



MUNICÍPIO DE LAVRAS – MINAS GERAIS
CÂMARA MUNICIPAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGALIDADE, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL - CCLJRF

Câmara Municipal de Lavras - MG

PROJETO DE LEI DO EXECUTIVO N.º 34, DE 2024.

PROTOCOLADO

PARECER N. ____/2024.

Em: 22 / 10 / 24

n.º 3680 9h20

Assinatura

Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres, e dá outras providências.

Autoria: Chefe do Executivo.

Relatora: Vereadora Daiana Garcia (PSB).

PARECER AO PROJETO DE LEI DO EXECUTIVO N.º 34/2024
Voto da relatora Daiana Garcia (PSB)

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Executivo n. 34, de 2024, protocolado em 02/10/2024, de autoria da Chefe do Executivo Municipal, pretende revogar a Lei n.º 2.735, de 7 de fevereiro de 2002, reestruturando o Conselho Municipal de Direitos das Mulheres.

Na sua justificativa, o Poder Executivo aduz que a Lei n.º 2.735/2002, que, no momento, regula a matéria, está desatualizada, diante da evolução dos movimentos sociais que reivindicam os direitos das mulheres, bem como em razão dos dados atuais relativos à violência contra as mulheres no Município de Lavras (fls. 8).

Recebida, a matéria foi despachada às Comissões de Constituição, Justiça, Legalidade e Redação Final; Educação, Cultura e Direitos Humanos e Orçamento e Tomada de Contas (fls. 22).

Nos termos do art. 66, §§ 1º e 3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Lavras (Res. n.º 68/2011), a CCJ deve se manifestar sobre constitucionalidade e legalidade de todos os projetos em trâmite na Câmara, salvo previsão legal. Nesse sentido, a competência específica da CCJ como Comissão Permanente está disciplinada nos incisos do art. 67 do mesmo RICML.



MUNICÍPIO DE LAVRAS – MINAS GERAIS
CÂMARA MUNICIPAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGALIDADE, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL - CCLJRF

Desse modo, deve, primeiro, o projeto ser apresentado à presente Comissão, nos termos regimentais (art. 89 c/c art. 195, §1º, *a*, do RICML), devendo exarar parecer conforme estabelece o art. 91, parágrafo único, II, *a*, do RICML.

O regime de tramitação é o ordinário.

É o relatório.

II – DA NECESSIDADE DE LEGISLAR

De início, há a necessidade de ressaltar o papel da Lei como um marco no processo civilizatório. É por meio da edição de leis que o Estado busca reduzir arbitrariedades e injustiças¹. Assim, a legislação, no contexto democrático, emerge como ato do Poder Legislativo que estabelece normas de acordo com interesses sociais, traduzindo aspirações coletivas.

Nesse sentido, a função legislativa, como expressão do poder do Estado soberano, constitui-se como prerrogativa de, nos limites da competência de cada ente estatal, criar e modificar o ordenamento jurídico, mediante normas gerais, abstratas, impessoais e, mormente, **dotadas de novidade**².

A novidade, assim, insere-se como pressuposto básico da criação positiva do Direito, uma vez que busca evitar um dos principais problemas do processo legislativo deficiente, isto é, o excesso de leis produzidas, que, constantemente, versam sobre matérias inócuas ou afastadas dos anseios da atualidade.

Há, portanto, a necessidade premente de evitar-se a produção legislativa eivada de inconstitucionalidades, ou meramente simbólica, a fim de ser impedida a “hiperinflação legislativa”,

¹ BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. Processo legislativo, legística e democracia: a interação entre política, direito e técnica na elaboração legislativa. In: RESENDE, Antônio José Calhau de (coord.); BERNARDES JÚNIOR, José Alcione (coord.). **Temas de direito parlamentar**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2016. p. 15-72. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/22266>. Acesso em: 13/09/2024.

² FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros; COSTA, Mônica Aragão Martiniano Ferreira. **Aulas de teoria do Estado**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.



MUNICÍPIO DE LAVRAS – MINAS GERAIS
CÂMARA MUNICIPAL

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGALIDADE, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL - CCLJRF

que, por sua vez, decorre do fenômeno da “legislação do pânico” (BERNARDES JÚNIOR, 2016). O fenômeno da “legislação do pânico”, nessa senda, indica o imediatismo que, às vezes, guia a iniciativa legislativa do legislador, que tenta responder à comoção social e à opinião pública, sem cogitar a necessidade de desenvolver a cultura do planejamento legislativo, com olhar de médio e longo prazo.

