CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 016/23.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa da nobre Vereadora Silvia da Bancada Feminista, que implementa o “Protocolo Não Se Cale”, que incentiva os espaços de lazer noturno a estabelecerem um protocolo de combate à violência sexual contra a mulher.

Segundo a propositura, os estabelecimentos que seguirem o “Protocolo Não se Cale" receberão um selo a ser exposto no local. A adesão se dará mediante Termo de Compromisso, por meio do qual os estabelecimentos autorizarão que as informações sobre suas iniciativas sejam incluídas em um banco de boas práticas de proteção contra a violência sexual, que poderá ser divulgado em meio físico ou digital. Além disso, o corpo de funcionários dos estabelecimentos deverá passar por treinamento e formação.

A justificativa observa que “O ano de 2021 marcou a retomada do crescimento de registros de estupros e estupros de vulnerável contra meninas e mulheres no Brasil”. Nesse contexto e em reforço à legislação já existente, os locais da vida noturna deveriam assumir um papel “na detecção de situações potencialmente perigosas ou desconfortáveis e no cuidado das vítimas quando ocorre uma agressão, a fim de garantir que esses locais desempenhem um papel ativo contra a violência baseada no gênero, assim como outros atores sociais, culturais e políticos da cidade”.

O projeto reúne condições para seguir em tramitação, consoante será demonstrado.

Sob o ponto de vista formal, a propositura encontra fundamento no art. 37, “caput”, da Lei Orgânica Municipal.

Segundo o doutrinador Hely Lopes Meirelles (**Direito Municipal Brasileiro**, 17ª ed. atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014), “Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º,

Matéria RELCOM 188/2023. Documento assinado digitalmente por MARCELO MESSIAS DOS SANTOS COSTA em 07/03/2023. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=433825.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental" (p. 633).

De se ressaltar ainda que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP – Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/2021).

No caso, a propositura não dispõe sobre organização administrativa, tampouco versa sobre servidores públicos ou seu regime jurídico. Com efeito, o projeto cuida de matéria não prevista no rol taxativo, reservado à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto no art. 37, § 2º, da Lei Orgânica do Município.

De se observar ainda que o Poder Judiciário tem adotado posicionamento mais flexível em relação à iniciativa parlamentar para a edição 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. Nesses casos, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral).

Em relação ao seu aspecto de fundo, observa-se que o projeto pretende implantar, através de regramento genérico e abstrato, um programa que incentive o combate à violência contra a mulher, que gerará a concessão de um selo em favor das empresas participantes.

Matéria RELCOM 188/2023. Documento assinado digitalmente por MARCELO MESSIAS DOS SANTOS COSTA em 07/03/2023. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=433825.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Nesse aspecto, a proposta encontra fundamento na competência Municipal para legislar sobre assuntos de interesse local e no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

Por interesse local, segundo Dirley da Cunha Junior (**Curso de Direito Constitucional**, 2ª ed., Salvador, Juspodivm, 2008, p. 841), entende-se, não aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato.

Nos termos do art. 174 da Constituição Federal, do fundamento da livre iniciativa decorre a liberdade do particular em relação ao Estado na condução das atividades econômicas, competindo ao Estado exercer apenas funções de fiscalização, incentivo e planejamento.

Nesse aspecto, a instituição de selo a ser concedido às empresas que aderirem ao programa proposto, insere-se na função estatal de incentivo, assim conceituada na lição do doutrinador José Afonso da Silva:

> " ... incentivo, como função normativa e reguladora da atividade econômica pelo Estado, traz a ideia do Estado promotor da economia. É o velho fomento, conhecido dos nossos ancestrais, que consiste em proteger, estimular, promover, apoiar, favorecer e auxiliar, sem empregar meios coativos, as atividades particulares que satisfaçam necessidades ou conveniências de caráter geral". (**Curso de Direito Constitucional Positivo**, 11ª ed., Malheiros, p. 738)

Especificamente sobre a instituição de selo, registram-se ainda julgados acerca da competência municipal para editar normas que não impactam na gestão administrativa do Município, evidenciando o posicionamento predominante no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no sentido de que a previsão de mera certificação não caracteriza ato concreto de administração:

