

CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

000008 *bx*

PROCESSO Nº 313712023

28/11/23 - 10:52

CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Ofício nº 110/2023 - GVMM

Toledo, 28 de novembro de 2023.

Ao Senhor
DANIEL SCOPEL
Coordenador do Departamento Legislativo
Câmara Municipal de Toledo

Assunto: Solicita a emissão de parecer jurídico ao Projeto de Lei nº 178/2023.

Senhor Coordenador,

Considerando o disposto no inciso II do § 3º do artigo 160 do Regimento Interno;

Solicito ao Departamento Legislativo que proceda a suspensão do prazo regimental e posteriormente encaminhe a matéria para manifestação do órgão de apoio técnico.

Em seguida, considerando o disposto nos incisos I, II e III do artigo 5º, e incisos VI, VIII, X, XI e XVII do artigo 29 da Lei nº 2.609, de 28 de junho de 2023, que dispõe sobre a estrutura organizacional e administrativa, plano de cargos e carreiras da Câmara Municipal de Toledo;

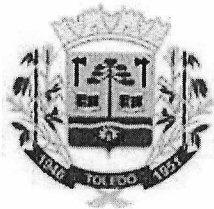
Considerando o disposto no inciso II do § 3º do artigo 160 e no § 1º do artigo 162 do Regimento Interno;

Solicito aos procuradores jurídicos a emissão de parecer jurídico sobre o Projeto de Lei nº 178/2023, que deverá abranger, no mínimo, os seguintes tópicos:

- a) os dispositivos constitucionais ou legais nos quais está fundada a validade do ato normativo proposto;
- b) as consequências jurídicas dos principais pontos da proposta de ato normativo;
- c) as controvérsias jurídicas que envolvam a matéria; e
- d) a conclusão a respeito da constitucionalidade e da legalidade da matéria.

Atenciosamente,


MARCELO MARQUES
VEREADOR



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

9 *ks*

PARECER JURÍDICO Nº 295.2023

Assunto: Projeto de Lei nº 178.2023.
Protocolo: 3137.2023, Ver. Marcelo Marques.
Objetivo: Institui o protocolo "Todos por Todas".
Autor: Vereador Chumbinho Silva.
Parecer: Legalidade, com ressalva.

1. Relatório

Solicitou o Vereador Marcelo Marques, a elaboração de parecer jurídico a respeito do Projeto de Lei nº 178.2023 que *institui o protocolo "Todos por Todas"*, de autoria do Vereador Chumbinho Silva, o qual, justifica a proposta nestes termos:

Apresentamos para deliberação plenária o presente Projeto de Lei após uma análise preocupante da situação da violência contra as mulheres, explícito nos números crescentes diariamente em nosso país.

Lamentavelmente vivenciamos diversas situações de abuso e violência contra mulher no cotidiano do nosso sistema de saúde, ou eventos que deveriam ser evitados e fiscalizados de maneira rigorosa pelo setor responsável, adotando medidas que garantem uma segurança maior ao público. Eventos conhecidos como o caso do médico anestesista de um hospital do Rio de Janeiro, Giovanni Quintella Bezerra, de 31 anos, acabou sendo preso em flagrante após abusar de uma paciente enquanto ela estava dopada e fazia uma cesariana, poderiam ser evitadas pelas respectivas administrações responsáveis dos órgãos se houvessem adotado algumas medidas de prevenção.

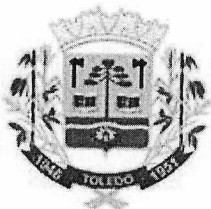
Identificou-se que a presença de uma pessoa como acompanhante tranquiliza em situações de extrema fragilidade física, emocional ou que, por procedimentos, tornem a reação difícil ou impossível.

Diante dessa realidade, o projeto de lei em questão busca garantir o direito das mulheres de terem acompanhante durante as consultas e exames, visando prevenir crimes de natureza sexual supostamente ocorridos durante esses procedimentos. É importante ressaltar que o objetivo do projeto não é regular a atuação médica, mas sim proteger as mulheres e preservar a relação médico-paciente. Essa medida é necessária para evitar falsas interpretações que possam levar a denúncias infundadas, que têm se tornado cada vez mais comuns nos últimos anos. Dessa forma, o projeto de lei propõe uma solução concreta e efetiva para garantir os direitos das mulheres e combater a violência de gênero nos serviços de saúde, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

É o breve, mas necessário relatório.

2. Do parecer

A CF/88 estabelece as diretrizes de repartição das competências materiais e legislativas a todos os entes políticos - *União, Estados e Municípios* -.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

10

Das diretrizes constitucionais de competência ressaem as competências privativas e as concorrentes; a competência concorrente admite a coexistência de normas de mais de um ente político sobre a mesma matéria, observado o grau de hierarquia das normas gerais da União; e a competência privativa significa que determinada matéria é de competência de apenas um ente político determinado.