De fato, a hiperinflação legislativa, no lugar de garantir a efetivação de direitos e solucionar conflitos, acaba por causar descrédito às instituições, conflito entre os Poderes, ativismo judicial, litigiosidade em demasia, insegurança jurídica e, principalmente, banalização da atividade legislativa.

Todavia, decerto, **não é o caso do presente projeto de lei**. De fato, na matéria em análise, **há que se concluir pela necessidade da atividade legislativa**, uma vez que cumpre, plenamente, os objetivos da atividade legislatória.

De fato, na ordem jurídica inaugurada pelo constituinte de 1988, os conselhos municipais emergem como representações de um novo paradigma de democracia participativa, uma vez que a população é convidada a participar ativamente na formulação, no controle e na fiscalização de políticas públicas.

Busca-se, assim, aprofundar o caráter democrático da gestão pública, a partir de um processo deliberativo igualitário, permitindo que a sociedade, por meio dos conselhos, atue em razão da promoção dos direitos fundamentais.

Ora, ante o exposto, entendo, preliminarmente, que o Projeto de Lei em comento **satisfaz o requisito da necessidade de legislar**, sendo sua proposição oportuna, na medida que busca atualizar a legislação já existente, a fim de possibilitar o funcionamento regular, democrático e transparente do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher.



MUNICÍPIO DE LAVRAS – MINAS GERAIS
CÂMARA MUNICIPAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGALIDADE, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL - CCLJRF

III – DA POSSIBILIDADE JURÍDICA DE LEGISLAR

III.1. Da competência no âmbito federativo

No desenho constitucional da repartição de competências legislativas, ao Município coube legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CRFB), bem como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II, da CRFB).

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 inovou ao elevar o Município à condição de ente federativo, ao lado dos Estados-membros, do Distrito Federal e da União, de modo que a municipalidade, hoje, é dotada de capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração – art. 1º, *caput*; art. 18, *caput*; art. 39, da CRFB).

Dessa forma, cabe ao Município organizar, observados os princípios presentes na Constituição Federal e na Constituição do Estado que integra, o regime jurídico da Administração Direta e Indireta, inclusive, por meio da Lei Orgânica Municipal, votada e aprovada na forma do art. 29, *caput*, da CRFB.

Por seu turno, cabe salientar que os Conselhos Municipais, sob o aspecto de seu regime jurídico, constituem parte integrante do Poder Executivo, em qualquer esfera da Federação que seja criado. Não possuem personalidade jurídica, uma vez que integram a Administração Direta, não sendo dotados de função normativa ou judiciária.

Na verdade, os Conselhos Municipais são criados para estudar, incentivar e apresentar sugestões, conforme matéria de sua competência, ao Poder Executivo local. São, portanto, colegiados consultivos e deliberativos, integrantes da Administração Pública local, sendo seus conselheiros pessoas físicas investidas na condição de “agentes honoríficos”, posto que exercem um múnus público.

Assim sendo, tem-se que a criação de instâncias deliberativas, com atribuições de assessoria relativas a matérias afetas ao interesse local, insere-se na reserva de competência constitucional de



MUNICÍPIO DE LAVRAS – MINAS GERAIS
CÂMARA MUNICIPAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGALIDADE, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL - CCLJRF

autonomia do Município, dotado de capacidade de, por meio de Lei em sentido estrito, dispor sobre a criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública (Art. 48, XI, da CRFB).

Portanto, conclui-se que, quanto à competência legislativa, a presente iniciativa de lei **não padece de vício de constitucionalidade ou legalidade formal orgânica**, uma vez que disciplina matéria cuja competência insere-se no rol reservado aos Municípios.

III.2. Da competência no âmbito dos Poderes Municipais e da iniciativa

Salienta-se que a matéria se encontra dentre aquelas cuja iniciativa de projetos de lei é privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme dispõe o art. 53 da LOM e o art. 61, §1º, da CRFB, o que deve ser observado pelos Municípios, conforme o princípio da simetria (ADI 637, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 25-8-2004, P, DJ de 1º-10-2004).

Vale ressaltar que o Supremo Tribunal Federal assentou que “a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001).

