



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 47-A/2024 CJL
PROTOCOLO: 889/2024
DATA ENTRADA: 11 de MARÇO de 2024
PROJETO DE LEI nº 9.851 de 2024

Ementa: "Dispõe sobre a garantia da licença por até três dias consecutivos, a cada mês, às mulheres, servidoras do Município de Caruaru, que comprovem sintomas graves associados à endometriose e dá outras providências".

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator(a) das comissões permanentes pertinentes desta Casa, sobre o Projeto de lei nº **9.851**, de autoria do **VEREADOR ANDERSON CORREIA**. O referido projeto de lei é composto por (3) três artigos e acompanha justificativa devidamente formulada pelo parlamentar.

Em observância as prerrogativas legais e regimentais ao qual esta inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Federal de 1988, a Constituição de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do Projeto de lei que visa alterar o regime de trabalhos das servidoras elencadas. Segundo justificativa anexa ao projeto:

“Este projeto de lei propõe a garantia de licença de até três dias consecutivos, a cada mês, para mulheres servidoras da prefeitura de Caruaru que apresentem sintomas graves relacionados à endometriose. A endometriose é uma condição crônica que afeta aproximadamente uma em cada dez mulheres em todo o mundo, segundo a Organização Mundial da Saúde, totalizando cerca de 190 milhões de pessoas em idade reprodutiva. Essa doença pode resultar em complicações como depressão, ansiedade e infertilidade. Os sintomas variam desde cólicas intensas, dor durante o sexo, sangramento intestinal e urinário durante a menstruação, até dificuldade para engravidar. O objetivo do projeto é promover a saúde e o bem-estar das servidoras municipais de Caruaru, buscando sensibilidade por parte do poder público para que a cidade se torne uma referência nessa questão ”

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 vinculante¹, 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 dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

¹ Art. 123. (...) II – parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;

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 ressalte-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.

Quanto à competência, o artigo 30² da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, não restando dúvidas de que o objeto – expediente e regime de trabalho de servidores municipais – se encontra no âmbito deste.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação nominal e por maioria simples, 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.

² Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local

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 municipal³.

5. MÉRITO

O projeto de lei em esboço foi proposto pelo Vereador **Anderson Correia** e dispõe sobre a garantia da licença por até três dias consecutivos, a cada mês, às mulheres, servidoras do Município de Caruaru, que comprovem sintomas graves associados à endometriose como é mencionado no *caput* do projeto:

Art. 1º - Esta Lei garante licença, por até três dias consecutivos, a cada mês, às mulheres, servidoras do Município de Caruaru, que comprovem sintomas graves associados à endometriose.

Art. 2º - A medida se dá a cada mês, em caso de sintomas graves associados ao à endometriose, após homologação pela medicina ocupacional ou do trabalho.

Art. 3º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Alguns pontos sobre a proposição merecem destaque, quais sejam:

1- Observa-se que o principal argumento contra essa proposta seria que ela **invade a competência do Poder Executivo**, especificamente no que diz respeito à gestão de recursos humanos e regulamentação do ambiente de trabalho. Ao impor uma obrigação específica para o empregador público (**no caso, o Município de Caruaru**) sem a devida análise de impacto e planejamento, essa lei pode criar custos adicionais e sobrecarregar a administração pública.

2- Pode-se destacar a falta de embasamento técnico ou científico para justificar a necessidade de conceder licença mensal por três dias consecutivos às servidoras municipais com endometriose. Embora a endometriose seja uma condição médica séria e debilitante, a legislação precisa ser fundamentada em evidências sólidas e considerar também outras condições de saúde que possam afetar as servidoras.

³ **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.

3- Outro aspecto a considerar é o impacto financeiro dessa medida para o Município de Caruaru. Conceder licenças remuneradas mensais pode representar um ônus significativo para os cofres públicos, especialmente se não houver uma estimativa precisa dos custos associados e fontes de financiamento identificadas.

4 - Uma análise mais aprofundada poderia levantar preocupações sobre a equidade e a possibilidade de discriminação ao conceder esse benefício exclusivamente às mulheres com endometriose. Embora seja louvável abordar questões de saúde específicas, isso pode levantar questões sobre a igualdade de tratamento entre os gêneros e a inclusão de outras condições médicas relevantes.

5 - Em vez de legislar uma licença específica para a endometriose, uma abordagem mais abrangente poderia ser promover políticas de saúde ocupacional mais amplas e flexíveis que beneficiem todos os servidores com condições médicas crônicas ou incapacitantes. Isso pode incluir programas de adaptação no local de trabalho, acesso facilitado a cuidados médicos e apoio psicossocial, entre outras medidas.

6 - Em resumo embora a intenção por trás da proposta seja nobre, ela carece de fundamentação sólida, pode criar desequilíbrios orçamentários e apresenta potenciais problemas de equidade e legalidade.

Além do mais, afirma-se que nitidamente **há interferência do Poder Legislativo nas ações e departamentos do Poder Executivo**, e também, conforme pontuado, há a falta de um planejamento, o que leva a indicar inobservância ao princípio da separação dos Poderes⁴, visto que toda uma estrutura deveria ser mobilizada para proporcionar o adequado cumprimento do referido projeto de cunho administrativo e organizacional.

O art. 19, §1º, IV da CEPE c.c o 36, inciso II, da Lei Orgânica Municipal e o artigo 131, inciso III, do Regimento Interno, respectivamente evidenciam as iniciativas das leis que **são de competência exclusiva do Poder Executivo, quais sejam:**

Art. 19 (...)

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

⁴ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

(...)

IV - **servidores públicos do Estado, seu regime jurídico**, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar para a inatividade; (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994.)

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

(...)

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

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

(...)

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

;

Em termos gerais, portanto, atendendo a máxima do “*in claris cessat interpretativo*”, no tocante a iniciativa e competência, conforme exposto é o entendimento é pela **competência do Poder Executivo tratar sobre servidores públicos, a sua organização e funcionamento**. Dessa forma, a Consultoria Jurídica Legislativa opina pela ilegalidade, inconstitucionalidade e irregimentalidade do Projeto de Lei, visto que o mesmo precisa respeitar os Princípios Constitucionais, específicos e gerais sobre o tema, bem como os requisitos previstos no Regimento Interno da casa.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa também não observa a necessidade de emendas a sugerir.

7. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **trata-se de um parecer opinativo**⁵, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação/rejeição.

Em assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do presente Projeto de Lei, por não atender aos requisitos constitucionais do interesse local a ser tutelado, bem como todo arcabouço jurídico em vigor na República.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 14 de maio de 2024.



ANDERSON MÉLO
Supervisor de Consultoria e Legislação Digital
OAB-PE 33.933D

EDILMA ALVES CORDEIRO
CONSULTORA JURÍDICA GERAL

⁵ 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).



AÍLTON JOSÉ
ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL