



Câmara Municipal de Cordeirópolis

Edifício "Dr. Cassio de Freitas Levy"

PROJETO DE LEI Nº 28/2015

Dispõe sobre o uso de Espaços Públicos de publicidade para Campanhas Educativas, sobre atos de violência contra a mulher.

Art. 1º O Executivo usará os Espaços Públicos e de Publicidade, tais como escolas, creches, hospitais, veículos, *outdoors* e outros, do município de Cordeirópolis, para campanhas educativas permanentes, sobre atos de violência contra a mulher.

Art. 2º A campanha educativa deverá ser feita através de materiais de publicidade que serão fixados em diversos locais visíveis e de grande circulação de pessoas.

Art. 3º A confecção dos materiais e divulgação da campanha deverá ser debatida no Centro de Referência Especializado da Assistência Social e no Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Justificativa

Um projeto de caráter educativo e que possui como objetivo combater a prática de qualquer tipo de violência, bem como incentivar a denúncia de todo e qualquer tipo de agressão, utilizando-se do uso de espaços públicos de publicidade para campanhas educativas sobre os atos de violência contra a mulher.

Se aprovada a lei, o Poder Executivo usará os espaços públicos e de publicidade, tais como escolas, creches, hospitais, veículos, *outdoors* e outros locais visíveis e de grande circulação de pessoas para que a campanha proposta no projeto, seja feita através de materiais de publicidade.

A confecção dos materiais e divulgação da campanha deverão ser debatidos no Centro de Referência Especializado da Assistência Social e no Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres.

Infelizmente, a violência contra a mulher, há muito se faz presente na história da humanidade. É um grave problema que precisa ser enfrentado e erradicado numa verdadeira "força tarefa" a ser realizada por toda a sociedade. Por estar enraizada em questões históricas e culturais, se faz necessário debater, entender e mudar este quadro caótico a fim de estancar este flagelo que atinge a todas as camadas sociais, rompendo o silêncio que acoberta tantas atrocidades cometidas dentro dos lares.

PROTOCOLO Nº: 1234/2015

DATA: 14/09/2015

HORA: 12:33

USUARIO: PAULO



Câmara Municipal de Cordeirópolis

Edifício "Dr. Cassio de Freitas Levy"

A utilização de espaços públicos para abordar a violência que ocorre contra a mulher é importantíssima, pois sendo em grandes lugares de movimentação de pessoas, ao promover o debate e desenvolver ações preventivas e educativas voltadas à questão, inclusive, com campanhas publicitárias nesses ambientes, esperamos dar um largo passo na visibilidade, enfrentamento e superação do problema. É perceptível, que em grande parte das comunidades, notadamente nas classes menos favorecidas, a dureza do cotidiano é transposta sem barreiras para a instituição, como é o caso da violência doméstica.

Diante do exposto, solicito aos Nobres Pares desta Casa a acolhida e aprovação do referido Projeto de Lei.

Câmara Municipal de Cordeirópolis, 14 de setembro de 2015.


Alceu Guimarães

Vereador - PPS

PROTOCOLO Nº: 1234/2015

DATA: 14/09/2015

HORA: 12:33

USUARIO: PAULO

PARECER

Nº 2454/2015

- PL – Poder Legislativo. Campanha educativa contra atos de violência contra a mulher. Ato de gestão administrativa. Princípio da separação dos poderes. Considerações.

CONSULTA:

A Câmara consultante solicita análise de projeto de lei que dispõe sobre o uso de espaços públicos de publicidade para campanhas educativas, sobre atos de violência contra a mulher.

A consulta segue acompanhada do referido projeto de lei.

RESPOSTA:

Como reiteradamente esclarecido por este Instituto, a criação de campanhas de conscientização, assim como as voltadas para a prática de ação social, consubstanciam atos típicos de gestão administrativa que envolvem o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo, distanciando-se da generalidade e abstração que devem revestir os atos editados pelo Poder Legislativo.

