



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 132/2023.

Assunto: Projeto de Lei nº 041/2023 – Institui o Programa de Cultura de Paz e Combate à Violência em Ambientes Públicos e dá outras providências.

Autoria: Vereador Marcelo Yoshida.

À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Sr. Presidente Vereador Gabriel Bueno.

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “*Institui o Programa de Cultura de Paz e Combate à Violência em Ambientes Públicos e dá outras providências*”.

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38.

Ressalta-se que a opinião jurídica exarada **não tem força vinculante**, sendo meramente opinativo não vinculando o entendimento das Comissões. Nesse sentido é o entendimento do C. Supremo Tribunal Federal¹.

Considerando-se o aspecto constitucional, legal e jurídico, passa-se à **análise técnica** do projeto.

¹ “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 da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Inicialmente, temos que por força da Constituição os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na competência para legislar sobre assuntos de interesse local e de complementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, incisos I e II, da CF).

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes Meirelles leciona:

"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União". (gn)

(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)

No que tange à **competência para deflagrar o processo legislativo** a Constituição do Estado de São Paulo, no artigo 24, § 2º, em simetria com o artigo 61, § 1º, da Constituição Federal, estabelece o rol de hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo:

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia (sic) Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

Na mesma linha, o art. 48, da Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece as matérias de deflagração exclusiva do Prefeito Municipal:

Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - abertura de créditos adicionais.

Acerca dos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma nesse sentido, trata-se do **Tema nº 917 de repercussão geral (Paradigma ARE 878911)** com a seguinte redação:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”.

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência.

Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

(ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016). Grifo nosso.

Consoante entendimento da C. Suprema Corte (tese de repercussão geral nº 917) extrai-se que a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, notadamente, a estruturação da Administração Pública, a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.

No caso em apreço verifica-se que a propositura almeja instituir programa destinado à cultura de paz e combate à violência em ambientes públicos. Destarte, a princípio, no que tange à competência para deflagrar o processo legislativo, a Constituição vigente não contém nenhuma disposição que impeça a Câmara de Vereadores a dispor sobre a matéria.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Em verdade, na essência, temos que a norma que possui natureza programática na visão da E. Corte Estadual de Justiça é possível ser veiculada via lei de origem parlamentar, e.g.:

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 1.361, de 03.04.2018, do Município de Nazaré Paulista, que "autoriza a instituição de equoterapia nas escolas de rede municipal de ensino como política de educação inclusiva e dá outras providências". **Instituição, em si, de programa de atendimento à saúde dos alunos da rede municipal, por disposições genéricas e abstratas, que não afronta o princípio da reserva da Administração.** Ofensa que, porém, a este título se dá quando se cometem atribuições e obrigações específicas de gestão ao Executivo. Solução que se reserva ao feito na esteira de precedente recente do Colegiado, julgando hipótese análoga. Sanção que não afasta o vício, na parte da lei em que ele se verifica. Irregularidade reconhecida apenas em expressões dos artigos 1º e 3º, além do art. 4º. Ação julgada parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2132436-54.2021.8.26.0000; Relator (a): Claudio Godoy; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/02/2022; Data de Registro: 24/02/2022)*

*"I. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 5.626, de 12 de novembro de 2018, do Município de Caçapava, "que dispõe sobre a instituição do Programa de Proteção à Saúde Bucal da Pessoa com Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD) e dá outras providências". II. Vício formal de inconstitucionalidade. Inocorrência. De origem parlamentar, a legislação impugnada não trata de matéria inserida no rol taxativo do artigo 24, §2º, da CE. Tema 917, STF. Precedentes deste Órgão Especial. III. **Não constatada, igualmente, invasão das atribuições de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.** A lei analisada não disciplina a prática de ato de administração, **limitando-se a instituir programa de proteção à saúde da pessoa com Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD), em âmbito local, e estabelecer regras***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

