

PARECER Nº:

AUTORIDADE CONSULENTE: Comissão de Legislação e Redação de Leis.

ASSUNTO: Trata-se do Projeto de Lei de nº 7912/2018, de autoria do Vereador Fagner Fernandes, que “Dispõe sobre medidas de prevenção e combate ao assédio sexual de mulheres nos meios de transporte coletivo no âmbito do Município de Caruaru, e dá outras providências”.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. POLÍTICAS PÚBLICAS. PROTEÇÃO AO DIREITO DA MULHER. CONSTITUCIONALIDADE. EMENDAS.

1. RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei de nº 7912/2018, de autoria do Vereador Fagner Fernandes, que “Dispõe sobre medidas de prevenção e combate ao assédio sexual de mulheres nos meios de transporte coletivo no âmbito do Município de Caruaru, e dá outras providências”.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Aqui está o Relatório, segue a análise.

2. FUNDAMENTAÇÃO

O artigo 18 da Constituição Federal de 1988, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição.” O termo “autonomia política”, sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, a administração e o governo próprios.

A autoadministração e a auto legislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A medida de prevenção e de combate que se pretende instituir no âmbito do Município se insere, efetivamente, na definição de interesse local.

Isso porque a matéria veiculada na proposta é de responsabilidade comum de todos os entes federados, não sendo uma competência privativa da União (artigo 22, CF), além do que a medida proposta tem repercussão municipal, pois se vincula apenas ao serviço de transporte público no estrito âmbito de Guaíba.

Quanto à matéria de fundo, não há qualquer óbice à proposta.

O objetivo primordial do Projeto de Lei ora analisado é obrigar os responsáveis pela prestação do serviço de transporte público municipal a adotarem medida para prevenir e reprimir os atos de abuso sexual praticados no transporte coletivo, orientando as vítimas sobre como devem proceder nesses casos, o que encontra amparo na Lei Federal nº 11.340/06.

Artigo 2º da Lei Federal nº 11.340/06, dispõe:

“Art. 2º - Toda mulher, independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, goza dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhe asseguradas as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservar sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social.”

Por sua vez, o artigo 3º da Lei Federal nº 11.340/06, dispõe, em linhas gerais, sobre os direitos garantidos às mulheres:

Art. 3º Serão asseguradas 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.

§ 1º O poder público desenvolverá políticas que visem garantir os 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.

Quanto ao rol de competências exclusivas do Chefe do Executivo, entende-se que o rol de iniciativas privativas do Chefe do Executivo, portanto, **é estrito e não admite interpretação ampliativa**; do contrário, ocorreria subversão e/ou perturbação do esquema organizatório funcional estabelecido na CF, base do princípio da conformidade funcional, que rege a interpretação dos dispositivos constitucionais. Em palavras mais simples, o intérprete da Constituição não pode chegar a uma conclusão que altere “a repartição de funções constitucionalmente estabelecidas pelo constituinte originário, como é o caso da separação de poderes” (LENZA, 2011, p. 148).

Inclusive, o Supremo Tribunal Federal fez história ao julgar o Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911/RJ, reconhecendo repercussão geral no tema nº 917: “Competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias”. No acórdão, o STF registrou que as hipóteses de restrição previstas no artigo 61, § 1º, da CF – e, portanto, as correspondentes nas Constituições Estaduais – são **taxativas**, não admitindo interpretação extensiva por consistirem em normas de exceção ao poder de iniciativa:

O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da

Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. Nesse sentido, cito o julgamento da ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008.

[...]

Assim, somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa. [...] No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada.

O entendimento recente do Supremo Tribunal Federal, órgão responsável pela guarda da Constituição (artigo 102, *caput*, CF), sem dúvidas ecoa por todos os tribunais brasileiros, especialmente porque manifestado em julgamento de recurso constitucional extraordinário, com o reconhecimento da repercussão geral (existência de questão relevante do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassa os interesses subjetivos do processo – artigo 1.035, § 1º, NCPC).

Cabe, contudo, observar o que dispõe a Lei Orgânica do Município de Caruaru:

Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

[...]

III - criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

[...]

VI – Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos.

Na situação, a Lei Orgânica prevê restrição expressa à deflagração de projeto, por parlamentar, que disponham sobre a criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública, bem como que disponham sobre a concessão e permissão de serviços públicos.

Entende-se que os artigos 3º, 4º, 5º, 6º da Propositura ora analisada possam ser violadores do Princípio Constitucional da Separação dos Poderes, ao impor obrigações ao Poder Executivo, bem como ao estabelecer obrigação às concessionárias do serviço de transporte coletivo público ao adotarem a medida prevista no Projeto de Lei.

Vislumbra-se a possibilidade de se estar criando atribuições ao Poder Executivo ou mesmo se está criando regra que gere desequilíbrio financeiro em eventual contrato com a concessionária do respectivo serviço, tendo em vista a previsão de:



01. Afixação de adesivos nos terminais de transbordo do transporte coletivo e no interior dos veículos de transporte coletivo;
02. Realização a capacitação e treinamento dos trabalhadores do transporte público coletivo;
03. Dispor acerca do uso de câmeras de vídeo monitoramento e o sistema GPS dos ônibus;
04. Disponibilização de canal de comunicação para o recebimento de denúncias.

Dessa forma, a iniciativa do Legislativo agride o princípio da independência entre os poderes, previsto no artigo 2º da Constituição da República.

Ressaltando-se a importância dos direitos ora protegidos e com o objetivo de manter a legalidade, constitucionalidade e regimentalidade, sugere-se a oferta de Emenda Modificativa aos artigos 3º, 4º, 5º, 6º da Propositura, de forma a suprimir os vícios indicados, dando nova redação e preservando a propositura tão relevante à sociedade.

3. CONCLUSÃO

Por todo exposto, é o presente parecer **não vinculante** para **opinar** pela legalidade e constitucionalidade da propositura, com sugestão de Emenda Modificativa aos artigos 3º, 4º, 5º, 6º da Propositura, por entender que possam ser violadores do Princípio Constitucional da Separação dos Poderes, ao impor obrigações ao Poder Executivo, bem como ao estabelecer obrigação às concessionárias do serviço de transporte coletivo público ao adotarem a medida prevista no Projeto de Lei.

Sugere-se a oferta de Emenda Modificativa aos artigos 3º, 4º, 5º, 6º da Propositura, de forma a suprimir os vícios indicados, dando nova redação e preservando a propositura tão relevante à sociedade.

É o parecer, à **consideração superior do Consultor Jurídico Geral**.

Assessoria da Comissão de Legislação e Redação de Leis

Caruaru, 07 de março de 2019.

SAMUEL LUIZ DE VASCONCELOS
Analista Legislativo - mat. 720-1

JOÃO AMÉRICO RODRIGUES DE FREITAS
Consultor Jurídico Geral

RAYANNE BATISTA
Estagiária de Direito