



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

EXMO. SR. PRESIDENTE

PL 073/2023

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre **Vereadora Fernanda Schilic Garcia**, que “*Dispõe sobre a obrigação de espaços de prática esportiva de implementarem medidas de proteção a mulheres em situação de violência ou importunação sexual em suas dependências*”.

De início, cabe mencionar que o jurídico desta Casa de Leis já se manifestou pela **constitucionalidade** da matéria, quando analisou os **PLs nº 228/2019 e 29/2023** que, respectivamente, tratavam da “*obrigatoriedade dos Bares, Restaurantes e Casas Noturnas a adotarem medidas de auxílio à mulher que se sinta em situação de risco*” e da “*obrigação de espaços públicos e privados de lazer de implementarem medidas de proteção a mulheres em situação de risco ou violência sexual em suas dependências*”.

Com efeito, a matéria se refere à **proteção da mulher** e encontra amparo constitucional nos princípios fundamentais relativos à **dignidade da pessoa humana e à promoção do bem de todos, sem preconceitos de sexo** ou quaisquer outras formas de discriminação, conforme o disposto nos arts. 1º, inciso III, e 3º, incisos III e IV, da Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III - a dignidade da pessoa humana;

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

(...)

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

No que concerne a sua **iniciativa**, a proposição também não encontra óbices legais, uma vez que consideramos tratar-se de **matéria concorrente**, haja vista que à implementação de medidas de proteção a mulheres em situação de risco ou violência sexual em espaços públicos e privados de lazer, objetiva dar concretude aos **direitos da segurança, igualdade e vida**, consagrados como **fundamentais e de aplicação imediata**, nos termos do art. 5º, inciso I e §1º da Constituição Federal, *in verbis*:

*“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do **direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança** e à propriedade, nos termos seguintes:*

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

(...)

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. (g.n.)

(...)

Acrescente-se, ainda, que a Constituição Federal confere proteção especial às mulheres, prevendo igualdade de direitos (art. 5º, inciso I), e assegurando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações domésticas¹, especialmente delineados na Lei Maria da Penha, **Lei Nacional nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**.

Por essas razões, **não há que se falar em vício de iniciativa legislativa**, visto que a matéria em pauta decorre diretamente do ordenamento constitucional, bem como não está elencada no rol taxativo das hipóteses de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, disposto no art. 61, §1º, inciso II da Constituição Federal², dispositivo que, em âmbito estadual, encontra

¹ Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

(...)

§ 8º O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

² Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

- criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

correspondência no art. 24, §2º da Constituição Paulista³, e, em âmbito municipal, corresponde ao art. 38 da Lei Orgânica do Município de Sorocaba⁴.

Observa-se ainda, que a proposição guarda também estreita relação com o **Poder de Polícia** administrativo, o qual é um instrumento conferido ao administrador que lhe permite condicionar ou restringir o exercício de atividade, o uso e gozo de bens e direitos pelos particulares, privilegiando o interesse da coletividade.

O conceito legal de Poder de Polícia está disposto no art. 78 do Código Tributário Nacional, *in verbis*:

“Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstração de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais e coletivos”. (g.n.)

Apesar do conceito legal supra, a doutrina tem construído diferentes definições para o Poder de Polícia, merecendo destaque os ensinamentos da ilustre Professora **Fernanda Marinela**, quando afirma que:

“(...) é possível conceituar Poder de Polícia como atividade da Administração Pública que se expressa por meio de atos normativos ou concretos, com fundamentos na supremacia geral e, na forma da lei, de condicionar a liberdade e a propriedade dos indivíduos mediante ações fiscalizadoras, preventivas e repressivas, impondo aos administrados comportamentos compatíveis com o interesse sociais sedimentados no sistema normativo”⁵.(g.n.)

³ Art. 24 – (...)

§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;
2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX; (NR)
3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;
4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (NR)
5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; (NR)
6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

⁴ Art. 38. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

I - regime jurídico dos servidores;
II - criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;
III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;
IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.

⁵ MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. Niterói/RJ, 2010, Editora Impetus, 4ª Edição. 201 p.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

A corroborar com nosso entendimento destacamos o seguinte acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo, que em matéria semelhante assim decidiu:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 2.354, de 8 de julho de 2021, do Município de Jandira, que “dispõe sobre a obrigatoriedade de bares, restaurantes, casas noturnas adotarem medidas de auxílio à mulher em situação de risco e dá outras providências”. I. AUSÊNCIA DE PARAMETRICIDADE. Controle abstrato de constitucionalidade que somente pode se fundar na Constituição Estadual. Análise restrita aos dispositivos constitucionais invocados. II. **COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO. Há interesse local na definição de práticas comerciais no âmbito da proteção da mulher.** Medidas que devem ser adequadas à realidade local. Inexistência de usurpação de competência legislativa privativa da União. Obrigação imposta a todos que se enquadrarem na norma, de forma indistinta. **Polícia administrativa.** III. **INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LIVRE INICIATIVA, DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE.** Legislação municipal que tem por objeto específico a proteção da mulher. Matéria comercial regulada de forma secundária, de modo que a lei municipal pode mesmo impor condição. Inocorrência de inviabilização ao exercício da atividade econômica, no caso. Medida proporcional e razoável. **Inocorrência de inconstitucionalidade. Ação julgada improcedente.**”*

(TJSP; ADIN 2172552-05.2021.8.26.0000; Rel: Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 29/06/2022; Data de Registro: 05/07/2022)

Contudo, **é recomendável a inclusão de cláusula punitiva** direcionada aos estabelecimentos privados que descumprirem a norma, sob risco de se ter mero texto legislativo sem força coativa.

Salientamos que segundo a concepção de Hans Kelsen, a norma jurídica perfeita há de ter não apenas a imposição da conduta em si (ordem jurídica positiva), mas igualmente uma sanção para a hipótese de seu descumprimento (ordem moral positiva).

Cabe alertar, ainda, que tendo em vista que ainda tramitam nesta Casa de Leis os **PLs nº 228/2019 e 29/2023**, os quais tratam de matéria semelhante à proposição em análise, cabe ao caso a aplicação do disposto no art.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

139 do RIC⁶, ou seja, prevalecerá em tramitação a proposição protocolada com maior antecedência e os demais serão apensados ao primeiro.

É oportuno enfatizar que tal apensamento está em consonância com a melhor **técnica legislativa** e tem o condão de se evitar uma eventual violação ao disposto no inciso IV, do art. 7º da Lei Complementar Nacional nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, *in verbis*:

“Art. 7º O primeiro artigo texto indicará o objetivo da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

*IV – **o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei**, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa”. (g.n.)*

Ex positis, observada as recomendações acima **nada a opor sob o aspecto legal** da proposição, ressaltando-se que a sua aprovação dependerá do voto favorável da **maioria simples** dos membros da Câmara (art. 162 do RI)⁷.

É o parecer.

Sorocaba, 10 de abril de 2023.

Roberta dos Santos Veiga
PROCURADORA LEGISLATIVA

⁶ Art. 139. Havendo 2 (dois) ou mais projetos semelhantes em tramitação legislativa, o Presidente da Câmara determinará que prevaleça na tramitação aquele que tiver sido protocolizado com maior antecedência e que os demais projetos sejam apensos ao primeiro.

⁷ Art. 162. Todas as deliberações da Câmara, salvo disposição expressa em contrário, serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta dos seus membros.