dotadas de abstração e generalidade. Previsão, apenas, de instrumentos mínimos destinados a garantir sua exequibilidade e a eficácia de suas disposições. Constitui dever do Poder Executivo levar as determinações do diploma impugnado à concreção por meio de provisões especiais, com respaldo em seu poder regulamentar. Diversos precedentes deste Colegiado. Doutrina. VI. Artigo 4º, parte final. Inconstitucionalidade verificada. Ressalvada a posição pessoal desta Relatoria, de acordo com o entendimento consolidado neste Órgão Especial, a fixação de prazo rígido para que o Poder Executivo regulamente determinada disposição legal representa indevida interferência do Poder Legislativo em seu típico juízo de conveniência e oportunidade. Violação ao princípio da separação dos Poderes, previsto no artigo 5º, da CE. Exclusão da expressão "no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados de sua publicação.". Pedido julgado parcialmente procedente." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2263773-74.2018.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/04/2019; Data de Registro: 04/04/2019, grifado

Outrossim, destacamos posicionamento do Supremo Tribunal Federal acerca da constitucionalidade da instituição de programa municipal por lei de iniciativa parlamentar que visa concretizar direito social previsto na Constituição, no caso o direito à segurança (art. 6º, CF), vejamos:

*Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **criação do programa creche solidária. inexistência de ofensa à iniciativa privativa do chefe do poder executivo.** DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. **Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes.** 2. **Não ofende a separação***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. *Precedentes.* 3. *Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 1282228 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 15/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-295 DIVULG 17-12-2020 PUBLIC 18-12-2020)*

No mesmo sentido:

*Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CUIDADOR DE PESSOA COM DEFICIÊNCIA OU MOBILIDADE REDUZIDA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. **Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes.** 2. **Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes.** 3. *Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE 1281215 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 30/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-290 DIVULG 10-12-2020 PUBLIC 11-12-2020)**

A propósito no julgamento do ARE 1.360.426, referente à lei do município de Porto Velho que criou campanha permanente de conscientização e enfrentamento ao assédio e a violência sexual no município, o Min. Edson Fachin asseverou:

(...)

A irresignação não merece prosperar.

Eis o teor da Lei 2.649/2019, do Município de Porto Velho, que foi objeto da impugnação no Tribunal local:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 1º Fica criada a campanha permanente de conscientização e enfrentamento ao assédio e a violência sexual no município de porto velho.

§ 1º São condutas abarcadas por esta Lei:

I - A violência sexual: entendida como qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual ou atos libidinosos não desejados, mediante intimidação, ameaça coação ou uso da força, consubstanciadas nas seguintes condutas já tipificadas:

a) Estupro. Constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, a ter conjunção carnal ou a praticar ou permitir que com ele se pratique outro ato libidinoso, de acordo com o art. 213 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940);

b) Violação sexual mediante fraude. Ter conjunção carnal ou praticar outro ato libidinoso com alguém, mediante fraude ou outro meio que impeça ou dificulte a livre manifestação de vontade da vítima, de acordo com o art. 215 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940);

c) Assédio Sexual. Constranger alguém com o intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo-se o agente da sua condição de superior hierárquico ou ascendência inerentes ao exercício de emprego, cargo ou função, de acordo com o art. 216-A do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940);

d) Estupro de vulnerável. Ter conjunção carnal ou praticar outro ato libidinoso com menor de 14 (catorze) anos, e acordo com o art. 217-A do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940);

e) Corrupção de menores. Induzir alguém menor de 14 (catorze) anos a satisfazer a lascívia de outrem, de acordo com o art. 218 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940);

f) Satisfação de lascívia mediante presença de criança ou adolescente. Praticar, na presença de alguém menor de 14 (catorze) anos, ou induzi-lo a presenciar, conjunção carnal ou outro ato libidinoso, a fim de satisfazer lascívia própria ou de outrem. De acordo com o art. 218-A do Código Penal (DecretoLei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940);

g) Importunação ofensiva ao pudor: Art. 61. Importunar alguém, em lugar público ou acessível ao público, de modo ofensivo ao pudor de acordo com o art. 61 da Lei de Contravenções Penais (Decreto-lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

h) demais casos previstos na legislação específica;

Art. 2º A campanha permanente terá como princípios:

I - o enfrentamento a todas as formas de violência contra a mulher;

II - a responsabilidade do poder público municipal no enfrentamento ao assédio e a violência sexual;

III - o empoderamento das mulheres, através de informações e acesso aos seus direitos;