A Constituição Federal, a seu turno, dispõe, no art. 61, §1º, acerca das matérias cuja iniciativa é de iniciativa privativa do Presidente da República, quais sejam:

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)



MUNICÍPIO DE LAVRAS – MINAS GERAIS
CÂMARA MUNICIPAL

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGALIDADE, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL - CCLJRF

- 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)**
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

Nesse sentido, também conforme entendimento do Supremo Tribunal, o modelo de processo legislativo federal deve ser repercutido, integralmente, nos Estados e nos Municípios, conforme o princípio da simetria, sendo regras constitucionais de repetição obrigatória (Vide o RE 505476 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 21/08/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 05-09-2012 PUBLIC 06-09-2012).

No atinente às disposições da Constituição do Estado de Minas Gerais, verifico que o Texto Constitucional estadual reitera os termos da Constituição da República Federal, veja-se:

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; (Alínea com redação dada pelo art. 3º da Emenda à Constituição nº 39, de 2/6/1999.)
- 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 regime de previdência 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; (Alínea com redação dada pelo art. 16 da Emenda à Constituição nº 84, de 22/12/2010.)
- d) o quadro de empregos das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades sob controle direto ou indireto do Estado;
- 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;



MUNICÍPIO DE LAVRAS – MINAS GERAIS
CÂMARA MUNICIPAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGALIDADE, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL - CCLJRF

Portanto, entendo que **não há vício de deflagração do processo legislativo** no Projeto em análise, inserindo-se no rol de matérias reservadas à iniciativa do Poder Executivo municipal, conforme o desenho do legislador constituinte e da Lei Orgânica Municipal.

III.3. Da competência no âmbito do instrumental normativo

Conforme salientado acima, a criação de órgãos da administração pública só pode ser feita mediante lei em sentido estrito, de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, em cada nível da Federação.

Nos termos do art. 222, XX, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Lavras, nesse sentido, fica exigido o quórum qualificado para criar ou modificar a estrutura dos Poderes Executivo e Legislativo, inclusive planos de cargos e vencimentos, estatutos de servidores, do magistério e seu regime jurídico.

Assim sendo, uma vez que o Projeto pretende criar estrutura no âmbito da Administração Pública municipal, embora a matéria possa ser veiculada em lei ordinária, **há a necessidade de aprovação da proposta por maioria qualificada (2/3 dos parlamentares), em dois turnos de votação, com base no art. 202, §1º, II, a, do Regimento Interno, com interstício mínimo de 24 horas entre os turnos de votação.**

IV – DA LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE

IV.1. Da Juridicidade: conformidade do texto do projeto de lei com o Direito

A análise da juridicidade de um Projeto de Lei visa realizar um exame de compatibilidade entre a proposição legislativo e o Direito brasileiro, entendido como ordenamento jurídico, isto é, o repertório geral, composto de normas e princípios, que constitui o arcabouço jurídico brasileiro. Confronta-se, nesse momento, a adequação do Projeto com os princípios gerais do Direito, legislação esparsa, etc., reputando-se, assim, no final da análise, ser jurídica ou injurídica a iniciativa legislativa³.

³ CORRÊA, Elanita Maria Lima. **Manual de redação: documentos legislativos**. 5º ed. rev. e ampl. por Newton Tavares Filho. Brasília. Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2023.



MUNICÍPIO DE LAVRAS – MINAS GERAIS
CÂMARA MUNICIPAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGALIDADE, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL - CCLJRF

Cumprе ressaltar, não obstante, que a análise de juridicidade a ser realizada neste tópico é de caráter restrito, uma vez que os aspectos de constitucionalidade, regimentalidade e técnica legislativa, que compõem o conceito de juridicidade, serão analisados mais adiante.

Diante disso, entendo que, o Projeto de Lei em análise não afronta os princípios gerais do Direito, em análise perfunctória, tampouco os tratados internacionais de direitos humanos, de *status* supralegal e infraconstitucional, e também não viola as normas de caráter legal, seus princípios ou regras. Por fim, o Projeto de Lei possui os atributos de uma norma jurídica, quais sejam: a) novidade; b) abstratividade; c) generalidade; d) imperatividade e e) coercibilidade. Assim, concluo pela juridicidade do Projeto de Lei do Executivo n. 34/2024, uma vez que se coaduna com o ordenamento jurídico brasileiro, de maneira sistêmica.

