

PARECER JURÍDICO-LEGISLATIVO nº. 026/2023

Projeto de Lei do Legislativo nº. 1066/2022: Dispõe sobre parcerias entre instituições privadas e comunidades locais para implantação de ações de proteção e garantias de direitos à mulher.

Autor: Vereador Professor Roger.

1. RELATÓRIO

Trata-se da análise jurídica de Projeto de Lei de autoria de Vereador do Legislativo de Colombo, objetivando a instituição de parcerias em prol da proteção dos direitos das mulheres, na forma que menciona.

O **Projeto** possui apenas cinco artigos: o primeiro definindo o escopo das parcerias, entre instituições privadas e comunidade, bem como o objetivo a ser perseguido; o artigo 2º elenca as ações cabíveis para a proposta; na sequência é apresentado um rol de instituições privadas de possível participação, bem como, os benefícios a serem colhidos para as mulheres; o art. 4º faculta a determinadas entidades a criação de um selo para as empresas participantes; por fim, estipula-se o prazo de 90 (noventa) dias para vigência da norma.

A **justificativa** foi apresentada, alegando o Vereador-Autor que para garantia dos direitos das mulheres é necessária a conjugação de esforços dos poderes públicos e vontade política; ademais, a ideia é "entrelaçar" a sociedade civil e as necessidades das mulheres em diversas áreas, como educação, saúde, cultura, formação para o mercado de trabalho, acesso à tecnologia etc., e cita exemplos de como as parcerias poderiam se apresentar, sem custo para o poder público e atraindo responsabilidade social para as empresas.

O **protocolo** do Projeto nesta Casa ocorreu em 10/10/2022, sua divulgação em Sessão Ordinária ocorreu em 16/11/2022, vindo para parecer jurídico em 01/06/2023.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Mérito

A proposição ora sob análise trata de Projeto de Lei de autoria do Vereador Roger Rodrigues Germiniano, que dispõe sobre a possibilidade de parcerias entre instituições privadas fomentando a proteção às mulheres.

O Projeto proposto é idêntico, inclusive em sua justificativa, ao Projeto de Lei n. 005.00105.2021, do Vereador Marcos Vieira, de Curitiba-PR, que se tornou a Lei n. 15954/2022.

Sendo assim, adoto como manifestação jurídica, sob o ponto de vista de mérito (material) as razões colocadas no Parecer Jurídico da i. Dra. Juliana de Oliveira, procuradora jurídica da r. Casa de Leis da Capital paranaense, transcrito nas partes que interessam:

A análise da constitucionalidade material do projeto de lei se relaciona com o conteúdo da lei, com a conformação do ato do legislador, em sua substância, com as regras e princípios constitucionais. A legitimidade da atuação legislativa é aferida por meio da conformação da lei aos limites constitucionais, veda-se ao legislador exceder ou ficar aquém dos limites da Constituição.

Desse modo, as regras de distribuição de competência legislativa fixadas na Lei Maior, de observância obrigatória pelos entes federados, podem ser parâmetro de controle de constitucionalidade de ato normativo municipal na medida que apresentam os limites de atuação legislativa.

A Constituição Federal atribui aos Municípios competências legislativas implícitas que decorrem da cláusula do art. 30, I, "legislar sobre assuntos de interesse local", significando interesse predominantemente municipal, já que não há fato local que não repercuta, de alguma forma, igualmente, sobre as demais esferas da Federação. A legislação municipal, mesmo que sob o pretexto de proteger interesse local, deve guardar respeito a princípios constitucionais acaso aplicáveis.

Aos Municípios também é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local, no desempenho da competência disposta no art. 30, II, da Constituição. A normação municipal, proveniente do exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. Não é dado ao Município dispor em sentido que frustrate o objetivo buscado pelas leis editadas no plano federal ou estadual.

Feitas as considerações pertinentes, a Constituição prevê em seu art. 7º, inciso XX a "proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei".

Em âmbito nacional, a Lei nº 11.340 de 07 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), elenca em seu art. 3º uma série de direitos que deverão ser objetos de políticas públicas que visem a sua efetivação:

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. [...] §2º Cabe à família, à sociedade e ao poder

público criar as condições necessárias para o efetivo exercício dos direitos enunciados no caput.

Ainda, o Decreto nº 9.586 de 27 de novembro de 2018 regulamenta o disposto na lei acima referida instituindo o Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres - Sinapom, vejamos:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres - Sinapom, vinculado à Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres do Ministério dos Direitos Humanos, com o objetivo de ampliar e fortalecer a formulação e a execução de políticas públicas de direitos das mulheres, de enfrentamento a todos os tipos de violência e da inclusão das mulheres nos processos de desenvolvimento social, econômico, político e cultural do País.

