

PARECER

Nº 2524/2019

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Cria o programa de combate ao assédio sexual no transporte coletivo no município. Estipula obrigações ao Executivo e às concessionárias de transporte público. Violação do princípio da separação dos poderes. Inconstitucionalidade.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, encaminhou para análise Projeto de Lei que cria o programa de combate ao assédio sexual no transporte coletivo no município.

RESPOSTA:

Inicialmente, antes de adentrarmos à análise do projeto de lei em si, impende destacar que a violência contra a mulher é produto de uma construção histórica que guarda em seu cerne estreita correlação com as categorias de gênero, classe e etnia e suas relações de poder.

Ao contrário do que possa parecer, ainda nos dias atuais, mulheres se encontram em grave posição de desvantagem em face dos homens. A prova deste fato pode ser aferida com a análise da Convenção das Nações Unidas sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher que, muito embora reflita ampla adesão dos Estados, enfrenta o paradoxo de ser um dos instrumentos internacionais sobre Direitos Humanos que recebeu o maior número de reservas formuladas pelos Estados signatários, sobretudo na cláusula relativa à



igualdade entre homens e mulheres na família.

As reservas apostas à mencionada Convenção foram justificadas com base em argumentos de ordem religiosa, cultural ou mesmo legal, o que corrobora o quanto a implementação dos direitos humanos das mulheres encontra-se vinculada à dicotomia espaço público e espaço privado, tornando dificultosa sua efetivação.

A criação de campanhas voltadas para a conscientização e a orientação de alguma questão, 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.

Deste modo, cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, seja aqui ou acolá, seja dessa forma ou de outra, seja por um breve período ou por um prazo mais longo, definindo, dentre outros pontos, as metas a serem cumpridas e a clientela a ser atendida.

Como gestor do Município, é reservada ao Prefeito a incumbência da condução das políticas públicas, e neste sentido há que se ressaltar a distinção cristalina entre as funções da Câmara e do Prefeito, marcada por Hely Lopes Meirelles:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos, autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a



atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. (In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576)

Neste sentido, a matéria se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre este princípio constitucional é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Com efeito, é incompatível com o ordenamento constitucional e principalmente com o princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF) qualquer ato legislativo que tenha por escopo disciplinar matéria de lei cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, ou que venha a autorizar o Chefe do Poder Executivo, ou qualquer de seus órgãos, a executar determinada tarefa que, para ser realizada, não necessita de autorização do Poder Legislativo.

Não menos inconstitucionais são as imposições às concessionárias de serviço público de transporte de passageiros, tais como, a utilização dos dados de videomonitoramento e GPS dos veículos



para auxiliar a identificação dos assediadores pelas mulheres, e a criação de ouvidoria para receber denúncias e encaminhá-las à autoridade competente. Tais previsões encerram obrigações que não foram previstas no respectivo contrato de concessão, violando, deste modo, não apenas as atribuições do Poder Executivo, mas também direitos do particular concessionário.

A este respeito, veja-se a recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

Lei 4.166/2005 do Município de Cascavel/PR. (...) Não obstante o nobre escopo da referida norma de estender aos idosos entre 60 e 65 anos, independentemente do horário, a gratuidade nos transportes coletivos urbanos esteja prevista no art. 230, § 2º, da CF, o diploma em referência, originado de projeto de iniciativa do Poder Legislativo, acaba por incidir em matéria sujeita à reserva de administração, por ser atinente aos contratos administrativos celebrados com as concessionárias de serviço de transporte coletivo urbano municipal (art. 30, V, da CF). (ARE 929.591 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 6-10-2017, 2ª T, DJE de 27-10-2017).

Ademais, não se admite que, por via transversa, o Poder legislativo crie obrigação de fazer ou imponha atribuições ao Poder Executivo uma vez que, em última análise, interferiria no regime de contratação do Executivo com as empresas delegatárias destes serviços de transporte coletivo.

Por fim, quanto ao art. 5º, como reiteradamente esclarecido por este Instituto, registramos não ser factível ao Poder Legislativo estabelecer prazo ao Executivo para regulamentação da lei, como já asseverado pelo STF na ADI 3394.

Dessa maneira, tendo em vista o conteúdo da presente propositura, percebe-se que, além de violar o princípio da separação de poderes, revela-se verdadeira lei de efeitos concretos, tratando-se de medida tipicamente executiva, a qual não cabe à Câmara dispor através



da sua atividade legiferante.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica do projeto de lei submetido à análise, motivo pelo qual não merece prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Marcella Meireles de Andrade
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 06 de setembro de 2019.

