



PARECER JURÍDICO Nº /2017

PROJETO DE LEI Nº 85/2017

1. Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa do nobre Vereador Gonçalo Benedito do Nascimento, que “DISPÕE SOBRE MEDIDAS DE PREVENÇÃO E COMBATE AO ABUSO SEXUAL DE MULHERES NOS MEIOS DE TRANSPORTE COLETIVO NO ÂMBITO DA CIDADE DE PORTO FELIZ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

2. De acordo com a justificativa que o acompanha, o Projeto objetiva promover o combate e prevenção à violência contra a mulher.

3. Informa, que há uma cultura de não denunciar condutas dessa natureza, principalmente no transporte público, em função da dificuldade de se identificar o agressor/ofensor, pela falta de testemunhas ou mesmo pelo desconhecimento do órgão apropriado para efetuar o procedimento.

4. Por fim, aduz que as providências sugeridas no presente Projeto de Lei servem de alerta à população acerca da importância de se formalizar denúncia de casos de assédio à polícia ou à Delegacia da Mulher.

5. Embora louvável a proposta, é imperiosa, acima de tudo, a observância de determinados requisitos na produção legislativa.

6. Analisando minuciosamente o presente Projeto, denotamos que o mesmo, com a devida vênia, apresenta vício formal de iniciativa capaz de sujeitá-lo à inconstitucionalidade, na medida em que estabelece obrigações a serem cumpridas, bem como revela descabida ingerência do Poder Legislativo no Poder Executivo, afrontando, portanto, o Princípio da Separação dos Poderes.

7. Isso porque, ao instituir autorização para campanha “*Assédio sexual no ônibus é crime*”, pelos conveniados e



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ

ESTADO DE SÃO PAULO

Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000

Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

empresas de ônibus municipais, consistente em ações afirmativas, educativas e preventivas ao abuso sexual e violência contra a mulher, sofridos no interior dos ônibus, bem como a fixação de adesivos nos terminais de transporte coletivo e no interior dos veículos, contendo orientações acerca das medidas a serem adotadas pelas vítimas de abuso sexual em ônibus para identificação do agressor e para efetivação da denúncia perante as autoridades competentes, evidente está o chamado vício de iniciativa, por não ser possível dispor sobre atos de gestão e organização da Administração por lei de iniciativa parlamentar, sob risco, aqui concreto, de se romper o Princípio da Separação e Harmonia entre os Poderes.

8. Ademais, conforme artigo 3º do Projeto em comento, as empresas de transporte coletivo deverão, em parceria com setores públicos ou instituições não governamentais de defesa dos direitos das mulheres, realizar a capacitação e treinamento dos trabalhadores do transporte público coletivo de passageiros, com foco na orientação sobre como agir nos casos de abuso sexual contra mulheres.

9. Ora, repassar obrigações/atribuições, despesas e responsabilidades às concessionárias do transporte público do Município de Porto Feliz, poderá acarretar modificações no contrato com àquelas, diante de tais encargos supervenientes, deixando de observar a necessária manutenção das condições efetivas da proposta.

10. Dentre os princípios que regem os contratos administrativos desta natureza encontra-se o equilíbrio econômico-financeiro. Ao impor atribuições às empresas concessionárias, inevitável o aumento nos custos do serviço de transporte, afetando diretamente o equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo.

11. Trata-se de garantia direcionada aos contratos administrativos e, por consequência, à própria continuidade do serviço público.



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ

ESTADO DE SÃO PAULO

Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000

Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

12. Desta feita, é possível concluir, que normas que alterem o equilíbrio do contrato administrativo e, conseqüentemente, causem impacto financeiro ensejador de atualização tarifária, devem ter sua gênese no Executivo local.