IV - a garantia dos direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares no sentido de resguardá-las de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão;

V - o dever do município de assegurar 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;

VI - a formação permanente quanto às questões de gênero e de raça ou etnia;

VII - a promoção de programas educacionais que disseminem valores éticos de irrestrito respeito à dignidade da pessoa humana com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia;

Art. 3º A campanha permanente terá como objetivos:

I - enfrentar o assédio e a violência sexual nos equipamentos, espaços públicos e transportes coletivos no município de Porto Velho;

II - divulgar informações sobre o assédio e a violência sexual;

III - disponibilizar os telefones de órgãos públicos responsáveis pelo acolhimento e atendimento das mulheres;

IV - incentivar a denúncia das condutas tipificadas;

Art. 4º São ações da campanha permanente de enfrentamento ao assédio e a violência sexual:

I - promoção de campanhas educativas e não discriminatórias de enfrentamento ao assédio e a violência sexual;

II - criação de cartilhas com explicações sobre o assédio e a violência sexual;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

III - a formação permanente dos servidores e prestadores de serviço sobre o assédio e a violência sexual;

IV - empoderar a mulher para que esta denuncie o ocorrido, caso deseje;

V - divulgação das políticas públicas voltadas para o atendimento às vítimas de assédio e a violência sexual;

Art. 5º Executivo Municipal poderá usar as paradas, estações e nas áreas internas e externas das composições dos veículos de transporte público para campanhas educativas permanentes de enfrentamento o assédio e a violência sexual.

§ 1º Serão priorizadas as estações e paradas que apresentem grande circulação de pessoas para fins desta lei.

§ 2º Poderá a publicidade ser feita através do método de envelopamento, respeitadas outras opções aplicáveis:

I - entende-se envelopamento como a técnica que consiste na aplicação de adesivos ou similares na totalidade da carroceria de veículo, visando caracterizá-lo de alguma forma.

§ 3º Para fins do caput, é permitido o uso dos Monitores Multimídia nos ônibus na proporção mínima de 10% do tempo total destinado à publicidade, garantindo a veiculação nos horários de maior circulação de pessoas.

§ 4º As campanhas publicitárias poderão ser veiculadas nas redes sociais das concessionárias dos serviços públicos de transporte do município de Porto Velho.

§ 5º Estende-se, o disposto neste artigo, a todos os meios de transporte público coletivo que venham a ser criados no Município em data posterior a publicação da presente Lei.

Art. 6º As paradas e estações especificadas nesta Lei poderão afixar placas contendo os seguintes textos:

O TRANSPORTE É PÚBLICO. O CORPO DAS MULHERES NÃO! EM CASO DE ASSÉDIO SEXUAL, DENUNCIE. LIGUE 180. IR E VIR É MEU DIREITO. ME RESPEITAR É SEU DEVER! ASSÉDIO SEXUAL É CRIME. DENUNCIE. LIGUE 180. SEM CONSENTIMENTO É VIOLÊNCIA. RESPEITE AS MULHERES. VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER É CRIME. DENUNCIE. LIGUE 180.

§ 1º As placas de que trata o caput deste artigo deverão ser afixadas em locais que permitam aos usuários a sua fácil visualização e deverão ser confeccionadas no formato A3 (297 mm



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

de largura e 420 mm de altura), com texto impresso com letras proporcionais às dimensões da placa.

Art. 7º A confecção dos materiais a serem veiculados nos espaços previstos no caput do art.6º serão elaboradas pelos órgãos municipais competentes.

Art. 8º Para desta Lei, as câmeras de vídeo monitoramento e o sistema GPS dos meios de transporte público deverão ser utilizados para que as mulheres possam reconhecer os infratores e identificar o exato momento da violência sexual, devendo ser disponibilizados para a efetivação da denúncia das condutas junto aos órgãos de segurança do Estado.

Art. 9º A concessionária dos serviços públicos de transporte poderá promover cursos de capacitação dos motoristas, cobradores, bilheteiros, fiscais e demais trabalhadores envolvidos no cotidiano do transporte público do município.