Sobre o tema, confira-se o Enunciado IBAM nº. 02/2004:

'Processo Legislativo. Inconstitucionalidade de projeto de lei originário do Legislativo que: 1) crie programa de governo; e 2) institua atribuições ao Executivo e a órgãos a ele subordinados'

Desta forma, ao estabelecer no art. 3º que tema relativo à confecção de materiais e divulgação da campanha deverá ser debatido no Centro de Referência Especializado da Assistência Social e no Conselho

CÂMARA MUNICIPAL DE CORDEIRÓPOLIS

Protocolo Nº 85/2015
Data: 23/09/2015 Hora: 15:55:00
Remetente: IBAM-Inst. Brasl. de Adm. Municipal
Assunto: Parecer sobre o PL 28/2015, que dispõe sobre o uso de espaços públicos de publicidade para campanhas

Municipal de Direitos das Mulheres, locais estes que constituem um prolongamento do Poder Executivo, com o objetivo específico de estudar, incentivar, apresentar sugestões e conclusões a respeito dos assuntos que lhe são afetos, o Legislativo estará criando atribuição à órgãos subordinados ao Executivo.

De qualquer forma, sabe-se que medidas como a trazida pela propositura em análise, qual seja, campanha de conscientização, para se efetivarem, requerem o dispêndio de despesas públicas, já que envolvem confecção de materiais de publicidade, dentre outros custos necessários para propiciar uma melhor difusão da campanha, o que cabe ao Executivo analisar, sob pena de violação ao princípio constitucional da separação dos poderes (art. 2º, CRFB/88).

Registre-se, por fim, que se a Câmara desejar travar diálogo público com a sociedade no âmbito do próprio Poder Legislativo, sequer precisa de lei para isso, podendo no próprio recinto da Câmara, estabelecer campanha de conscientização sobre algum tema de relevância pública, como o trazido pelo projeto de lei em tela, desde de que isso não importe criar Programa de Governo ou Ação Social.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica do projeto de lei apresentado. Todavia, ante a relevância do tema, nada impede que o Legislativo encaminhe ao Executivo indicação para elaboração da campanha mencionada.

É o parecer, s.m.j.

Diego Leonards da Silva Santos
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 23 de setembro de 2015.

PARECER JURÍDICO

Autor: Vereador Alceu da Silva Guimarães
Assunto: Projeto de Lei n.º 28/2015 – Dispõe sobre o uso de Espaços Públicos de publicidade para Campanhas Educativas sobre atos de violência contra a mulher.

Visa o presente projeto de lei, de autoria do vereador Alceu da Silva Guimarães, dispor sobre o uso de Espaços Públicos de publicidade para Campanhas Educativas sobre atos de violência contra a mulher.

Quando do recebimento de tal projeto por esta Casa de Leis, foi solicitado parecer do IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, o qual entendeu que o presente projeto mostra-se inviável juridicamente.

É o relatório.

Opino.

Ainda que sejam relevantes e meritórias as razões que justificam a pretensão do vereador, pelo nosso entendimento, a iniciativa do projeto de lei em análise não compete ao Poder Legislativo.

Conforme apreciado pelo IBAM, entende-se que, antes mesmo de adentrar ao mérito do presente projeto de lei, o que, diga-se de passagem, merece ser fruto de uma indicação ao Executivo Municipal para que dê encaminhamento em um programa educativo nos moldes apresentados, verifica-se a existência de vício de iniciativa.

Restou claro no texto do projeto, que tal obrigação mostra-se de iniciativa do Executivo, pois somente cabe a ele a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Diretorias Municipais e órgãos da Administração Pública, além de todos serviços públicos, conforme especifica o artigo 49, inciso II, da Lei Orgânica do Município de Cordeirópolis.

Tal disciplinamento ainda é alicerçado pelo Regimento Interno da Câmara Municipal de Cordeirópolis, que preceitua em seu artigo 182, ser de competência privativa do Prefeito a iniciativa dos projetos de Lei mencionados no artigo 49 e 154 da Lei Orgânica Municipal.

O projeto de lei apresentado é fruto de iniciativa parlamentar e não de iniciativa do Poder Executivo, como exige para o tema em questão, a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município de Cordeirópolis. Há flagrante vício de

iniciativa, de origem desse projeto. Há na espécie legislativa em crítica, o que se chama de inconstitucionalidade formal.

O nosso direito adota o sistema de iniciativa pluralística, tendo em vista que pode ser exercitada por diversos sujeitos. Entretanto, o rol previsto no art. 61, *caput*, da CF, é exaustivo, pois não comporta nenhuma exceção, devendo ser aplicado aos Estados-membros e Municípios.

Assim, a propositura de qualquer projeto por pessoa que não esteja prevista no referido artigo, caracteriza o ato como inconstitucional, por vício de iniciativa.

