

Parecer Jurídico

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio/MG

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: **Projeto de Lei n.º 38, de 10 de junho de 2021**, o qual “Estabelece diretriz para as ações de Promoção da Dignidade Menstrual e institui o ‘Dia da Dignidade Menstrual’ no âmbito do município de Cláudio, e determina outras providências”.

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

Aspectos de Legalidade; Constitucionalidade;
Iniciativa; Competência; Juridicidade; Moralidade;
Técnica Legislativa.

1. Relatório:

Trata-se de parecer opinativo quanto aos aspectos de legalidade, constitucionalidade, juridicidade, iniciativa, competência, técnica legislativa e aspectos regimentais acerca da(s) Proposição(es) Legislativa(s) em epígrafe. O projeto é de autoria do vereador Darley Lopes, constituindo-se pela Proposição Legislativa e respectiva 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.

2. Síntese da Análise Jurídica:

Da análise jurídica da proposição, extrai-se que:

2.1 Inexistência de Vícios de Iniciativa e Competência Legislativa:

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 uma norma legislativa**. 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.

A(s) Proposição(ões) Legislativa(s) em apreço foi(ram) protocolizada(s) perante o Poder Legislativo Municipal em 10 de junho do corrente ano, não se vislumbrando vícios formais.

Conforme se extrai do Artigo 143 do Regimento Interno do Poder Legislativo, a Proposição é “**o instrumento regimental de formalização de matéria sujeita à apreciação da Câmara Municipal**”². Para admitir a validade da Proposição, portanto, é necessário o atendimento aos preceitos regimentais correspondentes.

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.

² Há uma imperfeição nesta redação, pois, quem delibera sobre a Proposição é o “Poder Legislativo”, e não a “Câmara Municipal”, a qual é, apenas, a sede do Poder Legislativo.

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 de lei em referência **atendeu aos requisitos regimentais, sobretudo quanto aos aspectos de formatação e motivação mínimos, necessários ao seu acolhimento.**

Além disso, 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 dos Vereadores, os quais detêm competência legislativa própria e residual.** É dizer, portanto, que **não se trata de matéria privativa ao Poder Legislativo ou à sua Mesa Diretora³, tampouco matéria privativa do Poder Executivo**, razão pela qual os *Edis* podem deflagrar o Processo Legislativo.

2.2 Análise 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!

³ O poder de iniciativa é *privativo* ou *reservado* quando a apresentação de determinada espécie legislativa ou de proposição versando sobre determinada matéria incumbe a um único órgão ou “Poder” do Estado, sendo vedado aos demais, neste caso, propor o início da tramitação. O critério a ser utilizado é sempre relativo ao objeto/conteúdo da proposição, o qual define a competência de sua iniciativa.

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).

Quanto à análise da técnica legislativa, **inexistindo lei ou decreto regulamentador de âmbito municipal**, os critérios de julgamento devem estar pautados na Lei Complementar Federal n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998⁴, e no seu respectivo Decreto Regulamentador, n.º 9.191, de 01º de novembro de 2017⁵.

No vertente caso, **não foram verificados vícios quanto à técnica legislativa utilizada**, sendo a redação utilizada coerente e objetiva. Ademais, o projeto atende aos demais parâmetros redacionais, sendo compatível com os instrumentos normativos citados.

⁴ Que Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

⁵ O qual estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado.

Apurou-se, no entanto, **que houve equívoco na redação da Ementa do Projeto, pois, onde consta “Estabelece Diretriz” deverá constar a expressão “Estabelece Diretrizes”**, passando-se o termo para o plural, o que pode ser corrigido em Redação Final.

Doutro lado, existe também inconsistência redacional, provavelmente oriunda de vício de digitação, no inciso I do Art. 2º da norma, pois, onde consta “assim estabelecida com o a falta de condições”, **deverá constar “assim estabelecida como a falta de condições”**, dando melhor sentido à frase.

Ainda no Art. 2º, deverá ser retificado o Inciso III, pois, a frase deverá ser escrita na ordem natural, sem inversões, favorecendo o entendimento, onde se lê: “garantir a universalização do acesso às mulheres em situação de vulnerabilidade econômica aos absorventes higiênicos, durante o ciclo menstrual”, **deverá constar: “garantir o pleno acesso das mulheres em situação de vulnerabilidade econômica a absorventes higiênicos durante o ciclo menstrual”**.

De igual modo, eventuais vícios de formatação devem ser sanados em redação final, não ensejando ilegalidade.

2.3 Presença de Juridicidade e de 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, **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.

Noutras palavras, é plenamente possível que um ato seja legal, mas, ao mesmo tempo, antijurídico, o que o viciaria de mácula incurável. Sobre o tema em cotejo, cite-se:

De início é importante aduzir que o **Direito e a Moral são regras sociais que regulam o comportamento do Homem em sociedade**, definindo um conceito de comportamento que é certo e o que não se enquadra neste comportamento é tido como errado. Se observarmos os fatos que acontecem na sociedade, **é possível enxergarmos que existem regras sociais que se cumprem de maneira natural, como por exemplo, ser bom e honesto**. (...) Porém, a Constituição Federal impôs que um dos princípios que o Poder Público deve adotar é também o da Moralidade. (...) Contudo, é certo que **embora a moralidade seja um conceito aberto, cabe aos julgadores analisarem o ato ou lei de acordo com as definições de ética externada pela sociedade nos tempos atuais. Até porque o que era moral outrora, já não é nos dias atuais**. (GRIFOS MEUS)
MAIZMAN, Víctor Humberto. Portal Online⁶.

