



**PROCURADORIA JURÍDICA**

**PARECER Nº 1137**

**PROJETO DE LEI Nº 14.182**

**PROCESSO Nº 6.108**

**ASSUNTO: CRIA O PROTOCOLO “NÃO SE CALE”, DE DIRETRIZES PARA FUNCIONÁRIOS E COLABORADORES DE ESPAÇOS DE LAZER PRESTAREM AUXÍLIO ADEQUADO ÀS VÍTIMAS DE ASSÉDIO.**

**CONSULENTE: DIRETORIA LEGISLATIVA**

**PROCESSO LEGISLATIVO. COMPETÊNCIA COMUM. INTERESSE LOCAL. INICIATIVA COMUM. CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA SUPRESSIVA. EMENDA MODIFICATIVA.**

**1-RELATÓRIO,**

De autoria dos Vereadores, **MADSON HENRIQUE DO NASCIMENTO SANTOS, ANTONIO CARLOS ALBINO, CÍCERO CAMARGO DA SILVA, ENIVALDO RAMOS DE FREITAS**, o presente projeto de lei visa criar o Protocolo “NÃO SE CALE”, de diretrizes para funcionários e colaboradores de espaços de lazer prestarem auxílio adequado às vítimas de assédio.

Conforme desprende do contexto fático, o projeto visa instrumentalizar, por intermédio de treinos, funcionários e responsáveis de espaços públicos e privados de lazer sobre como detectar e agir em situações de agressão sexual ocorridas em suas dependências.

A propositura encontra-se justificada.

É o relatório. Passa-se a opinar estritamente sobre os aspectos jurídicos da questão posta.

**2- DA FUNDAMENTAÇÃO**





O projeto, neste sentido, afeiçoa-se de constitucionalidade e legalidade, desde que observado a modificação do artigo e supressão do parágrafo infracitados, conforme o quanto segue.

## 2.1 – DA CONSTITUCIONALIDADE

Sob o prisma jurídico, o projeto versa sobre a competência comum dos entes, uma vez que tem por objetivo combater os fatores de marginalização, bem como elucidar o cuidado com a saúde e assistência pública (art. 23, II, X, CF), como ora expusemos:

*Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

*II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;*

*[...]*

*X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.*

Além disso, legisla sobre assunto de interesse local (art. 30, I, CF), já que o intuito basilar da proposta é a capacitação dos funcionários na identificação dos casos de potencial perigo e no auxílio as vítimas nos espaços de lazer no município de Jundiaí. Nesse ínterim:

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

Ao analisar leis municipais que tratem sobre assuntos de interesse local, o STF tem procurado conferir uma interpretação constitucional que seja mais favorável à autonomia legislativa dos municípios, haja vista ter sido essa a intenção do constituinte ao elevá-los ao status de entes federativos na CF/88.

Nesse diapasão, a interpretação do conceito de “interesse local” deve ser realizada de uma forma que prestigie a vereança local, a qual conhece a realidade e as necessidades dos cidadãos

Assim, sob a ótica do artigo 30, I, da CF/88, os Municípios têm autonomia para regular o tema de interesse local, desde que não infrinjam leis estaduais ou





federais válidas, pois a Constituição lhes confere competência para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme se verifica em diversos precedentes: E **STF: AI 622.405 AgR**, rel. min. **Eros Grau**, j. 22-5-2007, 2ª T, *DJ* de 15-6-2007; [AI 729.307 ED](#), rel. min. **Cármem Lúcia**, j. 27-10-2009, 1ª T, *DJE* de 4-12-2009; e, **ADI 3.731 MC**, rel. min. **Cezar Peluso**, j. 29-8-2007, P, *DJ* de 11-10-2007.

Neste caminho, sob o esse prisma, opina-se pela viabilidade do projeto proposto.

## 2.2 - AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DA INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO

De acordo com a Doutrina, a iniciativa comum é a regra no sistema legislativo brasileiro; sendo a iniciativa privativa, a exceção. Por constituir exceção à regra da iniciativa comum, a iniciativa reservada não comporta interpretação ampliativa. Sendo elementar na hermenêutica que a exceção à regra não deve ser interpretada extensivamente, sob pena de desvirtuar a própria regra.

A jurisprudência do STF, nesta toada, é no sentido de que são vedadas a criação de novas atribuições administrativas a um determinado órgão da Administração Pública que modifique o rol de atividades funcionais deste.

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para a 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.

Desta maneira, a medida não constitui ingerência concreta na organização administrativa municipal, tendo em vista que o presente projeto somente abrange





um objetivo municipal de acesso aos direitos básicos elucidado pela constituição federal.

Posto isto, por não inovar na estrutura ou na atribuição/funcionamento dos órgãos, bem como por não dispor sobre regime jurídico de servidores públicos, não há que se falar em vício de inconstitucionalidade formal.

