

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 144-A/2023 CJL

PROTOCOLO: 3423/2023

DATA ENTRADA: 30 de Agosto de 2023

PROJETO DE LEI nº 9.649 de 2023

Ementa: Dispõe sobre a criação de Lei instituindo a obrigatoriedade de no mínimo 30% com nomes de mulheres em ruas e outros bens públicos no município de Caruaru - PE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, Comissão de Obras, Urbanismo e Serviços Públicos, Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, Comissão de Direitos Humanos sobre o projeto que visa “Dispõe sobre a criação de Lei instituindo a obrigatoriedade de no mínimo 30% com nomes de mulheres em ruas e outros bens públicos no município de Caruaru - PE.”, Projeto de lei nº 9.649/2023, de autoria do **VEREADOR JORGE QUINTINO**.

O projeto de lei supracitado dispõe de um total de 2 artigos, com justificativa, e assinado digitalmente pelo seu autor.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno e Lei Orgânica do Município.

Segundo justificativa anexa ao projeto: *“Todos os dias a população brasileira vivencia a cidade. Indo para o trabalho, escola, faculdade, para o shopping, cinema, centro da cidade ou flanando, as pessoas sentem os centros urbanos e as ruas que os constituem. Em meio a todos os elementos do cotidiano, alguns se questionam: que ruas são essas que passamos todos os dias e se cristalizam como referências? Quem são essas pessoas que nomeiam as metrópoles brasileiras? Por que a maioria das homenagens, em nomes de ruas e locais públicos, são para homens nas*

idades? Um levantamento nacional realizado pelo grupo Gênero e Número aponta que, do valor aproximado de 800 mil logradouros existentes no Brasil, cerca de 20% homenageiam mulheres. A dissertação de mestrado em História de Penha Mara Fernandes Nader, da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), traz a discussão sobre "A Sutileza da Discriminação de Gênero na Nomenclatura dos Logradouros Públicos", como nomeia a dissertação. Ela coloca que o poder público escolhe majoritariamente nomes de homens para batizar os espaços públicos em virtude de um preconceito significativo, e isso retira a figura feminina da construção da memória da cidade. "As mulheres são pouco lembradas com seus nomes nos logradouros como se elas não fossem dignas do recebimento dessa homenagem", diz a pesquisadora. Nader explica em sua dissertação que, uma vez que os nomes escolhidos para serem homenageados estão no alcance do sistema de poder local, o conjunto de dados "reflete a correlação de forças que o mantém". O ato seria, portanto, uma reprodução da desigualdade de gênero, uma vez que está revestido de relações de poder¹. Portanto, percebe-se o grau de importância deste projeto na tentativa de trazer mais representatividade e estabelecer igualdade em um ambiente dominado por homens. Certos da compreensão de todos colegas, espero contar com o apoio e aprovação deste importante projeto após o devido exame por parte das Comissões Técnicas desta Casa. Sala das Sessões da Câmara Municipal de Caruaru, Estado de Pernambuco. Caruaru-PE, 30 de agosto de 2023."

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se



de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 91 – Nenhum projeto de **lei, de resolução ou de decreto legislativo**, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Art. 274 – As deliberações das Comissões **serão assessoradas** pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalta-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, **a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa, não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.**

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o parlamentar articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, não restando dúvidas de que o objeto – obrigatoriedade mínima de nomes de mulheres em logradouros – não repercute na seara de competência da União o na competência residual dos Estados.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença de maioria de dois terços dos Vereadores, adotando, in caso, a votação nominal, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno c/c art. 138, *verbis*:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - **Por maioria simples**, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, **a Câmara deliberará sobre todas as matérias**, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

Art. 138 – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, **e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.**

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal¹.

5. MÉRITO

O projeto de lei em questão foi proposto pelo Vereador Jorge Quintino com objetivo de dispor sobre a criação de Lei instituindo a obrigatoriedade de, no mínimo, 30% com nomes de mulheres em ruas e outros bens públicos no município de Caruaru - PE, como é mencionado nos seguintes artigos do projeto:

Art. 1º: O Poder Executivo, fica responsável por fazer o controle para que no mínimo 30% (trinta por cento) das identificações de ruas do município que tenham nome próprio (ANTROPOTOPÔNIMOS), praças, colégios e outros bens da municipalidade sejam identificados, com nomes de mulheres que contribuíram com o desenvolvimento e a história do município de Caruaru.