Matéria RELCOM 188/2023. Documento assinado digitalmente por MARCELO MESSIAS DOS SANTOS COSTA em 07/03/2023. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=433825.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal n° 14.242, de 28 de setembro de 2018, que institui a Lei Lucas que dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de cursos de primeiros socorros para funcionários e professores de estabelecimentos no Município de Ribeirão Preto voltados ao ensino ou recreação infantil e fundamental e ***cria o selo "Lei Lucas", conforme especifica – Ausência de violação à separação de poderes – Matéria que não se inclui às de iniciativa reservada ao poder Executivos*** – Artigos 5º e 144, da Constituição Estadual – Violação ao princípio federativo por usurpação de competência da união e dos estados para legislar sobre proteção à saúde tão somente em relação ao art. 9º e parágrafo único do art. 10 da lei local. Disposições diversas da legislação estadual. Ação Procedente, em parte."
(TJSP, Órgão Especial, ADI 2251259-89.2018.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Carlos Malheiros, j. 03.04.2019 – negritos acrescentados)

"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018. Iniciativa parlamentar. Institui o Selo Cidade Linda no Município de São Paulo. Inocorrência de vício de inconstitucionalidade formal, à luz dos artigos 61 da Constituição Federal e 24 da Constituição Estadual. Ausência de previsão orçamentária específica. Irrelevância. Cominação de prazo para regulamentação. Não cabimento. Ressalvada a posição deste Relator que entendia que a disposição de alguns assuntos estavam fora da alçada do Poder Legislativo e que havia disciplina legislativa sobre alguns atos de gestão, em violação ao princípio da separação entre os poderes neste passo, com desrespeito aos artigos 5º, 47, II e 144 da Constituição do Estado, a douta maioria entendeu constitucional também o disposto no art. 2º e seu parágrafo único, da Lei ora impugnada

Matéria RELCOM 188/2023. Documento assinado digitalmente por MARCELO MESSIAS DOS SANTOS COSTA em 07/03/2023. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=433825.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

- Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018. À luz do presente feito, parece correto compreender que ***a lei em debate enquanto criadora de mera certificação conferida pela Administração Pública Municipal a pessoas jurídicas de direito privado que colaborem com o Poder Público na zeladoria urbana do Município - não se constitui em ato concreto de administração, tampouco se confunde com o planejamento e gerenciamento de serviços municipais. Na verdade, neste aspecto, cuida-se de norma geral obrigatória emanada a fim de proteger interesses da comunidade local, cabendo ao Município implantá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar (art. 84, IV, CF e 47, III, CE) respeitadas a conveniência e oportunidade da administração pública.*** AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE para declarar a inconstitucionalidade apenas da expressão "no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação" constante do art. 4º da Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018, do Município de São Paulo." *(TJSP, Órgão Especial, ADI 2095527-18.2018.8.26.0000, Rel. Des. Alex Zilenovski, j. 26.09.2018 – negritos acrescentados)*

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. **Implantação do selo 'amigo do idoso' destinado a entidades que atendem idosos nas modalidades asilar e não asilar, e empresas parceiras, com ações em benefício da pessoa idosa**. I. Inexistente vício de iniciativa legislativa. Rol constitucional exaustivo. Art. 24, §2º, CE, aplicável por simetria ao Município. Precedentes do Órgão Especial e STF. **Tese nº 917 de Repercussão Geral**. **Não configurado ato concreto de administração, tampouco ato de planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais. Usurpação**

Matéria RELCOM 188/2023. Documento assinado digitalmente por MARCELO MESSIAS DOS SANTOS COSTA em 07/03/2023. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=433825.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

de atribuições do Poder Executivo não verificada. A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso é atividade inerente à atuação da administração. **Lícito ao Legislativo Municipal impor ao Executivo o exercício de suas funções. Novos direitos e obrigações que devem ser introduzidos ao ordenamento justa e legitimamente por lei.** Suposta ausência da fonte dos recursos financeiros importaria, no máximo, na inexequibilidade do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada. II. Art. 4º, contudo, tem natureza autorizativa. Afronta ao princípio da legalidade. Atuação de toda autoridade pública deve se submeter à soberania da lei, dotada de obrigatoriedade ínsita. Criação de novos direitos e obrigações no ordenamento jurídico. Não pode o legislador transferir o exercício dessa típica função à administração por meio de suposta "autorização". Celebração de parceria ou convênio imposta à administração, como forma de consecução da lei, abrange questão afeta à organização administrativa e ao funcionamento do Poder Executivo. Inconstitucionalidade apenas nesse particular. Violação ao art. 47, II, XIV e XIX, a, CE. Pedido julgado parcialmente procedente. Inconstitucionalidade apenas do art. 4º, da lei atacada." *(TJSP, Órgão Especial, ADI 2253854-95.2017.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 16.05.2018 – negritos acrescentados)*

Assim, na forma do Substitutivo ao final apresentado, a presente propositura é hígida do ponto de vista constitucional e legal, cabendo às comissões de mérito deliberar a respeito da conveniência e oportunidade da medida.