IV.2. Da Constitucionalidade: aderência ao conteúdo constitucional

Conforme já aventado *supra*, o Projeto tem como fito disciplinar a reestruturação do Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres, com finalidade de formular diretrizes, programas e políticas públicas relacionadas com a promoção da melhoria das condições de vida das mulheres, eliminando todas as formas de discriminação, de modo a assegurar-lhes plena participação e igualdade nos planos políticos, econômicos, sociais, culturais e jurídicos.

O Projeto, ainda, regulamenta as competências do Conselho, os cargos dos conselheiros, bem como dispõe sobre temas relacionados.

Nessa senda, trata-se de tema relacionado à proteção e à defesa de saúde da mulher, que, nos termos do art. 24, XII, da CRFB, é matéria de competência legislativa concorrente. Não há vício de iniciativa, como já aventado. Dessa forma, não entendo que existam impedimentos constitucionais à aprovação da matéria, inclusive, no que concerne à constitucionalidade material, uma vez que contribui para conferir efetividade aos direitos das mulheres e à democracia participativa, como regime de governo.



MUNICÍPIO DE LAVRAS – MINAS GERAIS
CÂMARA MUNICIPAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGALIDADE, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL - CCLJRF

IV. 3. Da Legalidade: concordância com as normas jurídicas em vigor

A análise de legalidade envolve verificar se a proposta está em conformidade com as leis federais, estaduais aplicáveis e a Lei Orgânica do Município. Nesse sentido, constata-se que o projeto em questão está em acordo com o ordenamento jurídico, sem apresentar qualquer contrariedade à legislação vigente sobre o assunto. Portanto, considero que o Projeto de Lei n.º 34/2024, de autoria do Poder Executivo, é legal.

O Projeto de Lei, além disso, contribui para a execução dos objetivos estabelecidos em compromissos internacionais de que participa a República Federativa do Brasil. Assim, o Projeto de Lei em comento adequa-se com o regramento da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, na forma do Decreto n.º 4.377, de 13 de setembro de 2002, assim como é compatível com a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, nos termos do Decreto n.º 1.973, de 1º de agosto de 1996.

Nesse sentido:

Artigo 7

Os Estados Partes condenam todas as formas de violência contra a mulher e convêm em adotar, por todos os meios apropriados e sem demora, políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência e a empenhar-se em:

[...]

b) agir com o devido zelo para prevenir, investigar e punir a violência contra a mulher;

c) incorporar na sua legislação interna normas penais, civis, administrativas e de outra natureza, que sejam necessárias para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, bem como adotar as medidas administrativas adequadas que forem aplicáveis;

d) adotar medidas jurídicas que exijam do agressor que se abstenha de perseguir, intimidar e ameaçar a mulher ou de fazer uso de qualquer método que danifique ou ponha em perigo sua vida ou integridade ou danifique sua propriedade;

e) tomar todas as medidas adequadas, inclusive legislativas, para modificar ou abolir leis e regulamentos vigentes ou modificar práticas jurídicas ou consuetudinárias que respaldem a persistência e a tolerância da violência contra a mulher;

[...]

h) adotar as medidas legislativas ou de outra natureza necessárias à vigência desta Convenção.



MUNICÍPIO DE LAVRAS – MINAS GERAIS
CÂMARA MUNICIPAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGALIDADE, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL - CCLJRF

Portanto, concluo pela juridicidade, constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei do Executivo n.º 34/2024.

V – DA ADEQUAÇÃO TÉCNICO-LEGISLATIVA

Por fim, em análise da técnica legislativa, há que se verificar a compatibilidade do Projeto de Lei com o conjunto de técnicas e regras voltadas à produção de normas jurídicas, de modo que sejam produzidas, ao cabo do processo legislativo, de modo claro, inteligível, conciso e coerente, sem, contudo, furtar-se à vontade do legislador, quando da propositura e deliberação.

Verifica-se a regular tramitação e compatibilidade da proposição com os pressupostos regimentais de clareza e técnica legislativa, conforme dispõe o art. 153, §2º, do Regimento Interno, razão pela qual concluo pela regimentalidade do Projeto de Lei do Executivo n.º 34/2024.

VI – DA CONCLUSÃO

Em face ao exposto, concluo pela constitucionalidade, legalidade e regimentalidade do Projeto de Lei do Executivo n.º 34/2024.

Lavras, em 21 de outubro de 2024.


DAIANA GARCIA
Relatora


JOÃO PAULO FELIZARDO
Presidente


EVANDRO OLIVEIRA MIRANDA
Vereador