§ 1º - A exigência deve ser aplicada, visando contemplar as novas ruas e logradouros que ainda não tenham identificação, além de bens públicos, proporcionando igualdade e os mesmos direitos e deveres na sociedade.

§ 2º - A avaliação e controle para que seja respeitado o percentual de no mínimo 30% (trinta por cento) para as denominações contemplando mulheres, conforme Art. 1º, deve ser feita pela Autarquia de Urbanização e Meio Ambiente de Caruaru, em conjunto com Autarquia de Mobilidade, Trânsito e Transporte de Caruaru e a Secretaria de Política para Mulheres. Parágrafo único. A mesma regra da Lei respeitando o mínimo de 30% (trinta por cento) para nomes de mulheres, deve ser aplicada nas futuras denominações de praças, colégios e outros bens públicos da municipalidade.

Antes de adentrar na discussão, é interessante observar que, em Caruaru-PE, a denominação dos próprios municipais é competência comum do Poder Legislativo e do Poder Executivo, ou seja, é matéria cuja iniciativa concorre aos dois poderes.

¹ **Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

In caso, na mera leitura da proposição, vê-se que o intuito é fazer com que o Executivo seja responsável pelo controle, inclusive determinando qual órgão público será o responsável por avaliar e controlar tal atribuição².

Como já predito, a legislação local que incide sobre denominações é a própria Lei Orgânica que assim determina:

Art. 174 – SALVO O DISPOSTO NO § 2º, DESTE ARTIGO, não se darão nomes de pessoas vivas a qualquer localidade, logradouro ou estabelecimento públicos, no todo ou em parte, nem se erigirão quaisquer monumentos que atentem contra os bons costumes, tampouco se dará nova designação aos que forem conhecidos do povo por sua antiga denominação, EXCETO em caso da existência de duas ou mais artérias com o mesmo nome, ou quando se tratar de travessa que tenha sido urbanizada, ou ruas que, pela sua importância, possam ser alçadas à categoria de avenidas. (Emenda organizacional nº 06/1998).

§ 1º - Somente poderão ser atribuídas denominações a artérias constantes de loteamento aprovado pelo Poder Público Municipal ou que conste de arruamento já existente. (Emenda organizacional nº 06/1998).

§ 2º - Poder-se-á, todavia, atribuir-se a pessoas vivas, desde que tenham comprovado destaque nacional e que tenham contribuído de maneira decisiva para o aprimoramento das instituições democráticas da República Federativa do Brasil. (Emenda organizacional nº 06/1998).

§ 3º - O projeto de lei objetivando atribuir nome de pessoa a via ou logradouro público deverá ser instruído com biografia do homenageado e com certidão de óbito, ou outra prova idônea que evidencie o seu falecimento há mais de seis meses, salvo o disposto no parágrafo anterior. (Emenda organizacional nº 06/1998).

Deste modo, **sob pena de ferir o princípio da separação dos poderes**, não pode o legislador determinar novas e inéditas atribuições a órgãos e secretarias de governo. Determinar a estruturação interna de departamentos é matéria que exige a iniciativa privativa nos termos constitucionais, legais e regimentais agora elencados:

Art. 19 (...)

§ 1º É da **competência privativa do Governador** a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

VI - **criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado**, de órgãos e de entidades da administração pública.

² Vide §2º do Art. 1º do PL.

Art. 36 - São de iniciativa **exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Município;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - **criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;**

Art. 131 – É da **competência exclusiva do Prefeito** a iniciativa das leis que:

I – disponham sobre matéria financeira, tributária, orçamentária e plano plurianual, assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos;

II – criem, transformem ou extingam cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Poder Executivo;

III – disponham sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV – tratem de criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

V – fixem ou aumentem remuneração dos servidores do Poder Executivo, respeitado o princípio da isonomia.