Para ser aprovado o projeto depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Matéria RELCOM 188/2023. Documento assinado digitalmente por MARCELO MESSIAS DOS SANTOS COSTA em 07/03/2023. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=433825.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Ante o exposto, somos pela **LEGALIDADE**, na forma do seguinte Substitutivo proposto para adequar o projeto à melhor técnica de elaboração legislativa, bem como ao princípio da separação dos Poderes.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 016/2023

Dispõe sobre implementação do Protocolo Não se Cale, que visa integrar medidas de combate à violência sexual contra mulheres em espaços de lazer noturno na cidade de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A :

Art. 1º. Esta Lei visa implementar o Protocolo Não se Cale, com vistas a incentivar os espaços de lazer noturno a estabelecerem um protocolo de combate à violência sexual contra a mulher.

Art. 2º. Para os termos desta Lei, entende-se por violência sexual qualquer ato sexual ou de caráter libidinoso não consentido, consumado ou tentado, mediante violência física ou verbal, ameaça ou intimidação, assédio verbal ou avanços sexuais indesejados, assim como quaisquer ações abusivas voltadas à exploração ou submissão da sexualidade de uma pessoa por coerção de outra.

Art. 3º O Protocolo a ser estabelecido deverá contar com a colaboração dos órgãos competentes do Poder Executivo, em especial nas áreas da saúde, de direitos humanos e de segurança urbana.

Art. 4º. O Protocolo Não se Cale gerará aos estabelecimentos que a ele aderirem um selo a ser exposto no local.

Matéria RELCOM 188/2023. Documento assinado digitalmente por MARCELO MESSIAS DOS SANTOS COSTA em 07/03/2023. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=433825.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Parágrafo único. Para receberem o referido selo, os estabelecimentos deverão assinar Termo de Compromisso, no qual se comprometerão a fornecer treinamento e formação aos seus funcionários e a prestar serviços de prevenção e suporte para a mulher em situação de risco ou violência, bem como autorizarão que as informações sobre suas iniciativas sejam incluídas em banco de boas práticas de proteção contra a violência sexual, que poderá ser divulgado em meio físico ou digital.

Art. 5º. O auxílio à mulher deve ser prestado pelo estabelecimento mediante serviços de prevenção e de suporte, observando-se as seguintes diretrizes:

I – atenção prioritária à pessoa agredida, evitando-se que seja deixada sozinha, a menos que ela o solicite, em especial em caso de agressão grave, estupro ou abuso sexual;

II – garantia de prestação à vítima das informações necessárias sobre os possíveis encaminhamentos legais da ocorrência, tendo em vista a Lei Federal nº 12.845, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre o atendimento obrigatório e integral de pessoas em situação de violência sexual;

III - no momento de acolhimento da vítima, deve-se evitar qualquer atitude de cumplicidade em relação ao agressor, cujos dados deverão ser coletados para eventuais denúncias formais que a vítima deseje realizar;

IV – oferta de acompanhamento até o embarque da mulher, seja em seu carro ou outro meio de transporte, diante de situações de vulnerabilidade e risco de violência sexual;

V – comunicação imediata da situação de risco à autoridade policial.

Art. 6º. O Protocolo Não se Cale será objeto de campanha de divulgação, para conscientização da população sobre as medidas a serem tomadas em situações de violência sexual.

Matéria RELCOM 188/2023. Documento assinado digitalmente por MARCELO MESSIAS DOS SANTOS COSTA em 07/03/2023. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=433825.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

§ 1º. Deverão ser utilizados cartazes, a serem afixados nos espaços de lazer noturno, informando acerca da disponibilidade do estabelecimento de prestar auxílio à mulher que se sinta em situação de risco ou que tenha sofrido alguma violência.

§ 2º Os cartazes deverão explicitar o compromisso do local na promoção da liberdade sexual e informar que existe um protocolo para responder às agressões que possam ocorrer.

§ 3º. Outros mecanismos que viabilizem a efetiva comunicação entre a mulher e o estabelecimento poderão ser utilizados.

Art. 7º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em

Matéria RELCOM 188/2023. Documento assinado digitalmente por MARCELO MESSIAS DOS SANTOS COSTA em 07/03/2023. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=433825.