. Somente em 1879 é que as portas das universidades foram abertas à presença feminina. Mas isso não impediu que o machismo estrutural da sociedade ainda oprimisse as mulheres que queriam estudar e realizarem seus objetivos, o preconceito ainda foi um mal muito presente na vida das jovens estudantes daquela época.

1910 – O primeiro partido político feminino é criado

Quando falamos nas conquistas feministas, muito rapidamente pensamos nas leis de acesso que garantem às mulheres espaços de equidade social em relação aos homens. Muitas dessas determinações legais são fruto da presença e pressões que as mulheres feministas dedicaram ao cenário político.

Mas, mesmo que a Proclamação da República no Brasil tenha ocorrido em 1889, foi apenas 20 anos depois, em 1910, que nasceu o Partido Republicano Feminino, como ferramenta de defesa do direito ao voto e emancipação das mulheres na sociedade.

1932 – Mulheres conquistam o direito ao voto

Em 1932, o sufrágio feminino foi garantido pelo primeiro Código Eleitoral brasileiro: uma vitória da luta das mulheres que, desde a Constituinte de 1891, pleiteavam o direito ao voto. Essa conquista só foi possível após a organização de movimentos feministas no início do século XX, que atuaram intensa e exaustivamente no movimento sufragista, influenciados, sobretudo, pela luta das mulheres nos EUA e na Europa por direitos políticos.

1962 – É criado o Estatuto da Mulher Casada

Em 27 de agosto, a Lei nº 4.212/1962 permitiu que mulheres casadas não precisassem mais da autorização do marido para trabalhar. A partir de então, elas também passariam a ter direito à herança e a chance de pedir a guarda dos filhos em casos de separação. No mesmo ano, a pílula anticoncepcional chegou ao Brasil. Apesar de ser um método contraceptivo bastante polêmico, por influenciar os hormônios femininos, não dá para negar que o medicamento trouxe autonomia à mulher e iniciou uma discussão importantíssima sobre os direitos reprodutivos e a liberdade sexual feminina.

1974 – Mulheres conquistam o direito de portarem um cartão de crédito

Imagine só. Cartão de crédito, que hoje está presente na vida da maioria das pessoas, por muito tempo foi um direito exclusivo dos homens. Até 1974, os bancos queriam ditar como as mulheres gastavam o próprio dinheiro. Mulheres solteiras ou divorciadas que solicitassem um cartão de crédito ou empréstimo eram obrigadas a levar um homem para assinar o contrato.

A mulher não tinha liberdade de escolha e era vista como objeto que pertencia ao pai ou ao marido, sem voz ativa alguma. Somente em 1974 foi aprovada a “Lei de Igualdade de Oportunidade de Crédito”, para que clientes não fossem mais discriminados baseados no gênero ou estado civil.

1977 – A Lei do Divórcio é aprovada

Até o dia 26 de dezembro de 1977, as mulheres permaneciam legalmente presas aos casamentos, mesmo que fossem infelizes em seu dia a dia. Somente a partir da Lei nº 6.515/1977 é que o divórcio tornou-se uma opção legal no Brasil. Porém, é importante ressaltar que anos após a validação da lei, as mulheres divorciadas permaneciam vistas com maus olhos pela sociedade. Esta pressão social fez muitas mulheres optarem por casamentos infelizes e abusivos em vez de pedirem o divórcio.

1979 – Mulheres garantem o direito à prática do futebol

“PÉ DE MULHER NÃO FOI FEITO PRA SE METER EM CHUTEIRAS!”.

Sim, essa era a manchete de um jornal em 1941.

No Decreto da Era Vargas, estava claro: as mulheres não podiam praticar esportes incompatíveis com as “condições de sua natureza”. O argumento era de que a prática feria a chamada “natureza feminina” e com isso, de 1941 até 1979, foi eliminada qualquer chance de atletas mulheres praticarem esportes. Apesar da proibição, as mulheres nunca pararam de jogar futebol. Sempre desafiaram a “essência feminina” e ocupavam campos de várzea e locais em que o Estado não chega.

Após quatro décadas, a regulamentação do futebol feminino veio em 1983, mas devemos lembrar o quanto a proibição trouxe reflexos negativos no esporte até hoje, como o pouco incentivo ao futebol feminino e a falta de patrocinadores.

