

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 108-A/2023 CJL
PROTOCOLO: 1598/2023
DATA ENTRADA: 14 de abril de 2023
PROJETO DE LEI nº 9.533 de 2023

Ementa: Determina a implementação de protocolo com conjunto de ações para que espaços públicos e privados de lazer saibam como agir ao detectar situações de agressão sexual e o procedimento de ação face aos casos que ocorram em suas dependências, e dá outras providências”.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis e à Comissão de Direitos Humanos, sobre o projeto que determina a implementação de protocolo com conjunto de ações para que espaços públicos e privados de lazer saibam como agir ao detectar situações de agressão sexual e o procedimento de ação face aos casos que ocorram em suas dependências, e dá outras providências. Projeto de lei nº 9.533, de autoria do **VEREADOR LULA TÔRRES**. O referido projeto de lei é composto por nove artigos e acompanha justificativa devidamente formulada pelo parlamentar.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno.

Segundo justificativa anexa ao projeto: *“Bares, baladas, casas noturnas, shoppings e demais locais de entretenimento congêneres são comumente frequentados pelos munícipes. Todavia, este ambiente de lazer nem sempre se mostra seguro para o público feminino e apto a amparar mulheres que porventura experienciem violências sexuais. Apesar de tratar-se sobretudo de um problema de segurança pública, as mais diversas formas de violência sexual nos espaços de lazer também são responsabilidade a ser professada pelos estabelecimentos do setor privado, em conjunto com o setor público. Exemplo exitoso dessa cooperação ocorre com conjunto de ações implementadas na cidade de Barcelona - Espanha. “Protocolo No*

Callem”, como é chamado o conjunto de medidas aplicadas em casos de agressão sexual foi elaborado em 2018 pela Prefeitura de Barcelona - Espanha. O texto estabelece diretrizes para acolher as possíveis vítimas de violência sexual em locais de entretenimento e padroniza os procedimentos para lidar com o suposto agressor. O princípio basilar da proposta é a capacitação dos funcionários para identificar casos de potencial perigo e priorizar as necessidades da vítima. Esses episódios angustiantes acometem mulheres em todas as partes do mundo, inclusive em nosso município. Portanto faz-se necessário produzir diretrizes baseadas em evidências que tornem ambientes de entretenimento mais seguros para as caruaruenses, como forma de garantir o pleno direito de ir e vir com segurança em suas opções de lazer. O “Protocolo No Callem” apresenta soluções concretas para prevenir violências sexuais e salvaguardar potenciais vítimas, demonstrando enorme potencial para ser adaptado de forma exitosa em nosso município”.

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante¹, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e

¹ Art. 123. (...) II – parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;



compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 91 – Nenhum projeto de **lei, de resolução ou de decreto legislativo**, será submetido à deliberação do Plenário **sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes** ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Art. 274 – As deliberações das Comissões **serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, **a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.**

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o parlamentar articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

Quanto à competência, o artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, não restando dúvidas de que o objeto – criação de protocolo público – se encontra no âmbito deste.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação nominal e por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno c/c art. 138, *verbis*

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - Por maioria simples, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, **a Câmara deliberará sobre todas as matérias**, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

Art. 138 – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal².

5. MÉRITO

O projeto de lei em questão foi proposto pelo Vereador Lula Tôrres e com objetivo de IMPLEMENTAR PROTOCOLO COM CONJUNTO DE AÇÕES DE COMO AGIR AO DETECTAR SITUAÇÕES DE AGRESSÃO SEXUAL EM ESPAÇOS PÚBLICOS E PRIVADOS, como é mencionado nos artigos do projeto:

Art.1º Fica determinado a implementação de protocolo com conjunto de ações para que espaços públicos e privados de lazer saibam como agir ao detectar situações de agressão sexual e o procedimento de ação face aos casos que ocorram em suas dependências.

Parágrafo único - Compreende-se como espaços públicos e privados de lazer todos os locais de encontro, relacionamento e socialização, tais como restaurantes, bares, casas noturnas e de espetáculos, shoppings, dentre outros.

Art. 2º O protocolo será de adesão facultativa e terá como objetivo reservar às pessoas responsáveis e que trabalham em espaços de lazer, o papel ativo de identificar situações de risco à integridade de usuários, e garantir os devidos cuidados às vítimas de agressão sexual.

Parágrafo único - Compreende-se como agressão sexual tudo o que é criminalizado nas definições Código Penal Brasileiro e das demais normativas federais, estaduais e municipais que versem sobre dignidade sexual.

Art. 3º O espaço de lazer que optar por adotar o protocolo deverá participar de treinamento a ser oferecido pela Prefeitura Municipal de Caruaru, para detectar situações de agressão sexual e o procedimento de ação face aos casos que ocorrerem em suas dependências.