Art. 4º Os Estados, os Municípios e o Distrito Federal poderão integrar o Sinapom, independentemente de adesão, desde que estabeleçam, no seu território:

I - a criação de conselho dos direitos da mulher;

II - a elaboração de planos de políticas públicas para as mulheres, de forma a garantir a sua inclusão na lei orçamentária;

III - a criação, a implementação e o fortalecimento dos organismos de políticas para as mulheres, que deverão apresentar os seus planos de ação;

IV - a coordenação do Sinapom;

V - os planos de políticas para as mulheres, em conformidade com o PNPM, com a participação da sociedade civil, em especial de mulheres, em todas as etapas dos processos;

VI - a criação, o desenvolvimento e a manutenção de programas, ações e projetos para a execução das políticas públicas para as mulheres;

VII - a edição de normas complementares para a organização e o funcionamento do Sinapom, em âmbito estadual, distrital e municipal;

VIII - a criação de instrumentos para estimular a colaboração entre os entes federativos para a execução das políticas públicas para as mulheres; e

IX - o financiamento da execução de programas, ações e projetos das políticas públicas para as mulheres.

[...]

Seção IV

Dos conselhos dos direitos das mulheres

Art. 5º Os conselhos dos direitos das mulheres a que se refere o inciso I do caput do art. 4º serão órgãos permanentes, consultivos ou deliberativos, não jurisdicionais, aos quais compete tratar das políticas públicas para as mulheres e garantir o exercício dos direitos das mulheres, considerada a sua diversidade.

Parágrafo único. A função primordial dos conselhos dos direitos da mulher é garantir a participação e o controle social dos movimentos de mulheres, por meio de suas representantes, na

definição, no planejamento, na execução e na avaliação das políticas públicas destinadas às mulheres.

De acordo com as diretrizes nacionais e municipais, a promoção de políticas é responsabilidade de todos os entes federativos e cabe ao município a implementação após deliberação com os demais setores da sociedade civil.

O projeto de lei sob análise dispõe sobre a implementação de política pública voltada a proteção e incentivo ao trabalho da mulher, porém, poderá carecer de efetividade diante da ausência de previsão normativa objetiva da forma de implementação da política pública.

Neste ponto, interessante ressaltar que a participação da sociedade civil na formulação das políticas públicas, inclusive durante a fase legislativa, poderá contribuir para a identificação das necessidades dos setores e efetividade das leis propostas.

Portanto, sugere-se à Comissão competente ou ao proponente a participação da sociedade civil no debate sobre a proposição, representado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Mulher ou outras entidades de representação dos direitos das mulheres.¹

Por fim, há que atentar, para a identificação da necessidade da edição de uma norma, considerando sua efetividade e impacto prático.

De fato, não basta apenas a legalidade e constitucionalidade do procedimento de elaboração das normas, é preciso verificar a necessidade da edição da lei para obtenção da finalidade almejada. O projeto de lei deve atender, assim, ao princípio da necessidade, exposto por Gilmar Mendes nos seguintes termos:

Embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legislativa), a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, uma atividade subsidiária. Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isto é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar.

Não há impedimento legal em se “copiar” leis de outros municípios (ou outras esferas), no entanto, a recomendação que se faz é que o texto proposto seja adequado às peculiaridades e circunstâncias locais, em especial, em sua justificativa e na análise de outras leis existentes no ordenamento jurídico de Colombo, evitando conflitos entre normas vigentes.

A proposição de um texto normativo deve sempre verificar o arcabouço existente para analisar sua real necessidade e o âmbito em que melhor se insere na ordem jurídica local, sendo assim, em Colombo, encontra-se a Lei n. 1506/2019, que trata da Campanha Municipal de Combate à Violência contra a Mulher, de cunho educacional, cultural e preventivo. Esse texto autoriza

¹ Em Colombo, o Conselho vem estruturado pela Lei n. 1529/2019.

expressamente o Poder Público Municipal a celebrar parcerias com instituições de iniciativa privada a fim de organizar as atividades da campanha.

Já o Projeto do Vereador Professor Roger, em síntese, trata de um apoio do Poder Público (art. 2º) para que instituições privadas e comunidade (art. 3º) implementem ações de proteção e garantia de direitos à mulher (art. 1º), em especial aquelas que favorecem as oportunidades e facilidades para uma vida sem violência, preservando-se a saúde física e mental, bem como, o aperfeiçoamento moral, intelectual e social, sob as balizas da Lei Maria da Penha – Lei n.11340/2006.