1985 – É criada a primeira Delegacia da Mulher

A Delegacia de Atendimento Especializado à Mulher (DEAM) surge em São Paulo e, logo depois, outras unidades começam a ser implantadas em outros estados. Essas delegacias especializadas da Polícia Civil realizam, essencialmente, ações de proteção e investigação dos crimes de violência doméstica e violência sexual contra as mulheres.

1988 – A Constituição Brasileira passa a reconhecer as mulheres como iguais aos homens

Foi apenas na Constituição de 1988 que as mulheres passaram a ser vistas pela legislação brasileira como iguais aos homens. Somente após as pressões da pauta feminista, aliada com outros movimentos populares que ganharam as avenidas na luta pela democracia, é que conseguimos vencer uma realidade opressora e fomos incluídas legalmente como cidadãs com os mesmos direitos e deveres dos homens – pelo menos na Constituição.

2002 – “Falta da virgindade” deixa de ser motivo para anular o casamento

Imagine só, apenas no início do século XXI é que o Código Civil brasileiro extinguiu o artigo que permitia que um homem solicitasse a anulação do seu casamento caso descobrisse que a esposa não era virgem antes do matrimônio. Até este momento, a não virgindade feminina era julgada como uma justificativa aceitável para divórcios.

2006 – É sancionada a Lei Maria da Penha

Maria da Penha, a farmacêutica que deu seu nome à lei, precisou ser vítima de duas tentativas de homicídio e lutar por quase 20 anos para que, finalmente, conseguisse colocar seu ex-marido criminoso atrás das grades. Definitivamente, essa é uma das conquistas do feminismo mais importantes para as mulheres brasileiras. A Lei nº 11.340/2006 foi sancionada para combater a violência contra a mulher.

2015 – É aprovada a Lei do Femicídio

No dia 9 de março de 2015, a Constituição Federal reconheceu a partir da Lei nº 13.104/2015 o feminicídio como um crime de homicídio qualificado.

2018 – A importunação sexual feminina passou a ser considerada crime

Ser mulher ainda – e infelizmente – é motivo para vivenciar situações de assédio e violência no dia a dia, no ônibus, em aplicativos de carros particulares ou numa simples ida ao mercado. A ocorrência deste tipo de prática contra as mulheres é tanta que a pauta feminista precisou incluir em suas ações a defesa da lei que caracteriza o assédio como crime (Lei nº 13.718/2018).

Apesar desta legislação garantir proteção às pessoas de todos os gêneros, a força do movimento feminista foi essencial para que ela se tornasse uma realidade em nossa sociedade. Não é como se hoje não sofressemos mais com o assédio, mas pelo menos agora temos um mecanismo legal para defender nosso direito de ir e vir!

Disponível *in* <https://nossacausa.com/conquistas-do-feminismo-no-brasil/?gclid=CjwKCAiA85efBhBbEiwAD7oLQFLx6r79ttO3ocxe9AYfCUoFFgwWP3RlwEKoGWRoIcJ8isaBroovchoCoHcQAvD_BwE> acesso 10 fev. 23.

O objeto do projeto encontra eco na Constituição Federal de 1.988, que assegura igualdade material entre homens e mulheres e, para compensar as distorções históricas, são lícitas as políticas públicas que visam fomentar participação das mulheres na sociedade.

Além disso, a instituição de Galeria de Homenagem, no âmbito da Câmara Municipal, é matéria interna ao Legislativo, sendo adequada a utilização da Resolução como espécie legislativa para tal finalidade.

Portanto, face aos argumentos listados, *o objeto do projeto em análise é lícito, atendendo aos parâmetros de juridicidade, legalidade e constitucionalidade e não havendo nenhuma incompatibilidade com as normas gerais editadas pela União.*

3. Conclusão:

À luz do que fora exposto, *conclui-se pela juridicidade, constitucionalidade e legalidade do Projeto de Resolução n.º 3/2023*, atendendo, também, aos requisitos de boa técnica legislativa, estando apto à discussão e deliberação plenárias, motivo pelo qual **ratificamos parecer jurídico oral já exarado em reunião conjunta das comissões desta Casa Legislativa.**

É o parecer.

Cláudio/MG, 10 de fevereiro de 2023.

Dr. Rodrigo dos Santos Germini
Procurador Legislativo - OAB MG 145.659