



PLL 010/2023

Nº do Processo: 24471

Requerente: Ver. Átila Andrade

Tipo de Proposição: Projeto de Lei do Legislativo (PLL)

Data de Conclusão à Procuradoria: 23/02/2023

RELATÓRIO

Versa o expediente sobre proposição subscrita por Edil com assento nesta nobre Casa Legislativa, que solicita aprovação do colendo Plenário para Projeto de Lei que *“cria no âmbito do Município de Sapucaia do Sul o Protocolo Não é Não de atendimento à mulher vítima de violência sexual ou assédio em discotecas ou estabelecimentos noturnos, eventos festivos, bares, restaurantes ou qualquer outro estabelecimento de grande circulação de pessoas”*.

O processo tramita exclusivamente em formato digital, constam dos autos eletrônicos os seguintes documentos:

- ID 51771 (Página única);
- ID 51804 (Página única);

PARECER

A proposição está inserida no contexto do poder de polícia administrativa, inerente ao poder público municipal. Nas palavras do saudoso mestre Hely Lopes Meirelles:

“A extensão do poder de polícia é hoje muito ampla, abrangendo desde a a proteção à moral e aos bons costumes, a preservação da saúde pública, a censura de espetáculos públicos, a segurança das construções e dos transportes, até a segurança nacional em particular. Daí encontramos nos estados modernos a polícia de costumes, a polícia sanitária, a polícia das construções, a polícia das águas, a polícia da atmosfera, a polícia florestal, a polícia de trânsito, a polícia dos meios de comunicação e divulgação, a polícia das profissões, a polícia ambiental, a polícia da



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul
Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081

economia popular, e tantas outras que atuam sobre atividades particulares que afetam ou podem afetar os superiores interesses da comunidade, que incumbe ao Estado velar e proteger. Onde houver interesse relevante da coletividade ou do próprio Estado, haverá, correlatamente, igual poder de polícia administrativa para proteção desses interesses”.

(MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 17ª. Ed., 2ª tiragem atualizada por ADILSON ABREU DALLARI (Coordenador). – São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p.491

Adentrando especificamente ao poder de polícia das atividades urbanas em geral, que diz respeito ao projeto de lei em comento, prossegue segue o celebrado doutrinador (p.527-528):

“Para esse policiamento, deve o Município indicar o proceder do administrado, regulamentar a fiscalização e cobrar as taxas estabelecidas por lei. Nessa regulamentação se incluem a fixação de horário do comércio em geral e das diversificações para certas atividades ou estabelecimentos bem como o modo de apresentação das mercadorias, utilidades e serviços oferecidos ao público. Tal poder é inerente ao Município para ordenação da vida urbana, nas suas exigências de segurança, higiene, sossego e bem-estar da coletividade. Por isso, a jurisprudência tem consagrado reiteradamente a validade de tal regulamentação e das respectivas sanções, como legítima expressão do interesse local.

Nem se objete que a fixação de horário do comércio constitui regulamentação da atividade econômica, e por isso refoge à competência municipal. A objeção é improcedente, porque a simples imposição de horário - vale dizer, do período



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul
Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081

de atendimento ao público - não se confunde com a intervenção no domínio econômico.

Há uma diferença fundamental entre estabelecer *normas* de comércio e fixar *horário* do comércio: aquelas são competência da União, este é do Município, porque traduz, tão somente, a ordenação de uma atividade urbana, que é o comércio local”.

Como vimos, existe diferença fundamental entre ordenar a atividade urbana e estabelecer normas regulamentando o exercício de atividade econômica, situação que extrapola a competência do ente municipal. Vejamos.

Ao exame das disposições constantes da proposição, verifica-se que, por ocasião do seu art. 5º, há imposição de obrigação aos estabelecimentos comerciais referidos no art. 1º no sentido que sejam disponibilizados funcionários capacitados para prestar determinado serviço (inciso I), recursos suficientes para finalidades que especifica (inciso II), manutenção de serviço de filmagem (inciso III), entre outras exigências.

Em nosso entendimento, determinações no sentido de exigir de estabelecimentos comerciais requisitos como treinamento de funcionários, prestação de serviços acessórios, instalação de aparelhos diversos e assim por diante, *exorbitam a competência municipal para ordenação das atividades urbanas*, caracterizando-se como normas reguladoras de atividade comercial, portanto, *intervenção no domínio econômico*. Nesse sentido:



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul

Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 4.496/2012 DO MUNICÍPIO DE TORRES. **OBRIGATORIEDADE DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS** DE ACONDICIONAMENTO OU EMBALAGEM DOS PRODUTOS ADQUIRIDOS EM SUPERMERCADOS, HIPERMERCADOS, MERCADOS OU SIMILARES. **NECESSIDADE DE CONTRATAÇÃO DE PESSOAL**. VÍCIO DE INICIATIVA FORMAL E INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PRELIMINAR REJEITADA. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. (...) 2. A Lei Municipal nº 4.496/2012, do Município de Torres, ao **impor aos estabelecimentos comerciais** autodenominados de supermercados, hipermercados, mercados ou similares, a **obrigação de prestar serviços** de acondicionamento ou embalagem dos serviços adquiridos por seus clientes, **obriga tais estabelecimentos a disponibilizar empacotadores**, ofendendo ao princípio constitucional do livre exercício da atividade econômica. **Matéria que interfere nas relações de trabalho, cuja competência privativa para legislar é da União, ex vi do art. 22, I, da CF. 3. Ao se imiscuir em questões atinentes ao próprio gerenciamento do negócio**, impossibilitando opção que terminaria por repercutir no preço final dos produtos postos à venda, a legislação impugnada viola o artigo 170, caput e parágrafo único, da Constituição Federal, parâmetro de constitucionalidade possível em virtude do disposto no artigo 8.º da Constituição Estadual, além do artigo 157, V, também da Constituição Estadual. PRELIMINAR DESACOLHIDA E AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70055636369, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em: 28-10-2013).