Os Tribunais pátrios possuem entendimento pacificado no tocante a este tema, restando evidenciadas as seguintes disposições:

TJ-RJ - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 638575420198190000 Jurisprudência; Data de publicação: 21/09/2020
REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA LEI Nº 5.620/2019 DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA, QUE "INSTITUI O PROGRAMA ATIVA IDADE, DESTINADO À REINSERÇÃO DOS IDOSOS NO MERCADO DE TRABALHO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS." INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA E USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. A lei em foco institui o "Programa Ativa Idade" destinado a reinserção dos idosos no mercado de trabalho entre outras medidas, no âmbito do Município de Volta Redonda. Medidas adotadas no âmbito do referido programa que afetam as atribuições dos órgãos da Administração Pública. **A matéria abordada na lei em comento é sujeita à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Lei municipal que acarreta verdadeira usurpação de competência, havendo vício de iniciativa e violação à separação dos poderes.** PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO

TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: ADI 21462007320228260000 SP 2146200-73.2022.8.26.0000
Jurisprudência. Data de publicação: 01/11/2022
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 6.277, de 25.05.22, de Catanduva, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a instituição de programa educacional de prevenção à violência doméstica (Lei Maria da Penha). **Vício de iniciativa. Cabe privativamente ao Executivo a iniciativa legislativa na matéria de servidores públicos e seu regime jurídico, atribuições das**

secretarias, órgãos e entidades da Administração local. Presença do vício apontado, apenas em relação aos arts. 3º; 4º e parágrafo único do art. 5º da Lei Municipal nº 6.277/22. Organização administrativa. Permite contrato ou convênio entre o poder público e pessoas jurídicas de direito privado para cumprimento de diretrizes firmadas. Além de interferir na gestão administrativa. Matéria de gestão administrativa. Afronta à separação dos poderes. Reconhecimento de inconstitucionalidade desses dispositivos, por vício de iniciativa afronta à separação dos poderes, por afronta aos arts. 5º, 4, 24, § 2º, 47, inciso XIV e 144 da Constituição Bandeirante. Ação procedente, em parte.

STF - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO: AgR RE 653041 MG - MINAS GERAIS

Jurisprudência. Data de publicação: 28/06/2016

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. **1. Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo.** 2. Agravo regimental a que se nega provimento

Deste modo, os motivos ensejadores da declaração de inconstitucionalidade da proposição variam, uns escolhendo o vício de competência, outros o vício de iniciativa, sendo que a Consultoria Jurídica Legislativa se filia a corrente que indica pelo **vício de iniciativa**, visto que a aplicação da norma repercute na seara do administrador público, fato que é constitucionalmente inviável.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

7. SUGESTÃO LEGISLATIVA

É interessante notar que em Caruaru a questão da denominação dos próprios municipais está disposta na Lei Orgânica. O intuito do PL – por si- deve ser o mesmo do que tramita na Câmara dos Deputados, qual seja, determinar percentuais mínimos para nomes de homens e mulheres em ruas, praças e etc³.

Neste caso, o que o parlamentar deve fazer é emendar a Lei Orgânica municipal para fazer constar os percentuais mínimos, cabendo a cada Poder, quando da apresentação das proposições, averiguar e respeitar (segundo sua própria organização), o máximo respeito as leis.

A lei orgânica poderá ser emendada mediante proposta de 1/3 dos membros da Câmara Municipal – **08 vereadores(as)** - a proposta de emenda à Lei Orgânica será votada, em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambos, o voto favorável de dois terços dos membros da Câmara⁴.

8. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

³ PL 4.176/2021.

⁴ Art. 34 da LOM.



“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio –STF)”

É o parecer, que ora submeto, à apreciação das dignas Comissões Permanentes da Casa Jornalista José Carlos Florêncio.

Assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do presente Projeto de Lei, por ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes.

É o parecer.

À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 27 de Setembro de 2023.

ANDERSON MÉLO
OAB-PE 33.933D
ANALISTA LEGISLATIVO – ESP.
DIREITO PÚBLICO
Mat. 740-1

DRA. EDILMA ALVES CORDEIRO
CONSULTORA JURÍDICA GERAL

BRENO GUSTAVO DA SILVA
ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL