



Parecer jurídico número 233/2023

Ementa: Projeto de Lei – “Feira da Mulher Empreendedora”– i) **Processo Legislativo** : Competência Comum - Vício de Iniciativa - Ausência - Entendimento do STF e do TJ/SP – **Legitimidade Política** do Parlamento - Política Pública – Rito das Leis Ordinárias 2) **Mérito: Políticas Públicas** – Diálogos Institucionais – **Debate Público** - Princípio da Dignidade da Pessoa Humana– Densificação da Isonomia em sua acepção **Material - Livre Mercado de Ideias** – Teoria da **Ação Comunicativa** – **Constitucionalismo Fraterno** - **Doutrina** – **Procedimentalismo Deliberativo** - **Construção coletiva** das decisões públicas fundamentais - Direitos Humanos e Fundamentais – Juízo **positivo** de Convencionalidade, Constitucionalidade e Legalidade da proposição.

I. RELATÓRIO

Trata-se de projeto de Lei 85 -L/23, de lavra da ínclita e digníssima vereadora Cláudia Rita Duarte Pedroso e que conta com a seguinte redação:

Art. 1º Fica instituída a Feira da Mulher Empreendedora, no âmbito da Estância Turística de São Roque, com o objetivo de possibilitar a exposição dos produtos e serviços de mulheres interessadas ao público local, bem como comercializá-los, visando à captação de novos clientes e fomentar o empreendedorismo feminino no município.

Art. 2º A Feira da Mulher Empreendedora ocorrerá, preferencialmente, na semana em que celebra o Dia Mundial do Empreendedorismo Feminino, que ocorre em 19 de novembro, em dias a serem definidos pelo Poder Executivo.

Art. 3º A participação na Feira da Mulher Empreendedora fica condicionada a realização de inscrição no departamento competente da Prefeitura, de acordo com o número de mesas disponíveis nos dias de evento, obedecendo à seguinte ordem de prioridade:

I - mulheres em situação de vulnerabilidade social;

II - mulheres com negócios em estágio inicial (pessoa física - PF);

III - empresárias (MEI, ME e EPP); e

IV - mulheres com negócios ou ideação voltados à tecnologia e inovação.

Art. 4º A Feira visa dar às mulheres empreendedoras o protagonismo estratégico, pautando-se nas seguintes diretrizes:

I – elevar a mulher à líder empreendedora, sensibilizando quanto às oportunidades de negócio e de mercado;

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

II – incentivar a criação de projetos produtivos e que agreguem valor a produtos e serviços;

III – disseminar a cultura empreendedora;

IV – fomentar a criação de microempresa individual e fomentar as atividades negociais;

V – aproximar o campo científico e de tecnologia das atividades de mercado;

VI – potencializar as ideias de negócio.

Art. 5º Os projetos e ações voltados ao cumprimento desta Lei serão amplamente divulgados de forma a propiciar a efetiva participação da sociedade civil, abrangendo diversas áreas de atuação, em especial:

I – turismo: aluguel de temporada, agência de viagem;

II – alimentício: restaurantes, mercados, lanchonetes;

III – festas: confeitaria, organização, espaço de festas, aluguel de decorações temáticas;

IV – artesanato: crochê, tricô, MDF, pintura;

V – joias: brincos, pulseiras, anéis e demais adornos;

VI – moda: roupas, calçados, acessórios;

VII – estética: procedimentos e produtos estéticos;

VIII – fitness: alimentação saudável, exercícios físicos;

IX – beleza: maquiagem, cabelo, skincare;

X – pet: produtos e serviços para animais;

XI – maternidade: roupas para bebês, soluções para mães;

XII - Imobiliária: aluguel de casas e apartamentos, venda de imóveis;

XIII – tecnologia: aparelhos, acessórios, consultorias de TI;

XIV – decoração e organização: personal organizer, design interior;

XV – educação: cursos, workshops, palestras, mentorias, livros.

Art. 6º O Município adotará mecanismo de promoção, divulgação e priorização na aquisição de produtos oriundos da Feira da Mulher Empreendedora, de forma a incentivar a publicidade e fomento de negócios aos seus serviços, produtos e resultados.

Art. 7º As despesas decorrentes com a execução desta Lei correrão por conta de dotação própria do orçamento vigente, suplementada se necessário.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor 30 (trinta) dias após a data de sua publicação oficial.



Vieram os autos para análise acerca de sua constitucionalidade e legalidade.

III. DO PROCESSO LEGISLATIVO

Início esse tópico lembrando que o devido processo legislativo é uma derivação, um corolário e assim uma verdadeira faceta, da Cláusula Constitucional do devido processo legal cujas origens remontam a Magna Carta Inglesa, pelos idos de 1215.

Frise-se que quando ausente expressa menção constitucional nesse sentido, não cabe ao legislador submeter outras matérias a votação por meio desse instituto jurídico, exatamente porque ampliação da reserva de lei complementar *restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo* desenhado pela Constituição Federal.

Dito isso, tem-se que a matéria em análise encontra-se sujeita a *reserva de lei ordinária* o que se afirma por 02 (dois) fundamentos jurídicos distintos.

E se o quórum de aprovação das Leis Ordinárias exige maioria simples de votos (embora deva haver maioria absoluta dos membros do Parlamento para o início da sessão), a aprovação das Leis Complementares torna necessária a existência de maioria qualificada em sua modalidade absoluta (artigo 69 da Constituição Federal).

Rememoro que a política pública aqui analisada NÃO se refere a qualquer hipótese em que o Constituinte fixe em desfavor do Legislativo a obrigação e se adotar o rito das Leis Complementares porque se trata de política pública de viés meramente DELIBERATIVO e propositivo.

Desse modo, conclui-se essa parte da análise agora formulada, entendendo-se que a matéria em questão deve ser analisada e votada sob o rito procedimental das ORDINÁRIAS, nos termos do art.163 inciso I da CF, sendo que nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) em seu art. 54 §1 inciso XI, a aprovação deve se dar em turno **ÚNICO de votação** com o quórum para aprovação de **maioria simples**.

Quanto a **iniciativa**, tem-se que inexistente vício em 1º (primeiro) lugar porque longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de Administração¹ garantida pela CF ao Executivo a escolha sobre a implantação de política pública de proteção à pessoa da mulher assim como a ampliação dos espaços de proteção a esse honrado grupamento humano no âmbito da municipalidade não é tarefa exclusiva do Poder Executivo.

¹ A Reserva de Administração é tratada como Princípio Constitucional e sua formulação acadêmica consta da seguinte obra: BINENBOJM,; CYRINO, A. R. . Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Dessa feita a política pública implementada cuida da proteção de direitos e interesses não exclusivos (ou privativos) do Executivo porque tem-se, em última análise, proposição legislativa que consiste em mera explicitação do dever maior de cuidado junto a população humana do gênero feminino.

E justamente porque *esse* conteúdo do projeto não se imiscui em qualquer atribuição ou competência dos órgãos do Executivo, e de seus servidores, é que também NÃO haveria vício de iniciativa CASO se tratasse de proposta iniciada pelo Legislativo.

Trata-se, a rigor, de propositura que funciona como autêntico modo de **cumprir as disposições constitucionais** inerentes a esse honrado grupo humano e social e que densifica as disposições Convencionais como a i) o **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**, de 1966 e o iii) o Pacto de *San José da Costa Rica*, também denominado Convenção Americana de Direitos Humanos (1969).

Ademais não há que se falar que a proposta em apreço traduz hipótese de violação à Autonomia do Executivo na implementação de Políticas Públicas eis que o C. Supremo Tribunal Federal tem se posicionado, de forma reiterada, no sentido da inexistência de interferência inconstitucional do Poder Judiciário nas decisões do Poder Executivo, pois "o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas nas questões relativas ao direito constitucional à saúde" (STF ARE 894.6085-AgR / SP Rel. MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO 1ª T. j. 15/12/2015).

E se o Judiciário pode fazê-lo SEM que haja afronta a Separação de Poderes, o Legislativo pode impor tal DEVER jurídico ao Executivo com muito maior espectro de legitimidade política, exata e especialmente na medida em que é na seara do debate político-legislativo, e excepcionalmente na via judicial, que se encontra o foro adequado para a discussão e fixação das melhores políticas públicas.

É dizer: A discussão legislativa constitui o campo PRIMARIAMENTE próprio para a deliberação concernente à implementação, ou não, de dada política pública porque no seio dos diálogos entre Executivo e Legislativo que devem surgir as melhores e mais informadas SOLUÇÕES para problemas afetos as escolhas políticas de COMO irão ser tutelados os direitos fundamentais.

Isso se diz, ainda, porque os representantes do povo TANTO no Executivo QUANTO no Legislativo conhecem, de modo aprofundado, a realidade social e LOCAL e tem, assim, o múnus de melhor debater e criar as regras jurídicas que deverão equacionar as demandas sociais tais como a aqui observada.

Por fim, e no tocante à **Competência do Município** para legislar sobre o tema, tem-se que a própria Constituição Federal inclui dentre as competências do Município a suplementação da Legislação Federal e Estadual sobre o tema (Art.30 inciso II da C.F.R.B.) o que parece ser a hipótese dos autos já que a propositura densifica direitos do gênero feminino que não encontram previsão específica na legislação federal, desconhecendo-se a existência de legislação estadual sobre o tema.



Assim, seja por se tratar de política pública ou porque o Parlamento é o locus adequado para esse debate é que não se enxerga vício de iniciativa na proposição examinada.

Seguindo, passa-se agora ao estudo da constitucionalidade, convencionalidade e legalidade da proposta legislativa.

IV. DO PROJETO DE LEI

Com efeito, o presente projeto busca, finalisticamente, garantir MAIORES incentivos as empresas que densifiquem maior *proteção à população feminina*, já historicamente vitimizadas.

Acrescento, então, e seguindo as lições de *Oliver Wendel Holmes Júnior*², que no debate sobre a formação de políticas públicas, as ideias e pensamentos *devem circular livremente* no espaço público para que sejam continuamente aprimorados e confrontados em direção à verdade porque a crítica revela-se essencial ao aperfeiçoamento das instituições públicas.

E em assim fazendo, permitir-se-á o confronto entre as mais distintas ideias e visões sobre o modo como deve se dar a proteção à *população feminina*.

Nessa toada, e respeitadas as eventuais opiniões em contrário, o projeto de lei aqui examinado apenas densifica 02 (dois) fundamentos do sistema democrático, notadamente, a dignidade da pessoa humana e a isonomia em *sentido material*.

Lembro que a minuta em estudo não cria obrigações positivas concretas, ou tarefas que já não deviam ser cumpridas pelo Executivo, posto que a própria Constituição da República e as leis em vigor já impõe ao Alcaide os deveres de proteger as populações historicamente desassistidas, tanto por meio da criação de normas jurídica quanto pela execução dessas.

Importante mencionar que a minuta aqui proposta pauta-se na principiologia extraída de diversas normas pátrias de proteção a *proteção à população feminina*, densificando a dignidade humana por meio dessa política pública no Município de São Roque.

O propósito da minuta é meritório e justificável sendo a proteção *institucional* através da *criação da feira de empreendedorismo direcionada a divulgação de produtos e serviços da lavra da pessoa humana da mulher* corolário da própria Isonomia em sentido material.

² O douto juiz da Suprema Corte dos EUA *Oliver Holmes Junior*, no julgamento do célebre caso *Abrams v. United States*, defendeu que o melhor mecanismo de avaliação sobre a força de uma ideia é a sua aceitação através do livre *debate público*.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Na verdade, por meio dessa propositura, criam-se incentivos institucionais assim como também propicia-se a separação de um espaço diferenciado destinado a divulgar e valorizar aquilo que esse honrado grupamento da população produz.

Assim, tais ações institucionais constituem-se como modo de se reconhecer um direito diferenciado, ampliado e assim mais amplo à população feminina por meio da criação de feiras que divulguem os empreendimentos empresariais e econômicos levados a efeito por pessoas do gênero feminino.

Consigne-se que a proteção criada pela proposta de Lei aqui analisada se dá em favor da população feminina e se justifica já que historicamente tais dignas e honradas pessoas são tratadas em situação de dominação/subordinação e de indiferença estatal, em verdadeiro histórico recente de absenteísmo e de negação de seus direitos.

Nessa perspectiva, e com o advento da CF um sem número de leis vem sendo promulgadas para densificar a proteção e incentivo à que o gênero feminino cada vez passe a empreender e atuar no livre mercado no intuito justamente de valorar suas distinções histórico-sociais e em face desse específico, sensível e tão relevante grupo que compõe população humana.

Vale dizer: Enxerga-se um discrímen fático apto a atrair a formalização de normas jurídicas que protejam apenas o grupo social socialmente vulnerável, o que explica e justifica o discrímen normativo aqui instituído.

Do mesmo modo, a diferenciada proteção aqui insculpida pelo legislador municipal valora e fortalece os valores partilhados pela comunidade política, porque justifica-se de modo racional, empírica e analiticamente, que apenas um grupo socialmente estigmatizado venha a receber garantias e mecanismos protetivos adicionais não extensíveis aqueles que não tenham de amargar tal distinção.

Observa-se, então, que a matéria proposta no presente projeto de lei traz em seu conteúdo um típico tema que afeta, diretamente, direitos humanos inerentes a proteção da esfera jurídica de toda a comunidade política.

