



# *Câmara Municipal de Ibiracú*

## *Estado do Espírito Santo*

**PARECER N.º 018/2023**

**Dispõe sobre o Projeto de Lei n.º 3.410/2023.**

### **I - RELATÓRIO:**

Trata-se de proposição encaminhada a esta Procuradoria para emissão de parecer, constituindo-se do Projeto de Lei n.º 3.410/2023, que "*Dispõe sobre o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher – CMDM e o Fundo Municipal da Mulher, e dá outras providências.*"

Trata-se, portanto, de proposição que reinstalou/reestruturou o *Conselho Municipal dos Direitos da Mulher – CMDM*, no âmbito do Município de Ibiracú e restou assim justificada pelo Executivo Municipal, *in verbis*:

*"Encaminho a esta Egrégia Casa Legislativa o Projeto de Lei n.º 3.410/ 2023 que dispõe sobre o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher – CMDM e o Fundo Municipal da Mulher.*

*O referido Conselho é órgão deliberativo e consultivo que tem como objetivo prover recursos para implantação de políticas públicas, programas, desenvolvimento e manutenção das atividades relacionadas aos direitos da mulher nesta Municipalidade.*

*Pretende-se com a criação deste Conselho criar políticas que eliminem a discriminação da mulher, assegurem condições de liberdade e igualdade de direitos, criem programas e projetos de qualificação profissional especificamente a mulher.*

*Acerca do Fundo Municipal dos Direitos da Mulher, trata-se de demanda de extrema importância para esta administração pública, eis que é um efetivo instrumento orçamentário que une um conjunto de recursos capazes de viabilizar inúmeras políticas públicas dedicadas aos direitos da mulher.*

*Sob este prisma, este Fundo destina-se a disponibilizar e gerir recursos suficientes a fim de garantir a execução de programas, projetos, ações ou atividades voltadas a promoção, a garantia e a realização dos direitos das mulheres, fomentando e estimulando a implantação, divulgação e execução das medidas dispostas na Lei Federal nº 11.340, de 07 de agosto de 2006, a Lei Maria da Penha."*

A proposição foi protocolizada nesta Casa em data 23/06/2023 e lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 03/07/2023, tendo sido publicada no DOM/ES de 26/06/2023.





# *Câmara Municipal de Ibiracú*

## *Estado do Espírito Santo*

Os presentes autos, após a anexação do *Estudo de Técnica Legislativa*, foram encaminhados a esta Procuradoria para elaboração de parecer técnico, nos termos do art. 82 do Regimento Interno da Câmara.

É o sucinto relatório. Passo à análise jurídica.

### **II – ANÁLISE JURÍDICA:**

#### **2.1. Da Competência, Iniciativa e Espécie Normativa:**

No procedimento prévio de controle de constitucionalidade estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei sobre três perspectivas elementares: *i)* a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios; *ii)* se foi respeitada a rígida observância das preferências quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional; e *iii)* a possibilidade de violação por parte da matéria legislativa proposta à direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais.

Conforme destacado, a proposição em análise objetiva instituir o *Conselho Municipal dos Direitos da Mulher – CMDM* no âmbito do Município de Ibiracú, dispondo sobre suas finalidades, composição, organização e funcionamento básico.

O objeto de que trata o Projeto de Lei n.º 3.410/2023 enquadra-se perfeitamente na autorização para legislar franqueada aos Municípios, nos exatos termos do que dispõe o inciso I, do art. 30, da CF/88: "*Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;*".

A instituição de um Conselho Municipal para a discussão e elaboração de políticas públicas para a defesa dos Direitos da Mulher, constitui medida que, em face de suas competências deliberativas e consultivas, para além de privilegiar de modo expresso o princípio democrático gravado no caput do art. 1º da CF/88, com repercussões específicas ditadas pelos seus incisos II e V, ao abrir espaço para a participação política em órgãos administrativos para agentes oriundos da sociedade civil organizada, está amplamente acobertada na competência genérica para legislar sobre a matéria reservada aos Municípios, com fundamento nos incisos I e II, do art. 30, da CF/88.

Portanto, não resta dúvida acerca da competência reconhecida pela Constituição Federal para que o Município possa legislar sobre a matéria tratada pelo Projeto de Lei em questão.





# Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Aliás, a Lei Orgânica Municipal, também, no que toca à competência, assim dispõe, *in verbis*:

“Art. 8º. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

**I - legislar sobre assuntos de interesse local;**”

“Art. 17. Compete à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município, e especialmente:

(...)

**III - criar, estruturar e conferir atribuições a Secretarias Municipais e a órgãos da administração pública;**”

De igual modo, constata-se que o Chefe do Executivo Municipal possui prerrogativa para iniciar o processo legislativo quando se trata de matéria dessa natureza, em face do previsto pelo art. 37, III, da Lei Orgânica Municipal. Confira-se:

“Art. 37. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

**III - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;**”

No presente caso, a propositura se destina a regular aspectos referentes à instituição, estrutura e competência do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher – CMDM e o Fundo Municipal da Mulher, diretamente vinculados a órgão da Administração Direta (Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano).