Ao final, sugere ao ambiente privado a criação de um “selo” para aqueles que implementarem as ações propostas no texto normativo.²

Desse modo, **a proposta, em si, atende em seu mérito aos princípios de Direito aplicáveis ao caso, em especial, a legalidade, a igualdade, a dignidade da pessoa humana, a finalidade, a razoabilidade, dentre outros aplicáveis ao caso.**

2.2. Competência e iniciativa

A matéria pode ser abrangida pelas competências previstas no art. 30, incisos I e II da Constituição Brasileira, que tratam, respectivamente, da competência municipal em assuntos de interesse local e da possibilidade de suplementação da legislação federal e estadual.

No tocante à competência material comum, entre União, Estados e Municípios, observa-se o permissivo do art. 23, I, que trata da possibilidade de edição de normas visando o zelo com a Constituição e as leis; II, dos cuidados com a saúde e assistência social; e X, combater os fatores de marginalização na sociedade, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

Como fundamentos do Estado Democrático de Direito estão a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, destacando-se como objetivos a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (arts. 1º e 3º, da CB).

A implantação de medidas de proteção e garantias de direitos das mulheres pode ser inserida entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, que são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade,

² Vários entes federativos vêm criando um selo de “empresa amiga da mulher”, inclusive a matéria é pauta no Senado Federal (PL 3792/2019); em Colombo, de modo similar, existe o selo “Empresa Cidadã”, criado pela **Lei n. 895/2004**, que trata de ações desenvolvidas junto à comunidade e aos empregados, sob os aspectos social e ambiental, mas salvo engano, tal selo não foi regulamentado até a presente data.

conforme retratado pelo objetivo de **n. 05 – Igualdade de Gênero: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.**³

A competência para propor e discutir a matéria também é corroborada na legislação local através da **Lei Orgânica Municipal**, art. 6º, I e II, na exata linha do referido acima (art. 30, da CB); e o art. 12, XVIII, 'c', no que toca a competência para normas sobre educação e cultura.

A proposta também vem na linha do disposto no art. 164, da Lei Orgânica, que impõe: *compete ao Município criar mecanismos para garantir a execução de uma política de combate e prevenção à violência contra a mulher, a criança, o adolescente, o jovem e o idoso, assegurando, assistência médica, social e psicológica.*

Sendo assim, salvo entendimento diverso, é competente o Legislativo para iniciativa e análise do tema na forma como proposto, com manifestação oportuna por parte do Executivo quando da sanção, sem invasão de competência ou ofensa à separação de poderes.

2.3. Técnica Legislativa

Quanto à técnica legislativa, a proposição não enseja alterações respeitando objetivamente o disposto na Lei Complementar n. 95/1998, que orienta a redação de textos legislativos, exceto adequações gramaticas e estéticas que poderão ser feitas em sede de redação final, ressalvada as emendas oriundas dos parlamentares desta Casa.

Ao final do texto, o Autor apresenta o prazo de 90 (noventa) dias para vigência da norma, exatamente como no texto proposto na Câmara de Curitiba.

2.4. Tramitação e quórum

Consoante disposto no **Regimento Interno** (RI) da Câmara dos Vereadores de Colombo, a proposição deve ser analisada pelas seguintes COMISSÕES:

- 1) **Constituição e Justiça** (art.54, I, 'a', RI): pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade, técnica legislativa e obediência ao Regimento.
- 2) **Economia, Finanças e Orçamento** (art. 55, 'l' e 'm'): no tocante ao selo proposto que envolve as empresas e instituições privadas de Colombo.
- 3) **Educação, Saúde e Bem-Estar Social** (art. 56): no tocante a assistência social decorrente do auxílio às mulheres vítimas de violência, bem assim as escolas e empresas de saúde envolvidas.
- 4) **Defesa do Cidadão e de Segurança Pública** (art. 59): no que concerne aos direitos das mulheres e à segurança pública colombense.

³ Para mais informações, acesse: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/5>. Acesso em 04/06/2023.

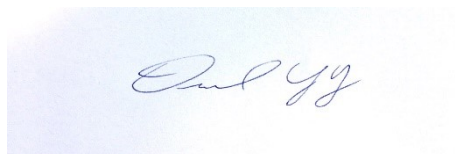
Finalmente, a análise da proposição exige maioria simples (maioria dos votos, presente pelo menos a maioria absoluta dos Vereadores – nove deles), conforme o *caput* do art. 95, do Regimento Interno.

3. CONCLUSÃO

Assim, **este Advogado opina pela tramitação deste Projeto, seguindo para análise das Comissões elencadas e futura deliberação em Plenário**, caso assim se entenda cabível.

Remeto o presente parecer para a Divisão de Apoio Legislativo a fim de que seja numerado e inserido nos autos pertinentes para tramitação regimental.

Colombo-PR, 12 de junho de 2023.

A rectangular box containing a handwritten signature in blue ink. The signature appears to be 'Daniel Freitas'.

Daniel Freitas - Advogado
OAB/PR nº. 43.892