Por fim, deve-se pontuar que o projeto visa concretizar o princípio da plena e efetiva participação e inclusão na sociedade, dessa parcela tão nobre e honrada da população.

V. DAS CONCLUSÕES

Do exposto, e em homenagem a cláusula constitucional do devido processo legal (da qual o processo legislativo constitui mera derivação), opino para que o presente projeto de lei siga a tramitação inerente ao rito próprio das Leis Ordinárias, porque a matéria em estudo NÃO

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

se encontra sujeita às hipóteses constitucionais ou legais que imponham a obrigatoriedade de se adotar o rito processual próprio das leis complementares.

Friso que, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991), a aprovação deve se dar em 01(um) **turno** de votação com o quórum para aprovação de *simples* exatamente porque a proposta legislativa encontra-se residualmente situada nas hipóteses que autorizam a adoção desse rito legislativo.

Saliento que *as matérias* constantes do projeto em estudo são afetas à POLÍTICA PÚBLICA destinada a cumprir as disposições constitucionais, e NÃO sofrem desse vício de iniciativa, porque longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de Administração³ garantida pela CF ao Executivo, o projeto de lei apenas amplia os espaços de proteção à mulher.

É que inexistente *reserva de iniciativa* quanto a decisão política sobre realizar ou não ações governamentais que DENSIFIQUEM a isonomia material já que tal debate público não revela qualquer espaço de poder próprio do Executivo que lhe outorgue a faculdade jurídica de deliberar sobre o melhor momento para iniciar o debate legislativo, não estando tal parte da proposição contida nas situações explicitadas no art.61 §1º da CF.

Portanto, observadas tais balizas, não se enxerga qualquer inconstitucionalidade ou vício formal na minuta de projeto de lei agora escrutinada.

Quanto ao *conteúdo material* da proposta, opino **FAVORALMENTE à tramitação** da presente proposta, posto que por sua adequação aos ditames da Constituição da República e a legislação em vigor, porque a minuta proposta densifica 02 (dois) fundamentos do Estado Constitucional de Direito, notadamente, a dignidade da pessoa humana, tomada tanto em sua acepção Kantiana de que o *valor do ser humano é ínsito a própria* condição humana quanto pela regra do reconhecimento, quando se enxerga que cada um só é entendido como sujeito de direito, e assim só detém as posições jurídicas ativas que aceita para os outros.

Nessa leitura da dignidade, densificada pelo projeto analisado, exige-se o respeito à *dignidade do outro* como condição da dignidade própria.

A proposta ainda concretiza a proteção a isonomia em sua feição material, porque cria *proteção específica e diferenciada* para a população feminina, a partir de fator de diferenciação que coincide com valores prestigiados pelo sistema jurídico constitucional (*discrímen normativo*).

Essa diferenciação trazida na proposição legislativa se justifica a partir da desigualdade concreta, social e historicamente existente entre população feminina afetada e aqueles que *NÃO se incluem nesse quadro*.

³ A Reserva de Administração é tratada como Princípio Constitucional e sua formulação acadêmica consta da seguinte obra: **BINENBOJM,; CYRINO, A. R.** . Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Afere-se, então, uma justificação racional (socialmente aceita capaz de ser objetivamente replicada), valorativamente (discrímen *fático*) identificada com a idêntica proteção que a Constituição da República busca conferir a pessoa humana independentemente de seu sexo de nascimento, origem, idade e religião a viabilizar a destinação da proteção aqui discutida a esse grupamento humano historicamente exposto ao desequilíbrio social e cultural já apontado no corpo deste parecer.

O Projeto de Lei densifica, ainda, o dever de solidariedade social e ainda *o Princípio da Fraternidade*, tudo na densificação dos desígnios constitucionais do art.194 da CF.

Destaco que a proposta agora estudada amolda-se ao conteúdo da Legislação Federal sobre o tema.

Deve, por fim, o presente expediente ser encaminhado para a *Comissão de Constituição, Justiça e Redação* com posterior remessa a Comissão de Saúde, o que faço a partir da leitura do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) já que o debate a ser firmado no presente projeto de lei liga-se a mais de uma área de competência das Comissões Internas desta casa bem como à Procuradoria da Mulher.

Consigno, por último, que tudo o que foi acima exposto é a síntese daquilo que me parece ser, s.m.j.

São Roque, 18/09/2023.

Gabriel Nascimento Lins de Oliveira

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Roque

Matrícula 392

OAB/SP 333.261