No caso, **não foram verificados vícios de juridicidade ou de moralidade**, sendo o projeto impessoal.

A mensagem de justificativa dá conta de que a medida seria, em tese, benéfica à população claudiense e compatível com o interesse público, especialmente ao público feminino. **Os critérios de conveniência e oportunidade decorrentes desta análise constituem juízo meritório, o qual foge à alçada desta**

⁶ Disponível in < <https://www.pnbonline.com.br/artigos/a-legal-mas-imoral/56161#:~:text=Por%C3%A9m%2C%20a%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20imp%C3%B4s,leis%20que%20violen%20a%20moralidade.>> Acesso 26 abr. 2021.

procuradoria, devendo ser julgado pelos Vereadores (ao votar a norma) e pelo Prefeito Municipal (ao sancioná-la ou vetá-la).

Portanto, há suficiente motivação para fazer concluir pela moralidade do projeto, com sólidos argumentos de que a Proposição trará benefícios à população deste município.

2.4 Análise da Legalidade e Constitucionalidade:

O objeto do projeto refere-se à fixação de diretrizes para ações de Promoção da Dignidade Menstrual e, ademais, institui o ‘Dia da Dignidade Menstrual’ no âmbito do município de Cláudio, e determina outras providências.

No caso em tela, inexistente usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, cujas competências privativas 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.

Percebe-se, portanto, que **não há limitação para que a matéria seja deflagrada por ato legislativo dos Vereadores**, como de fato ocorreu no

Câmara Municipal de Cláudio – Secretaria Jurídica – R.S.G. – P.H.O.B.S. – Jur. 8

caso em análise. O tema objeto do Projeto não se insere na órbita de atuação privativa do Executivo, haja vista que o Projeto de Lei “Dignidade Menstrual” consiste na proposta de **promoção da dignidade da pessoa humana**, amparado nos termos do artigo 1º da Constituição Federal de 1988.

Além disso, por tratar-se de assunto eminentemente local, cada município detém competência própria para realizar as diretrizes apresentadas pela lei.

Desta forma, nada obsta que legislação específica crie mecanismos que promovam a instituição de ações de Promoção da Dignidade Menstrual, especialmente **para combater a precariedade, pobreza e também visar a prevenção de doenças.**

De outro lado, friso que **não existe limitação acerca da regulamentação de tais diretrizes elencadas pela lei no âmbito estadual e federal**, razão pela qual inexistem impedimentos para sua implementação no âmbito municipal.

Trata-se, portanto, de **norma meramente programática, de cunho genérico e cuja efetivação dependerá do juízo meritório do Executivo**, sendo que lhe caberá a responsabilidade de promover o fornecimento e a distribuição dos itens determinados pela lei, bem como regulamentar as demais questões impostas.

No que tange à instituição do “Dia da Dignidade Menstrual”, no dia 28 (vinte e oito) de maio, entende essa Assessoria Jurídica que nada obsta tal instituição, ficando a responsabilidade do Município de incluir o dia no calendário oficial, bem como a respectiva celebração e atos especiais, observando-se os termos redigidos na lei, mas, sem criação de despesas pecuniárias diretas.

Dito isso, é de se concluir que **não existem inconstitucionalidades ou ilegalidades na Proposição em análise**, reunindo condições para prosseguir em tramitação, uma vez que apresentada no regular exercício de competência legislativa, como demonstrado.

3. Conclusão:

À luz do que fora exposto, conclui-se que:

a) Quanto à técnica legislativa, devem ser feitas as seguintes adequações:

a.1) Apurou-se, no entanto, **que houve equívoco na redação da Ementa do Projeto, pois, onde consta “Estabelece Diretriz” deverá constar a expressão “Estabelece Diretrizes”,** passando-se o termo para o plural, o que pode ser corrigido em Redação Final.

a.2) Doutro lado, existe também inconsistência redacional, provavelmente oriunda de vício de digitação, no inciso I do Art. 2º da norma, pois, onde consta “assim estabelecida com o a falta de condições”, **deverá constar “assim estabelecida como a falta de condições”,** dando melhor sentido à frase.

a.3) Ainda no Art. 2º, deverá ser retificado o Inciso III, pois, a frase deverá ser escrita na ordem natural, sem inversões, favorecendo o entendimento, onde se lê: “garantir a universalização do acesso às mulheres em situação de vulnerabilidade econômica aos absorventes higiênicos, durante o ciclo menstrual”, **deverá constar: “garantir o pleno acesso das mulheres em situação de vulnerabilidade econômica a absorventes higiênicos durante o ciclo menstrual”.**

b) Doutro lado, o Projeto de Lei atende aos preceitos da juridicidade e da moralidade administrativas;

c) No mesmo sentido, conclui-se pela legalidade e constitucionalidade do mesmo, inexistindo vícios de iniciativa e atendendo aos preceitos regimentais, estando, portanto, apto à tramitação e deliberação plenária.

É o parecer.

À consideração superior.

Cláudio/MG, 21 de junho de 2021.

Dr. Rodrigo dos Santos Germini
Advogado Público - OAB MG 145.659