CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0476/21.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa da nobre Vereadora Sandra Santana, que autoriza o Executivo a criar programa permanente de enfrentamento da violência doméstica ou familiar no Município de São Paulo, por meio da disseminação e padronização de sinal silencioso com as mãos, de fácil identificação e execução.

De acordo com a propositura, o programa terá por base, entre outros princípios, a vida e a dignidade da mulher e o enfrentamento de todas as formas de violência, bem como a padronização de sinal de ajuda de fácil execução, identificação e compreensão, que será objeto de campanha de divulgação e materiais educativos. O "Sinal Vermelho Contra a Violência Doméstica" (em formato de X, preferencialmente na cor vermelha, grafado na face interna da mão) constituirá forma de denúncia e pedido de socorro ou ajuda a ser usado por mulheres em situação de violência doméstica ou familiar, em farmácias e drogarias, repartições públicas, portarias de condomínios, hotéis, mercados e similares que firmarem termos de cooperação no âmbito do programa. O responsável pelo atendimento deverá comunicar a situação imediatamente às autoridades policiais ou à Central de Atendimento à Mulher em Situação de Violência.

De acordo com a justificativa, "apesar da existência de leis protetivas a favor das mulheres, ainda há barreiras socioculturais que as impedem de denunciarem seus agressores". "Nesse cenário, vislumbra-se a necessidade de divulgação de gestos de fácil percepção que auxiliem as vítimas a quebrarem o silêncio". "A padronização do Sinal de Ajuda existente em vários locais do mundo, facilita a denúncia e a prisão dos ofensores". "Assim, compete ao Poder Executivo auxiliar na divulgação de materiais informativos que possam contribuir para a publicação do gesto e para a adoção de providências pelo destinatário da mensagem".

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.

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:*

Matéria RELCOM 2028/2021. Documento assinado digitalmente por ANTONIO BIAGIO VESPOLI em 06/12/2021 e juntado ao PL 476/2021 por Hugo Zanoni Harbs. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=364689.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

> *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, na medida em que propõe a realização de campanha permanente de combate à violência contra as mulheres. 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 insere-se no campo 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 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 limita à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria já inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação, 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 <u>institui campanha de orientação e conscientização sobre as consequências do acúmulo de lixo nas ruas do Município de Jundiaí</u>. 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 inexequibilidade 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*

Matéria RELCOM 2028/2021. Documento assinado digitalmente por ANTONIO BIAGIO VESPOLI em 06/12/2021 e juntado ao PL 476/2021 por Hugo Zanoni Harbs. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=364689.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

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 n° 960, de 31 de março de 2011, do Município de Bertioga, 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, §2°, 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

Matéria RELCOM 2028/2021. Documento assinado digitalmente por ANTONIO BIAGIO VESPOLI em 06/12/2021 e juntado ao PL 476/2021 por Hugo Zanoni Harbs. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=364689.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

> *inexequibilidade 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)*

No caso, a medida não constitui ingerência concreta na organização administrativa municipal. Ao contrário, visa apenas à realização de programa de campanha permanente de combate à violência contra a mulher passível de ser posto em prática pelas próprias vítimas. Para tanto, basta a realização de campanhas informativas para que as vítimas tomem conhecimento do sinal silencioso proposto e possam pedir socorro às entidades conveniadas. Estas, por sua vez, acionarão as autoridades e serviços públicos já existentes para as providências cabíveis.

Todavia, é de se eliminar da proposta o seu caráter "autorizativo", incompatível com o princípio da separação dos Poderes. Nesse sentido, as ponderações do Prof. Sérgio Resende de Barros:

> ***Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada****. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que,* ***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 é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional,* ***porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir****, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei - o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa.*

Matéria RELCOM 2028/2021. Documento assinado digitalmente por ANTONIO BIAGIO VESPOLI em 06/12/2021 e juntado ao PL 476/2021 por Hugo Zanoni Harbs. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=364689.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

(extraído da página http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont, acessada em 27/03/17 – negritos acrescentados)

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 Paulistana.

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 para suprimir da proposta o seu caráter "autorizativo", em respeito ao princípio da separação dos Poderes.

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 0476/21.

Institui o programa de identificação de sinais para enfrentamento da violência doméstica e familiar das mulheres, no Município de São Paulo.

A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o programa permanente de enfrentamento da violência doméstica ou familiar no Município de São Paulo, por meio da disseminação e padronização de sinal silencioso com as mãos, de fácil identificação e execução.

Art. 2º O programa terá como princípios basilares:
I - a vida e a dignidade da mulher e o enfrentamento de todas as formas de violência;
II - a padronização do sinal de ajuda de fácil execução, identificação e compreensão;
III – a divulgação dos sinais indicativos de violência doméstica ou familiar por meio de campanha de combate à violência, a ser realizada pelo poder público, na qual serão informados os telefones dos órgãos responsáveis pelo atendimento das vítimas;
IV- o empoderamento das mulheres para que denunciem o ocorrido.

Art. 3º O Sinal Vermelho Contra a Violência Doméstica constitui forma de denúncia e pedido de socorro ou ajuda de mulheres em situação de violência doméstica ou familiar,

Matéria RELCOM 2028/2021. Documento assinado digitalmente por ANTONIO BIAGIO VESPOLI em 06/12/2021 e juntado ao PL 476/2021 por Hugo Zanoni Harbs. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=364689.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

que poderá ser exibido em farmácias e drogarias, repartições públicas, portarias de condomínios, hotéis, mercados e similares que firmarem termos de cooperação no âmbito do programa.

Art. 4º As entidades que firmarem termos de cooperação no âmbito do programa a que se refere esta Lei assistirão mulheres em situação de violência doméstica ou familiar conforme protocolo de atendimento regulamentado em ato do Poder Executivo.

Parágrafo único. O protocolo de atendimento a que se refere o *caput* deverá observar as seguintes diretrizes:
I - a mulher em situação de violência doméstica ou familiar será imediatamente assistida pela conveniada ao programa após a comunicação do pedido de socorro ou ajuda, que será feito pela vítima por meio de símbolo, em formato de X, preferencialmente na cor vermelha, grafado na face interna da mão e exibido ao responsável pela assistência;
II - ao identificar o pedido de socorro, por meio da visualização do símbolo a que se refere o inciso I, o responsável pelo atendimento deverá:
a) registrar o nome da vítima, bem como seu endereço e telefone;
b) comunicar a situação imediatamente, por meio telefônico, às autoridades policiais ou à Central de Atendimento à Mulher em Situação de Violência.

Art. 5º O Poder Executivo produzirá campanhas e materiais educativos sobre violência contra as mulheres, a unificação do sinal, as formas de sua exibição e de acolhimento das vítimas.

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 Executivo fortalecerá as iniciativas que estejam de acordo com os princípios expostos no art. 2º.

Art. 7º O Poder Executivo poderá firmar convênios com as outras esferas do Poder Público a fim de garantir maior visibilidade à campanha.

Art. 8º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

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

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,

Matéria RELCOM 2028/2021. Documento assinado digitalmente por ANTONIO BIAGIO VESPOLI em 06/12/2021 e juntado ao PL 476/2021 por Hugo Zanoni Harbs. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=364689.