Neste caminho, é o entendimento do STF exarado em repercussão geral (tema 917):

***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).***

Neste aspecto, opina-se pela inexistência de óbice.

### **2.3 – DA LEGALIDADE PERANTE A LEI ORGÂNICA**

Em face do atual cenário, configura-se revestido da condição de legalidade no que concerne à competência (art. 6º, “caput” c/c art. 7º, II, IX) e quanto a iniciativa que no caso concreto é concorrente (art. 13, I c/c 45) sendo os dispositivos relacionados pertencentes à Lei Orgânica de Jundiaí (L.O.J), deferindo ao Vereador a iniciativa para a propositura, como resta dilucidado:

***Art. 6º. Compete ao Município de Jundiaí legislar sobre assuntos de interesse local com o objetivo de garantir o bem-estar de sua população e o pleno desenvolvimento de suas funções sociais, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:***

---

***Art. 7º. Ao Município de Jundiaí compete, concorrentemente com a União e o Estado, entre outras atribuições***

***II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiências***

***[...]***

***IX – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração dos setores desfavorecidos***

---





**Art. 13.** Cabe à Câmara, com sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e especialmente:

*I – legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual*

---

**Art. 45.** A iniciativa de projetos de leis complementares e ordinárias compete ao Prefeito, a qualquer membro ou Comissão da Câmara e aos cidadãos, observado o disposto nesta lei.

Portanto, sob o prisma da legalidade, opina-se pela sua viabilidade.

## **2.4 – DA EMENDA SUPRESSIVA E MODIFICATIVA**

De acordo com o projeto de lei, em seu art 4º, impõe ao Poder Executivo como será realizada a capacitação, no que tange ao local, forma e quantidade de horas.

**Art. 4º.** A capacitação será regulamentada pelo Executivo quanto ao local, forma e quantidade de horas

Nesse aspecto, a norma adentra na gestão administrativa do Executivo e, por isso, viola a separação dos poderes, já que institui uma indevida subordinação do Executivo em face do Legislativo.

Em outras palavras, a lei impugnada supera o caráter autorizativo para instituir indevida subordinação do Alcaide, o que permite concluir pela sua inconstitucionalidade.

Ademais, o projeto estabelece o dever de publicar cartilhas explicativas no site da prefeitura sobre o treinamento e o procedimento para agir em casa de violência contra mulher. (Art. 3º, §2). Dí-lo:

**§ 2º.** Cartilhas explicativas serão disponibilizadas nos portais e sites da Prefeitura e disponíveis para consultas aos funcionários e responsáveis pelos estabelecimentos





Neste caminho, está revestido de inconstitucionalidade, uma vez que, invade a seara privativa do Alcaide (organização administrativa), pois estabelece como será a regulamentação do Executivo (art. 4º), bem como obriga a criação de cartilhas explicativas nos portais públicos (Art. 3º, §2).

Assim, viola o princípio da separação dos Poderes em consonância com os dispositivos art. 2.º da Constituição Federal, art. 5.º da Constituição Estadual e art. 4.º da Lei Orgânica de Jundiaí, a saber:

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

---

*Art. 5º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

*§1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.*

*§2º - O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.*

---

*Art. 4º São órgãos do Governo Municipal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo, sendo o primeiro exercido pelo Prefeito e o segundo pela Câmara de Vereadores.*

Nesse caminho, ao instituir uma indevida subordinação do Alcaide, a lei viola o art. 46, inc. IV, da Lei Orgânica de Jundiaí, o que atrai a ilegalidade ao projeto.

*Art. 46. Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:*

*[...]*

*IV – organização administrativa, matéria orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;*





Pelo exposto, opina-se pela necessidade de modificar citado artigo e suprimir o parágrafo 2º do art. 3º, como forma de tornar o presente projeto constitucional.

#### **4 - CONCLUSÃO**

Diante do exposto, exclusivamente sob o espectro jurídico, entendemos que inexistem quaisquer óbices a regular tramitação do projeto de lei, porquanto constitucional e legal, desde que observado a necessidade da emenda supressiva (§2 do art. 3) e modificativa (art.4).

Relativamente ao quesito mérito, pronunciar-se-á o soberano Plenário.

#### **DAS COMISSÕES A SEREM OUVIDAS**

Além da Comissão de Justiça e Redação, nos termos do inciso I do art. 139, sugerimos a oitiva da Comissão Saúde, Assistência Social e Previdência e da Comissão de Direitos, Cidadania e Segurança Urbana.

**QUÓRUM:** maioria simples (art. 44, “caput”, L.O.M.).

Jundiaí, 10 de outubro de 2023

**João Paulo Marques D. de Castro**

Procurador Jurídico

**Vinícius Augusto M. N. Soares**

Estagiário de Direito

**Gabriela Hapuque S. Silva**

Estagiária de Direito

**Fernanda R.P de Godoi**

Estagiária de Direito