A CF, em seu art. 61, §§, incisos e alíneas, diferencia iniciativa privativa de iniciativa concorrente. A **iniciativa privativa (reservada ou exclusiva)** é a que compete a apenas um órgão, agente ou pessoa; é intransferível; é exceção. A CF, em seu art. 61, §1º, inciso II, dispõe sobre as matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, reservadas de forma exclusiva ao Presidente da República, que são aplicadas também ao Prefeito Municipal, por simetria e exclusão.

As LOM"s devem apontar como **matérias de iniciativa privativa do Prefeito**: aquelas que tratam de criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos municipais na Administração direta, autárquica ou fundacional; fixação ou aumento da remuneração dos servidores públicos municipais; regime jurídico, provimento de cargos e emprego, estabilidade e aposentadoria dos servidores; organização administrativa; criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública Municipal; plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, orçamento anual, entre outros.

Dentro desse contexto, encontramos disciplinada como matéria privativa na Lei Orgânica do Município de Cordeirópolis, conforme assim definido no artigo 49, inciso II.

Na esfera municipal, o processo legislativo pode ser entendido como um conjunto de procedimentos que deverão ser observados pelos Poderes Executivo e Legislativo com vistas à elaboração de atos jurídicos. A iniciativa em algumas matérias é de competência exclusiva do Poder Executivo, conforme estabelecido na Lei Orgânica Municipal.

Dessa maneira, o desencadeamento do processo legislativo das leis que versam sobre serviços públicos é de *iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo*, e não do Poder Legislativo.

Sobre iniciativa de projeto de lei, escreve o autor Roberto B. Dias da

Silva:

"A iniciativa é o ato que faz surgir o projeto de lei, dando o primeiro passo do processo legislativo tendente a criar a espécie normativa. Como regra geral, a Constituição Federal prevê que os projetos de

leis podem ser iniciados por qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Congresso Nacional ou pelo presidente da República. É a chamada iniciativa concorrente (art. 61, caput). Contudo, há matérias que a Constituição estabelece que somente poderão ser tratadas por meio de leis de iniciativa exclusiva de certas pessoas ou órgãos. São as chamadas iniciativas privativas. Exemplos desse tipo de iniciativa podem ser encontrados no § 1º do art. 61."¹

Cutrossim, o presente projeto de lei, invade a esfera de atuação do Poder Legislativo e impõe severa mácula ao princípio fundamental da separação entre os Poderes, conforme o disposto no art. 2º da Constituição Federal (que está em consonância com o art. 12 da nossa Lei Orgânica).

Oportuno registrar ainda que o vício é insanável porque as leis com vício de iniciativa não podem ser convalidadas pelo Prefeito, consoante preconizava a Súmula 5 do STF (de 13.12.1963), *verbis*:

"A sanção do projeto supre a falta de iniciativa ao Poder Executivo."

Tal súmula foi superada há décadas e a posição atual do STF é de que não é possível suprir o vício de iniciativa com a sanção. Senão vejamos:

*"O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de posituação do Direito, gerado pela usurpação de poder sujeito a cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado"*²

A convalidação não ocorre devido ao princípio da inpartição do poder, do qual o princípio da reserva da iniciativa ao chefe do Poder Executivo é corolário.³

Sobre a impossibilidade da sanção do Chefe do Poder Executivo sanar o vício de iniciativa legislativa, Alexandre de Moraes⁴ esclarece:

"Assim, supondo que um projeto de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo tenha sido apresentado por um parlamentar, discutido e aprovado pelo Congresso Nacional, quando

¹ in *Manual de Direito Constitucional*, 1ª ed., Manole, São Paulo, 2007, p. 238.

² STF, Pleno, Adin n.º 1.391-2/SP, Rel. Ministro Celso de Mello, Diário de Justiça, Seção I, 28 nov. 1997, p. 62.216, *apud* Alexandre DE MORAES, *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*, São Paulo, Atlas, 2002, p. 1.398.

³ STF, ADIn 89-MG, rel. Min. Ilmar Galvão, D. 20.03.1993.

⁴ Alexandre DE MORAES, *Direito Constitucional*, 12ª ed., São Paulo, Atlas, 2002, pp. 531 e 532.

remetido à deliberação executiva, a eventual aquiescência do Presidente da República, por meio da sanção, estaria suprindo o inicial vício formal de constitucionalidade?