Parágrafo único. A formação prevista no caput observará as especificidades de cada transporte público, no sentido de acolher a vítima do fato e viabilizar a denúncia, informando seus direitos e respeitando a decisão da mulher.

Art. 10 O Executivo Municipal poderá promover o treinamento e formação dos servidores municipais e prestadores de serviço sobre o tema.

§ 1º A formação permanente dos servidores e prestadores de serviço do município observará, prioritariamente, o combate ao assédio moral e sexual no local de trabalho e o acolhimento das vítimas de assédio e a violência sexual.

§ 2º A formação permanente dos servidores e prestadores de serviço do município deverá observar os princípios previstos no Art. 2º

Art. 11 O Executivo poderá produzir cartilhas educativas sobre o assédio e a violência sexual no âmbito do serviço público, prioritariamente no que tange o assédio moral e sexual no ambiente de trabalho e no transporte público.

Parágrafo único. Para a confecção dos materiais previstos no caput serão observados os relatórios técnicos pertinentes a violência contra a mulher;

Art. 12 O Poder Executivo fortalecerá as iniciativas que tratem do tema da Campanha prevista nesta Lei que preconizam os princípios expostos no art. 2º .



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 13 Fica o Poder Executivo autorizado a firmar convênios com as outras esferas do Poder Público a fim de garantir maior visibilidade à campanha.

Art. 14 O Poder Executivo poderá estabelecer um grupo responsável pela parte criativa da campanha, priorizando a participação de mulheres.

Parágrafo único. A composição deste grupo poderá contar com a participação de membros das Secretarias e do Poder Executivo, além de organizações da sociedade civil que atuam no enfrentamento à violência contra as mulheres e combate ao machismo.

Art. 15 Ficam as concessionárias autorizadas a criar mecanismos de denúncia e acolhimento das mulheres vítimas das condutas tipificadas no art. 2º desta Lei.

Art. 16 O Poder Executivo veiculará em sua propaganda institucional na televisão, rádio, jornais e revistas os textos previstos no art. 6º.

Art. 17 Cabe ao Poder Executivo regulamentar a presente Lei.

Art. 18 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Observa-se que o entendimento adotado pelo voto divergente que conduziu o acórdão recorrido está em consonância com a jurisprudência desta Corte.

O Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do ARE-RG 878.911, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ e de 11.10.2016 (Tema 917), reconheceu a existência de repercussão geral da matéria e, ao julgar o mérito, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, fixando a seguinte tese:

Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).

(...)

Não há falar em reserva da iniciativa parlamentar para além das hipóteses taxativamente previstas no texto da Constituição da



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

República Federativa ou Estaduais, por força do princípio da simetria. Os diplomas legais que não criam ou alteram a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública, nem tratam do regime jurídico de servidores públicos, não usurpam a iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

No caso em exame, da leitura do texto normativo, é possível depreender que a Câmara Municipal limitou-se a garantir direito social constitucionalmente previsto. A norma, vai, pois, ao encontro dos direitos sociais à segurança e proteção à mulher, previstos nos art. 6º, da CRFB.

Noutras palavras, não se trata sequer de reconhecer direitos, visto que eles emanam da própria Constituição, mas de lhes dar concretude. Trata-se, assim, de providência exigida de todos os poderes do Estado. Conforme fiz observar quando do julgamento da ADI 5.243, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Red. para o acórdão Min. Edson Fachin, Pleno, DJe 02.08.2019, não há invasão de competência quando o poder legislativo limita-se a explicitar o conteúdo de direito fundamental já expresso na Constituição.

A lei objeto desta ação, ao criar campanha de conscientização e enfrentamento ao assédio e violência sexual visando coibir as práticas de violência contra a mulher, densifica os diversos comandos constitucionais de proteção integral a grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado.

A Câmara Municipal atuou em exercício legítimo de sua competência prevista no art. 30, I, da Constituição Federal, para tratar de interesse local, de forma abstrata e geral em matéria de iniciativa concorrente.

(...)

