



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 535/2023 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0244/21.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa dos Nobres Vereadores Professor Toninho Vespoli, Celso Giannazi, Luana Alves, Sílvia da Bancada Feminista, Érica Hilton e Elaine do Quilombo Periférico, que cria a campanha permanente de enfrentamento ao assédio e à violência sexual no Município de São Paulo.

De acordo com a propositura, a campanha terá como objetivos: (i) enfrentar o assédio e a violência sexual nos equipamentos, espaços públicos e transportes coletivos do Município de São Paulo; (ii) divulgar informações sobre assédio e violência sexual; (iii) disponibilizar os telefones de órgãos públicos responsáveis pelo acolhimento e atendimento de mulheres; e (iv) incentivar a denúncia das condutas tipificadas.

De acordo com a justificativa, muitas mulheres sofrem violência em seu cotidiano, sendo que a desigualdade estrutural existente reforça a banalização de condutas que violam e limitam os direitos da população feminina.

Os autores demonstram, ainda, grande preocupação em deixar os espaços públicos mais seguros para as mulheres, já que as pesquisas apontam que uma parte muito significativa delas já sofreu assédio em tais ambientes.

Sob aspecto estritamente jurídico, na forma do Substitutivo ao final apresentado, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, uma vez que apresentada no regular exercício da competência legislativa desta Casa, conforme restará demonstrado.

Inicialmente, deve ser destacado que o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local. Além disso, é da competência comum dos entes federativos proporcionar os meios de acesso à educação e à cultura, e combater as causas e fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (art. 23, V e X, Constituição da República).

Por outro lado, em âmbito local, a Lei Orgânica do Município de São Paulo prevê, de maneira expressa, o desenvolvimento de programas de combate à violência contra a mulher, nos seguintes termos:

Art. 224 - O Município, de forma coordenada com o Estado, procurará desenvolver programas de combate e prevenção à violência contra a mulher buscando garantir:

- I - assistência social, médica, psicológica e jurídica às mulheres vítimas de violência;
- II - a criação e manutenção de abrigos para as mulheres e crianças vítimas de violência doméstica.

A proposta alinha-se aos dispositivos acima mencionados, tendo em vista que propõe uma campanha permanente dirigida à população do Município com lastro em política de combate ao assédio e à violência contra as mulheres, especialmente em espaços públicos. Tudo por meio de normas gerais a serem seguidas em âmbito municipal, que poderão ser regulamentadas e concretizadas pelo Poder Executivo por meio de provisões especiais, conforme a conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Nestes termos, o projeto encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa – esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo – o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral). Os arestos abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, espelham este entendimento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha de orientação e conscientização sobre as consequências do acúmulo de lixo nas ruas do Município de Jundiá. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. Ausência de dotação orçamentária específica que não torna a lei inconstitucional, importando, no máximo, na inxequibildade da norma no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Procedência parcial do pedido. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à sanção de multa, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' cominado para a hipótese de infração administrativa, o que contrasta com o princípio da legalidade estipulado no artigo 111 da Constituição Paulista. Vedado ao Poder Legislativo deixar ao arbítrio do administrador a disciplina de matéria reservada à lei. Procedência parcial do pedido. Liminar cassada. (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 2150170- 91.2016.8.26.0000, j. 19 de outubro de 2016, Rel. Des. Márcio Bartoli, grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 960, de 31 de março de 2011, do Município de Bertoga, que dispõe sobre a aposição de adesivos com mensagens à população nos ônibus e micro-ônibus que prestam o serviço de transporte público local de passageiros - Inocorrência de vício de iniciativa do projeto de lei deflagrado pelo Legislativo Municipal, haja vista que a norma editada não regula matéria estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, §2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta - Previsão legal, na verdade, que se volta apenas à proteção do meio ambiente e combate à poluição, mediante a formulação de campanha educativa dirigida à população, nos exatos limites da competência atribuída ao ente público municipal pelo art. 23 da CF - Legislação, ademais, que não implica no aumento de despesa do Município, uma vez que o dever de fiscalização do cumprimento das normas é conatural aos atos normativos e não tem efeito de gerar gastos extraordinários -Ato normativo que, além disso, vigora há mais de dois anos e provavelmente já foi observado pelas empresas de transporte coletivo às quais se dirige, não trazendo repercussão material expressiva no custo da atividade - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 0082191- 54.2013.8.26.0000, j. 21 de agosto de 2013, Rel. Des. Paulo Dimas Marcaretti, grifamos)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha permanente de combate à pichação e atos de vandalismo no Município de Suzano. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Ausente ofensa à regra de iniciativa, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de infração ao princípio da harmonia e interdependência entre os poderes na parte principal do texto legal. Não configurada, nesse ponto, usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição

do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. Ausência de dotação orçamentária específica que não torna a norma inconstitucional, importando, no máximo, na sua inexecutabilidade no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à hipótese de infração administrativa e às sanções, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' da multa cominada, o que contrasta com o princípio da legalidade estipulado no artigo 111 da Constituição Paulista. Vedado ao Poder Legislativo deixar ao arbítrio do administrador a disciplina de matéria reservada à lei. Inconstitucionalidade, ademais, do trecho normativo que interfere na prática de atos de gestão, impondo à Administração "termos de parcerias", assim como outras medidas executivas e específicas. Violação à interdependência e harmonia entre os Poderes, apenas nesse particular. Procedência parcial do pedido. (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 2246723- 06.2016.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 5 de abril de 2017, grifamos)

Desta maneira, a medida não constitui ingerência concreta na organização administrativa municipal, tendo em vista que formula campanha de prevenção da violência contra a mulher em diversos locais e por meios diversos, mas de maneira geral e abstrata.

Enfatize-se que as Comissões de mérito são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação da medida ao interesse público.

Por fim, a matéria está sujeita ao quórum da maioria absoluta dos membros desta Casa Legislativa, segundo o art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica Paulista.

Contudo, é necessária a apresentação de substitutivo com o fim de adequar a redação do projeto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar Federal nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, e a fim de suprimir da proposta as previsões que invadem a competência privativa do Sr. Prefeito, tal como a determinação para que o Poder Executivo confeccione cartilhas informativas.

Ante o exposto, na forma do SUBSTITUTIVO que segue, somos PELA LEGALIDADE.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0244/21.

Cria de Permanente Campanha a enfrentamento ao assédio e à violência sexual no Município de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º. Fica criada a campanha permanente de conscientização e enfrentamento ao assédio e à violência sexual no Município de São Paulo.

Art. 2º. A campanha permanente terá como princípios:

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

II - a responsabilidade do poder público municipal no enfrentamento ao assédio e à 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 São Paulo;

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 à violência sexual:

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

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

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 das vítimas de assédio e a violência sexual.

§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.

Art. 5º. O Poder Público municipal investirá na divulgação por diversos meios, como cartazes e cartilhas educativas sobre o assédio e a violência sexual no âmbito do serviço público, prioritariamente no que tange ao assédio moral e sexual no ambiente de trabalho e no transporte público.

Parágrafo único. Para a confecção dos materiais previstos no caput deste artigo serão observados os relatórios técnicos pertinentes à violência contra as mulheres.

Art. 6º. O Poder Público deverá incentivar e fomentar as iniciativas que estejam de acordo com os princípios expostos no art. 2º.

Art. 7º. A promoção das ações previstas nesta lei poderá ocorrer por execução direta da Administração Municipal ou por meio de convênios com as outras esferas federativas, a fim de garantir maior visibilidade à campanha.

Art. 8º. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotação orçamentária própria, podendo ser suplementadas se necessário.

Art. 9º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 17/05/2023.

Sandra Santana (PSDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT)

Eliseu Gabriel (PSB)

Fernando Holiday (REPUBLICANOS) - Relatoria

Marcelo Messias (MDB)

Milton Ferreira (PODE)

Professor Toninho Vespoli (PSOL)

Thammy Miranda (PL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 18/05/2023, p. 282.

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.