13. Esta é a posição encampada no Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, conforme se verifica:

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 13.207, de 21 de outubro de 2001 que: **“dispõe sobre orientação e o auxílio ao usuário dos ônibus que integram o sistema de transporte coletivo”**, da cidade de São Paulo. Preliminar. Extinção do feito sem julgamento do mérito por inexistir interesse processual. Impossibilidade. Condição da ação se faz presente. Vício no processo legislativo lastreado em parâmetros constitucionais. Vício formal e material. Existência. Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos Poderes. **Interferência diretamente na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo firmado entre o Poder Público e as empresas prestadoras do serviço de transporte. afronta aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XVIII, e 144, da Constituição Estadual.**” (TJ/SP. Órgão Especial. Ação Direta de Inconstitucionalidade no 2126725-44.2016.8.26.0000, Rel. Des. PÉRICLES PIZA, j. em 07 de junho de 2017).

14. Ademais, constar que o Poder Público Municipal poderá autorizar a disposição de canal de comunicação para o recebimento de denúncias de abuso sexual no ônibus, podendo, para tanto, se utilizar de telefone e/ou outros meios eletrônicos disponíveis na internet, com ampla divulgação nos ônibus e espaços públicos do referido canal de denúncia, resguardando o direito ao anonimato (Art. 5º do Projeto de Lei), equivale a obrigar.



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ

ESTADO DE SÃO PAULO

Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000

Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

15. O tema restou bem delineado no parecer da D. Procuradoria Geral de Justiça¹, ao assentar precisamente que:

“A autorização legislativa não se confunde com lei autorizativa, devendo aquela primar pela observância da reserva de iniciativa. **Ainda que a lei contenha autorização (lei autorizativa) ou permissão (norma permissiva), padece de inconstitucionalidade.** Em essência, houve invasão manifesta da gestão pública, assunto da alçada exclusiva do Chefe do Poder Executivo, violando sua prerrogativa de análise da conveniência e da oportunidade das providências previstas na lei. Lição doutrinária abalizada, analisando a natureza das intrigantes leis autorizativas, especialmente quando votadas contra a vontade de quem poderia solicitar autorização, ensina que: “(...) **insistente na prática legislativa brasileira, a 'lei' autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não tem iniciativa das leis, em geral matérias administrativas.** Mediante esse tipo de 'leis', passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. **Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu 'lei' autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente autorizativa é a 'lei' que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da 'lei' começa por uma expressão que se tornou padrão: 'Fica o Poder Executivo autorizado a ...' O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser 'determinado', mas é**

¹ Direta de Inconstitucionalidade nº 2253329-84.2015.8.26.0000, Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, Des. Relator Neves Amorim, DJ 18/05/2016.



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ

ESTADO DE SÃO PAULO

Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000

Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

apenas 'autorizado' pelo Legislativo, tais 'leis', óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente” (Sérgio Resende de Barrosa. “Leis Autorizativas”, in Revista da Instituição Toledo de Ensino, Bauru, ago/nov 2000, p. 262).

A lei que autoriza o Poder Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privativa implica, em verdade, uma determinação, sendo, portanto, inconstitucional.

16. Neste sentido, vem julgando o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, afirmando a inconstitucionalidade das leis autorizativas, forte no entendimento de que essas “autorizações” são mero eufemismo de “determinações”, e por isso, usurpam a competência material do Poder Executivo:

“LEIS AUTORIZATIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE - Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional - não só inócua ou rebarbativa - porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir. O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência. **As leis autorizativas são inconstitucionais por vício formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes.**”

“LEI MUNICIPAL QUE IMPÕE INDEVIDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, PRÓPRIOS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (CE, ART. 25). COMPROMETENDO A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO - ARTIGO 176, INCISO I, DA REFERIDA CONSTITUIÇÃO, QUE VEDA O INÍCIO DE PROGRAMAS, PROJETOS E ATIVIDADES NÃO INCLUÍDOS NA LEI



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ

ESTADO DE SÃO PAULO

Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000
Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