Não obstante, a proposição em comento ainda contém dispositivo que se configura em violação ao princípio da separação dos poderes,



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul

Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081

por ocasião do art. 8º, determinando ações concretas ao poder público municipal, ato que é de competência privativa do Poder Executivo:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 12.057/19, do Município de Sorocaba, de iniciativa parlamentar, que cria campanha local de enfrentamento ao assédio e violência sexual. Imposição, porém, para a campanha, de providências como o treinamento de servidores, divulgação em espaços públicos, contas de serviço e cartazes em ônibus, além de impor parcerias. Ausência de vício de iniciativa no estabelecimento em si do que é real política pública, **mas afronta à reserva da administração quando se estabelecem as ações de implementação da campanha.** Artigos 4º, 5º e 6º da Lei n. 12.057/19 considerados inconstitucionais. Ação julgada parcialmente procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2083729-89.2020.8.26.0000; Relator (a): Claudio Godoy; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/07/2021; Data de Registro: 15/07/2021)

Destacamos aqui, do voto do eminente relator, o seguinte trecho:

“Pois tal o que releva considerar na espécie, de um lado porquanto não se entrevê, na instituição em si da campanha permanente contra o assédio real política pública, como bem salientado no parecer da Procuradoria de Justiça, ademais versando matéria de extrema relevância e notória atualidade qualquer invasão de competência privativa do Chefe do Executivo.

De outro lado, contudo, quando a lei estabelece quais as ações a serem desenvolvidas



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul

Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081

na campanha, aí então já se coloca, justamente, questão atinente à invasão da esfera de reserva da administração. Com efeito, à Administração municipal, a cargo do Executivo, compete deliberar sobre as ações que, porém, por iniciativa parlamentar, acabaram sendo estabelecidas no artigo 4º e 5º da lei.

Note-se, uma coisa é instituir de modo rigorosamente oportuno e louvável a campanha permanente de combate ao assédio, assim como prever seus princípios e objetivos. Outra diferente é o Legislativo impor medidas ou ações que dependem da iniciativa própria do Executivo, por envolverem meios e modos da gestão administrativa local”. **(grifo nosso).**

Finalmente, constatamos ainda no texto do projeto de lei em análise a invasão de competência reservada à União, que ocorre no corpo do parágrafo único do seu art. 7º, ao estabelecer obrigação de **reparação civil em favor da vítima**, em caso de não atendimento do preconizado pelo texto legal.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - **direito civil**, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Finalmente, registramos, caso a proposição prossiga, que a deliberação pelo plenário da nobre Casa Legislativa deve ser precedida da manifestação das seguintes comissões permanentes:

a) **LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA**, por ser condição de tramitação do processo legislativo para todas as proposições em geral:



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul
Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081

Art. 76- Compete à Comissão de Legislação e Justiça manifestar-se sobre todos os assuntos nos aspectos constitucional, redacional e legal e, quando já aprovados pelo Plenário, analisá-los sob os aspectos lógico e gramatical, de modo a adequar ao bom vernáculo o texto das proposições.

§ 1º- Salvo expressa disposição em contrário deste Regimento, é obrigatória a audiência da Comissão de Legislação e Justiça em todos os projetos de lei e determinadas matérias que tramitarem pela Câmara.

b) SERVIÇOS URBANOS, por competência específica, eis que a proposição se destina à ordenação urbana de atividades comerciais:

Art. 78- Compete à Comissão de Serviços Urbanos, Habitação e Segurança opinar nas matérias referentes a quaisquer obras públicas, empreendimentos, habitação, segurança e execução de serviços públicos locais e **ligados às atividades produtivas em geral, oficiais ou particulares**, sobre trânsito e transporte e comunicação em geral e, especialmente, sobre o Plano de Desenvolvimento do Município e suas alterações.

c) DIREITOS HUMANOS, por tratar-se de projeto que diz respeito a questões de gênero:



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul
Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081

Art. 50- (...)VII – Direitos Humanos e Cidadania. É de competência da Comissão de Direitos Humanos e Cidadania, aspectos atinentes a direitos das minorias, crianças e adolescentes, **as questões de gênero**, do idoso, dos homossexuais, segurança social e sistema penitenciário, defesa do consumidor e demais assuntos relacionados à problemática homem trabalho, direitos humanos e direitos sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conformidade com os fundamentos normativos apresentados acima, encaminhamos o expediente ao prosseguimento **opinando pela inviabilidade de tramitação** por vislumbrar, na espécie, ocorrência de intervenção no domínio econômico, violação ao princípio da separação dos poderes e invasão de competência reservada à União. Como de costume, registramos que *o presente parecer tem natureza opinativa e não vincula a decisão das comissões*. À conclusão superior, e com aprovação, encaminhem-se os autos à DIRETORIA LEGISLATIVA para as devidas diligências.

Parecer exarado em 15 de março de 2023

Pablo José Camboim de Souza
OAB/RS 50.493
Matrícula 881

João Roberto da Fonseca Junior
Procurador Chefe
OAB/RS 69.257