Acreditamos não ser possível suprir o vício de iniciativa com a sanção, pois tal vício macula de nulidade toda a formação da lei, não podendo ser convalidado pela futura sanção presidencial. A Súmula 5 do Supremo Tribunal Federal, que previa posicionamento diverso, foi abandonada em 1974, no julgamento da Representação n.º 890 – CB⁵, permanecendo, atualmente, a posição do Supremo Tribunal Federal pela impossibilidade de convalidação, (...)

Pedro Lenza⁶ vai mais além e afirma que a referida Súmula nº 5 do STF está superada desde o advento da EC n.º 1/69, nos termos de seu art. 5º, parágrafo único, que fixava a impossibilidade de emendas parlamentares a projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República (cf. Rp 890, RTJ 69/625).

Cabe observar que o art. 5º e parágrafo único da Carta-Emenda de 1967/1969, vem praticamente repetido no art. 61, §1º, da Carta Magna vigente, que define as matérias de iniciativa privativa do Presidente da República e, por extensão, dos Governadores e dos Prefeitos. Esse dispositivo é complementado pelo art. 63, que admite aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º (inciso I). Ora, se o Legislativo não pode, por emenda a projeto de lei do Executivo, aumentar a despesa, também não pode criar a despesa por lei de que não tem a iniciativa.

RONALDO POLETTI bem apanha esta questão, quando enfatiza que "um dos pontos cardeais de uma Constituição Federal reside na repartição da competência legislativa entre os entes componentes do Estado. A paritocância, daquela partilha entre os Estados-Membros, União e Municípios, da matéria legislativa, cujo descumprimento gera a inconstitucionalidade, há, hoje, por outro lado, um alargamento da participação do Executivo no processo legislativo, de maneira a concluir-se pela repartição legislativa também em termos horizontais" (Controle da Constitucionalidade das Leis, Forense, 1985, pág. 168).

Refere-se o autor às matérias reservadas e à vedação de emendas conforme o art. 57, parágrafo único, da Emenda 1/69, hoje no art. 61, § 1º e art. 53, da Constituição, para dizer: "Tais matérias, se legisladas por iniciativa de Congresso e não do Presidente da República, propiciarão diplomas inconstitucionais. Antes, admitia-se que a sanção supria a falta de iniciativa por uma questão de economia no processo legislativo. Agora, porém, é preciso ter consciência de que os dispositivos constitucionais têm como destinatários não apenas os membros do Congresso, mas também o Presidente da República, que não está autorizado a demitir-se de sua prerrogativa na iniciativa das leis quando a Carta Magna assim disciplina. O veto

⁵ 4RTJ 69/625 – EMENTA: "A sanção não supre a falta de iniciativa *ex vi* do disposto no art. 57, parágrafo único, da Constituição, que alterou o direito anterior". No mesmo sentido: RTJ 157/460.

⁶ Direito Constitucional Esquematizado, 12ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 340.

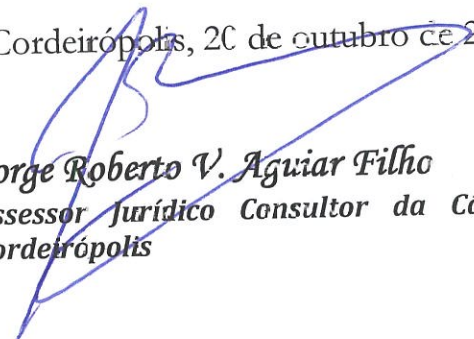
por inconstitucionalidade não representa uma mera faculdade, mas um dever indisponível do Chefe da Nação. Sua sanção, aderindo a um projeto de lei aprovado pelo Congresso, que deveria ter sido de sua iniciativa, por mandamento constitucional, não supre a iniciativa nem sana o vício de inconstitucionalidade" (op. cit., pp. 168-169).

Dessa forma, como não é permitido que o vereador deflagre o processo legislativo destinado a tratar de obrigações impostas ao Executivo, temos que a propositura do projeto de lei em tela possui vício formal insanável, sendo ainda, como se demonstrou, inconstitucional.

Posto isso, o projeto de lei em comento padece, em nosso sentir, do vício de iniciativa, que cria uma condição de inconstitucionalidade à pretensão do Poder Legislativo.

S.M.J., esse é o nosso entendimento.

Cordeirópolis, 20 de outubro de 2015.


Jorge Roberto V. Aguiar Filho
Assessor Jurídico Consultor da Câmara Municipal de
Cordeirópolis