(STF. ARE 1.360.426. Data da decisão: 01/02/2022)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

A despeito de partilharmos do entendimento extraído das decisões da Suprema Corte citadas acima, cumpre observar que no Tribunal de Justiça de São Paulo encontramos decisões contrárias em relação aos dispositivos de leis municipais programáticas que tratem da forma de execução do programa e os órgãos públicos encarregados de sua implementação, porquanto no entendimento da Corte Bandeirante estariam afrontando os princípios da separação dos poderes e da reserva de administração dispostos nos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual. Nessa perspectiva, eventualmente poderia ser objeto de questionamento no E. Órgão Especial do TJSP a constitucionalidade das ações a serem promovidas no âmbito do programa constantes dos arts. 3º e 4º do projeto.

Nessa linha, colacionamos algumas decisões do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 12.057/19, do Município de Sorocaba, de iniciativa parlamentar, que cria **campanha local de enfrentamento ao assédio e violência sexual. Imposição, porém, para a campanha, de providências como o treinamento de servidores, divulgação em espaços públicos, contas de serviço e cartazes em ônibus, além de impor parcerias.** Ausência de vício de iniciativa no estabelecimento em si do que é real política pública, mas **afronta à reserva da administração quando se estabelecem as ações de implementação da campanha.** Artigos 4º, 5º e 6º da Lei n. 12.057/19 considerados inconstitucionais. Ação julgada parcialmente procedente.*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2083729-89.2020.8.26.0000; Relator (a): Claudio Godoy; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/07/2021; Data de Registro: 15/07/2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 6.211/2021 DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA, A QUAL INSTITUIU O PROGRAMA "HIGIENE MENSTRUAL" QUE OFERECE DIREITO DE ACESSO A ABSORVENTES HIGIÊNICOS A



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

MULHERES DE BAIXA RENDA – ARTIGOS 1º, CAPUT, 3º, INCISOS I A VIII, 12 e 13 DA LEI IMPUGNADA – NORMAS PROGRAMÁTICAS, GENÉRICAS E ABSTRATAS EM MATÉRIAS DE SAÚDE PÚBLICA E ASSISTÊNCIA SOCIAL – CONSTITUCIONALIDADE, MESMO QUANDO CRIA OU AUMENTA DESPESAS PARA A ADMINISTRAÇÃO LOCAL, POIS TAIS MATÉRIAS NÃO ESTÃO ENTRE AQUELAS CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA COMPETE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NOS TERMOS DO ART. 24, § 2º, C.C. ART. 144, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E DA TESE FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, PARA FINS DE REPERCUSSÃO GERAL, NO TEMA 917 DAQUELA CORTE SUPREMA – PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 1º, ART. 2º E ARTS. 4º A 11 DA LEI IMPUGNADA – ESTABELECIMENTO DA FORMA COM QUE SE DARÁ A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA, DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL ENCARRREGADOS DE IMPLEMENTÁ-LO E DE SUAS OBRIGAÇÕES – INCONSTITUCIONALIDADE, POR INGRESSAREM NO CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, MATÉRIA CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 24, § 2º, ITEM 2, 47, INCISOS II, XIV e XIX, ALÍNEA "A", E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL – AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE, TORNADA DEFINITIVA, NESSA EXTENSÃO, A LIMINAR CONCEDIDA.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2262926-67.2021.8.26.0000; Relator (a): Matheus Fontes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/05/2022; Data de Registro: 19/05/2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 10.344, DE 10 DE NOVEMBRO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ/SP, QUE 'DISPÕE SOBRE PROGRAMA DE DISTRIBUIÇÃO DE RAÇÃO AOS ANIMAIS EM VIRTUDE DA PANDEMIA OCASIONADA PELA COVID-19, DE QUE TRATA A LEI FEDERAL Nº 13.979 DE 6 DE FEVEREIRO DE 2020 E O DECRETO MUNICIPAL Nº 17322/2020, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' – LEI