Nesse sentido, constata-se que o Executivo Municipal se serviu da prerrogativa a ele reconhecida pela Lei Orgânica Municipal para iniciar, privativamente, o processo legislativo em matéria tal como a verificada no Projeto de Lei em análise, de modo que, nada há quanto a este requisito que possa macular a constitucionalidade da respectiva proposição.

Portanto, a criação de qualquer ente, tenha ele a denominação que for – Fundo, Conselho, Comissão – para auxiliar a Administração na implantação e desenvolvimento das políticas públicas, implicará matéria cujo conteúdo diz respeito à própria organização administrativa do Município, sua estruturação, atribuições de secretarias, órgãos e demais entidades, além do próprio orçamento, cujas competências são privativas do Chefe do Executivo Municipal, nos termos do art. 37, inciso III e IV da Lei Orgânica do Município.





# Câmara Municipal de Ibiracú

## Estado do Espírito Santo

A espécie normativa foi adequadamente aplicada através de lei ordinária, uma vez que visa reestruturar o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, já criado por intermédio de lei (*vide Lei Municipal n.º 2.511/2004 que, inclusive, está sendo integralmente revogada*), encontrando-se em consonância com o disposto no art. 33, II, da LOM.

A rigor, entende-se que o Projeto de Lei n.º 3.410/2023 não viola qualquer regra ou princípio fixado pela CF/88, especialmente devido ao fato de aprofundar e dar densidade político-normativa ao princípio ordenador do Estado Democrático de Direito previsto no caput e incisos do art. 1º, da Constituição Federal, especialmente, no caso presente, pelo fato de atribuir ao respectivo Conselho competência de natureza deliberativa, para além da competência consultiva e de assessoramento.

Portanto, quanto à competência, iniciativa e espécie normativa, a Procuradoria opina favoravelmente à tramitação da proposição em comento.

Em relação aos demais requisitos formais atinentes ao processo legislativo, tem-se o seguinte:

- **regime de tramitação da matéria:** a matéria deve tramitar em regime ordinário, com submissão da matéria às Comissões Permanentes pertinentes (*Justiça e Redação – art. 43 do RI; Finanças e Orçamento – art. 44, III, do RI e Educação, Saúde, Assistência, Diversidade Sexual e Identidade de Gênero – art. 46 do RI*);

- **quórum para aprovação da matéria:** Conforme dispõem os termos do art. 189, II e §§ 2º e 4º do Regimento Interno da Casa, é necessária a maioria simples para deliberação, presentes a maioria absoluta dos membros da Câmara na sessão respectiva.

- **processo de votação a ser utilizado:** conforme a inteligência do art. 194, I e 195, do Regimento Interno, o processo a ser utilizado deve ser o simbólico, em turno único.

Conclui-se, portanto, pela constitucionalidade formal da proposição.

### **2.2. Da constitucionalidade material, juridicidade e legalidade da proposição:**

A propositura legislativa visa à criação e estruturação do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, revogando, integralmente, a Lei Municipal n.º 2.511, de 22 de junho de 2004.

A constitucionalidade material é a compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e as regras e princípios previstos na Constituição Federal ou na Constituição





# *Câmara Municipal de Ibiracú*

## *Estado do Espírito Santo*

Estadual e/ou na Lei Orgânica Municipal. Trata-se, assim, de averiguar se o conteúdo do ato normativo está em consonância com as regras e princípios constitucionais.

No caso em tela, não se vislumbra violação aos textos das Constituições Federal ou Estadual, havendo compatibilidade entre os preceitos da proposição e as normas e princípios das Constituições Federal, Estadual e da Lei Orgânica Municipal.

Outrossim, no que toca à análise da legalidade e juridicidade, verifica-se que, quanto a estas, não há oposição na doutrina ou na jurisprudência dos Egrégios Tribunais Superiores que impeça, material ou formalmente, o projeto de ser aprovado, porquanto a normatividade da proposição não afronta a legislação federal e estadual, e tampouco a Lei Orgânica Municipal, sendo, pois, jurídico e legal.

Importa esclarecer que a Constituição Federal de 1988 garantiu o instituto da participação popular na administração de políticas públicas, como a seguridade social, a educação, dos direitos da criança e do adolescente, direitos da mulher, etc, em razão do reconhecimento da cidadania como fundamento da República Federativa do Brasil e da democracia como forma de aquisição e exercício do poder. Com efeito, o art. 204, II, da Constituição Federal prevê a "*participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle de ações em todos os níveis*".

Para regulamentar a gestão democrática dessas políticas públicas e serviços públicos, cada ente federado tem a prerrogativa de regulamentar os órgãos de participação da sociedade civil, ou seja, os conselhos nacionais, estaduais e municipais, que seriam espaços públicos (*não-estatais*) que representariam estes interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública.