ORÇAMENTÁRIA ANUAL.” (TJSP, ADI 142.519-0/5-00, Rel. Des. Mohamed Amaro, 15/08/2007).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 2.057/09, DO MUNICÍPIO DE LOUVEIRA - AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A COMUNICAR O CONTRIBUINTE DEVEDOR DAS CONTAS VENCIDAS E NÃO PAGAS DE ÁGUA, IPTU, ALVARÁ A ISS, NO PRAZO MÁXIMO DE 60 DIAS APÓS O VENCIMENTO - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - AÇÃO PROCEDENTE. A lei inquinada originou-se de projeto de autoria de vereador e procura criar, a pretexto de ser meramente autorizativa, obrigações e deveres para a Administração Municipal, o que redundava em vício de iniciativa e usurpação de competência do Poder Executivo. Ademais, a Administração Pública não necessita de autorização para desempenhar funções das quais já está imbuída por força de mandamentos constitucionais.” (TJSP, ADI 994.09.223993-1, Rel. Des. Artur Marques, v.u., 19/05/2010).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2.531, de 25 de novembro de 2009, do Município de Andradina, 'autorizando' o Poder Executivo Municipal a conceder a todos os alunos de escolas municipais auxílio pecuniário para aquisição de material escolar, através de vale-educação no comércio local. Lei de iniciativa da edilidade, mas que versa sobre matéria reservada à iniciativa do Chefe do Executivo. Violação aos arts. 5º, 25 e 144 da Constituição do Estado. Não obstante com caráter apenas 'autorizativo', lei da espécie usurpa a competência material do Chefe do Executivo. Ação procedente.” (TJSP, ADI 994.09.229479-7, Rel. Des. José Santana, v.u., 14-07-2010)



17. Portanto, nem se alegue que a Propositura se trata de mera lei autorizativa, visto que a natureza dessa norma não tem o condão de retirar a inconstitucionalidade.

18. Neste sentido, considerada a iniciativa parlamentar do presente Projeto, é visível a invasão na esfera de atribuições do Chefe do Poder Executivo.

19. Como é sabido, ao Poder Legislativo cabe a função de editar atos normativos de caráter geral e abstrato, ao passo que ao Executivo cabe o exercício da função de gestão administrativa, que envolve atos de planejamento, direção, organização e execução.

20. Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis de efeitos concretos, ou que equivalem, na prática, a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os Poderes. Essa é exatamente a hipótese verificada no Projeto de Lei em comento.

21. Logo, a iniciativa de propor um Projeto de Lei sobre o tema em questão, afronta o Princípio da Separação e Harmonia entre os Poderes, insculpido no art. 2º da Lei Maior, na medida em que a Câmara Municipal não tem a função de criar atribuições para os órgãos públicos ou determinar seu modo de execução, sob pena de se configurar imprópria ingerência na administração do Município, cuja competência é reservada ao Chefe do Poder Executivo.

22. Pelo exposto, concluímos, com o devido respeito e acatamento, que a matéria não deve prosperar, não obstante os nobilíssimos fins a que se destina, pois padece de vício de inconstitucionalidade formal, pelas razões alhures mencionadas.

23. Todavia e não obstante os apontamentos aqui expostos, certo é que representa medida louvável e de elevada importância, razão pela qual sugerimos ao nobre Vereador, autor do Projeto de Lei, que apresente a matéria ao Chefe do Executivo por meio de indicação, para as providências pertinentes.



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ
ESTADO DE SÃO PAULO
Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000
Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

24. Feitas essas colocações preliminares para orientação dos nobres Vereadores, passamos a mencionar os requisitos regimentais a serem cumpridos caso a matéria seja apreciada pelo Plenário da Casa Legislativa:

SUPORTE JURÍDICO – Artigo 6º, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

DISCUSSÃO ÚNICA – Nos termos do artigo 204, § 2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

QUÓRUM - Maioria simples, conforme preceitua o artigo 217, inciso I e § 1º, primeira parte, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

VOTAÇÃO SIMBÓLICA – Na forma do artigo 218, inciso I, e § 1º, do Regimento Interno da Casa Legislativa Municipal.

É o nosso parecer.

Porto Feliz, 17 de Outubro de 2017.

Dra. Thais Mussi Ferreira
Advogada

De acordo com o Parecer:

Dr. Reinaldo Crocco Júnior
Diretor Legislativo e de Políticas Públicas