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

DE INICIATIVA PARLAMENTAR – CONFORMIDADE, NA
ESSÊNCIA, AOS ARTIGOS. 5º, 24, §2º, 47, INCISOS II, XI, XIV E
XIX, ALÍNEA 'A', DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO
– VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CARACTERIZADO, POIS A NORMA
IMPUGNADA NÃO VERSA SOBRE A ESTRUTURA OU
ORGANIZAÇÃO DE ÓRGÃOS DO EXECUTIVO OU REGIME
JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS – TESE FIXADA EM
REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA NO 917 –
ARE. 878.911/RJ – DISPOSIÇÕES DOS ARTIGOS 2º, 4º E 5º,
PORÉM, QUE INGRESSAM NO CAMPO DA RESERVA DA
ADMINISTRAÇÃO – INVIÁVEL A INSTITUIÇÃO DA FORMA DE
CUMPRIMENTO OU EXECUÇÃO DO PROGRAMA CRIADO –
AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA QUE, POR SI SÓ, NÃO
TEM O CONDÃO DE ATRIBUIR INCONSTITUCIONALIDADE À LEI –
PRECEDENTES DO C. STF – PRETENSÃO PARCIALMENTE
PROCEDENTE.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2012462-23.2021.8.26.0000;
Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial;
Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento:
04/05/2022; Data de Registro: 06/05/2022)

Ação direta de inconstitucionalidade – Lei nº 2.409/2022 do
Município de Itatinga, de iniciativa parlamentar, a qual institui
o "**Programa de Fornecimento de Absorventes Higiênicos às**
mulheres de baixa renda e às alunas matriculadas na rede
municipal de ensino" – Alegada usurpação da competência
privativa do Chefe do Executivo, com violação dos arts. 5º, 47, II
e XIV, e 144 da CE – Inocorrência de vício de iniciativa – Saúde
que constitui direito social e se insere no âmbito das
competências material comum e legislativa concorrente entre
os entes federados, cabendo aos municípios suplementarem as
normas editadas pelos estados e pela União, notado o dever do
Estado de Estado de provê-la mediante políticas públicas,
sobretudo tratando-se de hipossuficientes, nos termos dos arts.
3º, III, 6º, 23, II e X, 24, XII da e 30, I e II, 196 e 197 da CF –
Normas infraconstitucionais que também reforçam o dever
imposto na lei municipal – Inteligência do ECA, da Lei Federal nº
14.214/2021 (recentemente regulamentada pelo Decreto nº
11.432/2023) e da Lei Estadual nº 17.525/2022 – Diploma



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

*municipal que tão somente visa a consecução de direito originalmente emanado da Constituição Federal e que já é objeto de concretização no âmbito federal e estadual – Jurisprudência do E. STF que, à luz do Tema nº 917 de Repercussão Geral, entende que leis de iniciativa parlamentar concretizadoras de direitos sociais não ofendem o postulado da separação dos Poderes – Análise do citado paradigma que, ademais, revela que a medida em tela não se mostra mais invasiva que a examinada no "leading case" – **Inconstitucionalidade, contudo, observada em parcela da lei, no que toca aos arts. 3º e 4º, que, respectivamente, dispõem sobre a forma de enquadramento no programa e a possibilidade de que o Executivo firme "convênios, acordos ou outros instrumentos jurídicos" – Determinações que indevidamente tolhem do Executivo a escolha pela melhor forma de implementação da política pública – Ofensa à separação de Poderes, nesses pontos.** Pedido do alcaide julgado parcialmente procedente, para declarar inconstitucionais os arts. 3º e 4º da Lei nº 2.409/2022 do Município de Itatinga.*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2213456-33.2022.8.26.0000; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/03/2023; Data de Registro: 23/03/2023)

Noutro aspecto vislumbramos a necessidade de alteração do art. 5º do projeto, porquanto dispõe sobre recursos provenientes do orçamento de outros entes federativos, além de órgãos vinculados e participantes que não constam da proposição.

Por fim, no que se refere aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998, 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, *data máxima vênia*, sugerimos a alteração do art. 2º do projeto para substituir a expressão "dos territórios" por "locais", por ser mais adequada ao âmbito municipal



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Ante todo o exposto, sob o aspecto enfocado – *programa municipal visando à promoção da cultura de paz e combate à violência em ambientes públicos* – e com fulcro precipuamente nas decisões da Suprema Corte supracitadas, opinamos pela constitucionalidade do projeto, ressalvadas observações quanto aos artigos 2º e 5º. No mérito, o Plenário é soberano.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, 19 de abril de 2023.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora – OAB/SP 308.298
Assinatura Eletrônica