§1º O treinamento oferecido pelo Poder Executivo Municipal aos espaços de lazer deve oferecer, entre outros aspectos, instruções adequadas para que os funcionários e responsáveis pelo local saibam como agir em caso de agressão sexual.

§2º Cartilhas com explicações das fases do protocolo devem ser disponibilizadas pela Poder Executivo Municipal e estarem disponíveis aos funcionários do estabelecimento, para consulta.

Art. 4º Durante o treinamento deve ser orientado que:

I - Os funcionários e responsáveis pelo espaço conduzam a vítima e seus possíveis acompanhantes até um local reservado e seguro dentro do próprio estabelecimento o mais rápido possível para que sejam prestados primeiros cuidados de emergência;

II - Os funcionários e responsáveis pelo espaço saibam identificar a partir da agressão ocorrida e da vontade da vítima o momento de acionar emergência médica e policial;

III - Os responsáveis pelo espaço forneçam informações sobre o possível agressor, caso solicitado pelas autoridades policiais.

Art. 5º Os espaços de lazer que aderirem ao protocolo poderão sinalizar por meio de cartazes ou afins, as

^{2 2} **Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

seguintes informações:

I - Que o local adota a campanha de combate à violência sexual;

II - Que o local tomará as devidas providências de amparo à vítima em caso de agressão sexual;

III - Que os usuários podem informar aos funcionários e responsáveis do ambiente quando se depararem com casos de agressão.

Art. 6º Os responsáveis dos espaços de lazer que aderirem ao protocolo deverão averiguar se a propriedade possui áreas escuras e desertas que facilitem a vulnerabilidade de seus usuários e, em caso positivo, adotar estratégias para que tais regiões fiquem mais seguras.

Art. 7º São princípios orientadores:

I - Garantir que a pessoa agredida receba os cuidados apropriados e que a vítima não seja deixada sozinha em nenhum momento;

II - Garantir que a vítima receba as informações necessárias e conselhos corretos sobre os procedimentos jurídicos e de saúde a serem tomados após uma agressão, sempre respeitando a premissa de que a decisão final deve ser tomada pela vítima, ainda que pareça incompreensível por aquele que está prestando assistência;

III - Evitar sinais de cumplicidade com o possível agressor mesmo que seja apenas para reduzir o clima de tensão;

IV - Garantir a privacidade da pessoa agredida;

Art. 8º Os estabelecimentos que adotarem o protocolo receberão um selo de adesão ao protocolo, produzido pela Prefeitura de Caruaru, que poderá ser utilizado em sua logomarca, produtos e material publicitário.

Como versa o artigo 1º do referido Projeto de Lei, deverá haver implementação de protocolo a fim de gerar uma série de ações, em espaços de lazer públicos e privados, para que haja conhecimento de como detectar e agir, através de procedimento de ação, diante de situações que apontem agressão sexual. O parágrafo único do primeiro artigo acaba por conceituar o que pode ser entendido como espaços públicos e privados de lazer.

O artigo 2º do projeto de lei em destaque, por vez, determina que o protocolo tenha adesão facultativa por parte das pessoas que trabalham em espaços de lazer, sendo seu parágrafo único útil para definir que os crimes contra a dignidade sexual, de maneira ampla, são interpretados como agressão sexual. O artigo 3º e seus parágrafos, todavia, criam a incumbência para o Poder Público no sentido deste precisar oferecer treinamento e cartilhas aos indivíduos que decidam aderir ao protocolo.

Ainda em relação ao treinamento, observa-se que o artigo 4º e seus incisos envolvem uma série de orientações a serem realizadas durante o treinamento dos voluntários. Os espaços de lazer que participarem do protocolo, como estabelece o artigo 5º, poderão envolver cartazes ou ferramentas semelhantes no intuito de elencar informações e providências a serem tomadas em relação às agressões sexuais cometidas no local.

Já o artigo 6º cria a necessidade dos responsáveis pelos espaços de lazer que aderirem ao protocolo verificarem se os espaços em questão possuem locais escuros ou desérticos que possam gerar riscos às pessoas que por eles transitam, desta forma, passando a adotar meios que gerem maior segurança.

O artigo 7º, de modo generalizado, acaba por elencar os princípios que orientam o projeto de lei e seu protocolo, este que envolverá um selo de adesão, produzido pelo Poder Público e dado aos estabelecimentos que tiverem envolvimento, como afirma o artigo 8º, novamente criando necessidades ao Poder Executivo.