O Brasil, desde a Constituição Federal de 1988, vem aprimorando e enriquecendo os meios de participação popular no setor público, seja quanto ao acesso aos cargos públicos, seja quanto à contribuição direta do povo nas decisões políticas de Estado. Instrumentos como o concurso público, a iniciativa popular, o referendo, o plebiscito, a ação popular e os conselhos municipais fortificam o regime democrático e conferem maior legitimidade ao setor público, que passa a estar sob constante fiscalização da sociedade.

Nesse sentido, o art. 29, inciso XII, da CF/88 estabelece a "*cooperação das associações representativas no planejamento municipal*".

Referidos conselhos distinguem-se de movimentos e de manifestações estritas da sociedade civil, uma vez que sua estrutura é legalmente definida e





# *Câmara Municipal de Ibiracú*

*Estado do Espírito Santo*

institucionalizada e que sua razão de ser reside na ação conjunta com o aparato estatal na elaboração e gestão de políticas sociais.

No âmbito nacional, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher foi criado pela Lei Federal n.º 7.353, de 29/08/1985 e, posteriormente, regulamentada por meio do Decreto Federal n.º 6.412/2008.

Já na esfera estadual, o Conselho Estadual da Mulher foi reestruturado pela Lei Complementar n.º 594, de 13 de julho de 2011.

No âmbito Municipal o Município de Ibiracú contava com a Lei Municipal n.º 2.511, de 22 de junho de 2004 que autorizava o Executivo Municipal a criar o referido Conselho, como forma de reduzir as desigualdades entre homens e mulheres, mas que não foi implementada pela Administração a sua regulamentação.

Também importa destacar que a Constituição Federal dispõe no art. 226, que *"A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado"*. E no § 8º, do mesmo artigo, estabelece que *"O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações"*. A assistência devida pelo Estado envolve a entrega dos direitos sociais previstos na CRFB/88. Neste sentido, cabe trazer as disposições do art. 3º, da Lei 11.340/2006 (*Lei Maria da Penha*), conforme a seguir transcrito:

*"Art. 3º. Serão asseguradas às mulheres as condições para o exercício efetivo dos direitos à vida, à segurança, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, à moradia, ao acesso à justiça, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária."*

*§ 1º. O poder público desenvolverá políticas que visem garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares no sentido de resguardá-las de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão."*

*§ 2º. Cabe à família, à sociedade e ao poder público criar as condições necessárias para o efetivo exercício dos direitos enunciados no caput."*

Portanto, o Município pode optar pela criação de órgão consultivo especializado, como um conselho, para auxiliar a administração pública na promoção de políticas públicas, a fim de garantir a entrega dos direitos sociais consagrados constitucionalmente.

Assim, pelo conteúdo do Projeto de Lei, percebe-se que um dos objetivos essenciais dos Conselhos Municipais dos Direitos das Mulheres é contribuir para a auto





# Câmara Municipal de Ibiracú

## Estado do Espírito Santo

determinação e autonomia das mulheres nos diversos segmentos da sua vida e que este objetivo exige o protagonismo das mulheres nos processos de decisão, especialmente quando dizem respeito à vida das mulheres e seu papel na sociedade.

Quanto à competência, estrutura e funcionamento percebe-se que o modelo proposto segue o modelo nacional e estadual, não aparentando ilegalidades.

Quanto à composição, é importante observar que os Conselhos Municipais devem ser compostos paritariamente, nos termos da legislação específica, observada, quando for o caso, a representatividade da administração, das entidades públicas e da sociedade civil organizada. O PL em testilha, ao pretender reestruturar o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, revogando integralmente a Lei Municipal n.º 2.511/2004 e criando, inclusive, o Fundo Municipal da Mulher, objetiva exatamente cumprir essa orientação.

No mais, do ponto de vista da constitucionalidade material e legalidade, o Projeto de Lei em testilha é adequado, jurídico e legal.

### **2.3. Da Técnica Legislativa:**

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/impeccional deve estar consubstanciada no texto legislativo, o qual deve demonstrar, cabalmente, a impessoalidade do ato normativo*).

Quanto à análise da técnica legislativa, inexistindo lei ou norma regulamentadora de âmbito municipal, os critérios de julgamento devem estar pautados na Lei Complementar Federal n.º 95, de 26 de fevereiro de 1994, e no seu respectivo Decreto Regulamentador, n.º 9.191, de 1º de novembro de 2015.





# *Câmara Municipal de Ibiracú*

*Estado do Espírito Santo*

No vertente caso, o *Estudo de Técnica Legislativa* apresentado nos autos bem avaliou e corrigiu eventuais distorções, apontando, inclusive, as correções que devem ser procedidas no texto originário, a fim de ajustá-lo às prescrições da Lei Complementar Federal n.º 95/84, com as quais se corrobora integralmente.

### **III – CONCLUSÃO:**

Diante de todo exposto, do ponto de vista da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, observadas as recomendações constantes do *Estudo de Técnica Legislativa*, essa Procuradoria opina pela viabilidade técnica do Projeto de Lei n.º 3.410/2023.

Plenário Jorge Pignaton, em 18 de julho de 2023.

  
**CLAUDIO CALIMAN**  
Procurador Legislativo