O parlamentar e sua propositura demonstram uma preocupação com a segurança, visando, sobretudo, o combate aos crimes contra a dignidade sexual. Ocorre que, partindo para o ponto de vista da iniciativa, o Poder Legislativo Municipal não apresenta competência para tratar sobre o objeto proposto no projeto de lei em referência, observando-se que tal Projeto acaba por alterar a estrutura e o funcionamento dos órgãos do Poder Público.

A análise minuciosa da proposição demonstra que, apesar da adesão ao protocolo em destaque ser uma faculdade, o Poder Executivo ainda teria o encargo de ofertar treinamento aos indivíduos interessados e produzir selos de adesão, os quais seriam dados aos estabelecimentos participantes.

De modo sucinto, afirma-se que nitidamente **há interferência do Poder Legislativo nas ações e departamentos do Poder Executivo,** o que leva a indicar um atentado ao princípio da separação dos Poderes, visto que toda uma estrutura deverá ser mobilizada para proporcionar o adequado cumprimento do projeto.

O art. 36, inciso III, da Lei Orgânica Municipal e o artigo 131, inciso IV, do Regimento Interno, respectivamente evidenciam as iniciativas das leis que **são de competência exclusiva do Poder Executivo, quais sejam:**



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;

Art. 131 – É da **competência exclusiva do Prefeito** a iniciativa das leis que:

(...)

IV – tratem de criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

O entendimento supracitado, fora a base legal utilizada, também encontra respaldo na jurisprudência das cortes superiores no mesmo sentido, eis os enxertos:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. **Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo.** 2. Agravo regimental a que se nega provimento. STF - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO: AgR RE 653041 MG - MINAS GERAIS. Jurisprudência. Data de publicação: 28/06/2016

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 6.277, de 25.05.22, de Catanduva, **de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a instituição de programa educacional de prevenção à violência doméstica (Lei Maria da Penha). Vício de iniciativa. Cabe privativamente ao Executivo a iniciativa legislativa na matéria de servidores públicos e seu regime jurídico, atribuições das secretarias, órgãos e entidades da Administração local. Presença do vício apontado, apenas em relação aos arts. 3º; 4º e parágrafo único do art. 5º da Lei Municipal nº 6.277/22.** Organização administrativa. Permite contrato ou convênio entre o poder público e pessoas jurídicas de direito privado para cumprimento de diretrizes firmadas. Além de interferir na gestão administrativa. Matéria de gestão administrativa. Afronta à separação dos poderes. Reconhecimento de inconstitucionalidade desses dispositivos, por **vício de iniciativa** afronta à separação dos poderes, por afronta aos arts. 5º, 4º, 24, § 2º, 47, inciso XIV e 144 da Constituição Bandeirante. Ação procedente, em parte. TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: ADI 21462007320228260000 SP 2146200-73.2022.8.26.0000. Jurisprudência. Data de publicação: 01/11/2022

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE TRATA DE MATÉRIA DE NATUREZA ESSENCIALMENTE ADMINISTRATIVA E QUE ACARRETA AUMENTO DE DESPESA SEM INDICAÇÃO DA FONTE DE RECEITA - PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - INCONSTITUCIONALIDADE - **VÍCIO DE INICIATIVA. - Padece de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, Lei Municipal que decorre de projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal e que versa sobre questão de natureza essencialmente administrativa, matéria cuja competência é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, que prevê, ainda, aumento de despesa, sem indicação da fonte de receita.** TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000150801199000 MG Jurisprudência. Data de publicação: 02/09/2016

Deste modo, os motivos ensejadores da declaração de inconstitucionalidade da proposição variam, uns escolhendo o vício de competência, outros o vício de iniciativa, sendo que a Consultoria Jurídica Legislativa se filia a corrente que indica pelo **vício de iniciativa**, visto que a aplicação da norma repercute na seara do administrador público, fato que é constitucionalmente inviável.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa também não observa a necessidade de emendas a sugerir.

7. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, a Consultoria Jurídica Legislativa, diante dos posicionamentos anteriores, das legislações supracitadas e da firme jurisprudência elencada, opina – **de modo não vinculante** – pela ilegalidade e inconstitucionalidade do projeto de Lei nº 9.533/2023.

Muito embora os motivos ensejadores sejam bastante nobres, o fato é que regimentalmente e legalmente existem entraves que impossibilitam a tramitação da matéria, sendo dever desta Consultoria informar e prezar pela legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo.



É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 26 de junho de 2023.

ANDERSON MÉLO

OAB-PE 33.933D

|ANALISTA LEGISLATIVO- ESP. DIREITO PÚBLICO|

MAT.740-1 CJL

Gestor Jurídico

ANTÔNIO AUGUSTO VILELA DUARTE

ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL

EDILMA ALVES CORDEIRO

CONSULTORA JURÍDICA GERAL