No que se refere a competência destinadas aos municípios, o art. 30, inc. I, da CF/88 fixa que "*compete aos municípios (...) legislar sobre assuntos de interesse local*". Sendo assim, a Lei Orgânica Municipal (LOM), por simetria ao art. 30, da CF/88, dispõe no art. 9º, inc. I, sobre a competência legislativa para assuntos de interesse local.

A expressão interesse local é um termo juridicamente indeterminado, motivo pelo qual as competências municipais decorrentes desse inciso devem ser construídas casuisticamente, segundo percepções doutrinárias, decisões do STF e com a conjugação das demais disposições constitucionais e legais.¹

Nesta esteira sobre o denominado interesse local:

O critério para determinar a competência municipal é definido diante de cada caso concreto, levando-se em conta o interesse predominante e algumas outras circunstâncias diversas, como o lugar, a extensão da competência, a finalidade dos serviços etc. Outrossim, deve ser levado em consideração o fato de ter o município condições para a execução do comando normativo; caso contrário, a competência não pertence à sua esfera de atribuições.

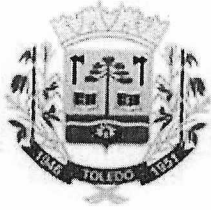
Portanto, para a definição do interesse local devemos usar alguns vetores, tomando como base a predominância do interesse municipal: as disposições normativas sobre competência, conforme estipulado na Constituição Federal, na Constituição Estadual e na Lei Orgânica Municipal, além de critérios demográficos, geográficos, administrativos e financeiros. A regra é que a entidade administrativa que diretamente for atingida pelo problema deve tomar as medidas necessárias para a sua resolução.²

O presente projeto de lei envolve matérias ligadas a segurança pública, a segurança do consumidor e eliminação de atos discriminatórios contra a mulher.

No que se refere a segurança pública, o disposto no art. 144 da CF/88, fixa que a *segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos.*

¹ MASSON, Natália. Manual de direito constitucional. 4ª ed. rev. ampl. atual. Salvador: Bahia, Editora JusPodivm, 2016, p. 542.

² AGRA, Walber de Moura. Curso de direito constitucional. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 408.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

11

Apesar da CF/88 listar as polícias de cada ente da federação como órgãos de execução da segurança pública, a doutrina aponta que deve ser observado o *caput* do art. 144, que a estabelece como sendo um direito e responsabilidade de todos, a fim de se preservar a ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio. E quando se diz "todos", ficam incluídas todas pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado. Nesse sentido:

Mas a segurança pública não é só repressão e não é problema apenas de polícia, pois a Constituição, ao estabelecer que a segurança é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos (art. 144), acolheu a concepção do I Ciclo de Estudos sobre Segurança, segundo a qual é preciso que a questão da segurança seja discutida e assumida como tarefa e responsabilidade permanente de todos, Estado e população.⁵ Daí decorre também a aceitação de outras teses daquele certame, tal como a de que "se faz necessária uma nova concepção de ordem pública, em que a colaboração e a integração comunitária sejam os novos e importantes referenciais" e a de que, dada "a amplitude da missão de manutenção da ordem pública, o combate à criminalidade deve ser inserida no contexto mais abrangente e importante da proteção da população[...]"³

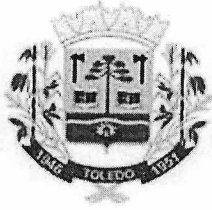
Esse necessário compartilhamento da segurança com todos é um dos fundamentos da existência de qualquer Estado, e que se correlaciona com os princípios e objetivos adotados pela CF/88, como o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III), o objetivo do Estado brasileiro de construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, inc. I) e o de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, inc. IV).

Além disso, o lazer e a segurança estão no rol de direitos sociais, conforme art. 6º da CF/88, cujo Estado deve promover e pelos quais todos compartilham responsabilidades.

O direito a segurança, que constitui direito fundamental (*caput* do art. 5º, da CF/88), permeia todo o sistema jurídico nacional, não somente na seara penal, mas também com forte apelo nos ramos do direito civil, no direito do consumidor, administrativo, etc. Portanto, a melhor leitura para se definir a competência no âmbito da segurança pública, é o de que todos os entes políticos partilham de competência sobre o assunto, respeitadas as competências privativas da união, especialmente sobre direito penal (CF/88, art. 22, inc. I).

Dessa forma, há que se levar em consideração que dada a informação contida no projeto em espeque, do aumento do índice de violência contra a mulher no Brasil, torna-se necessária a atuação do Estado com políticas públicas específicas voltada a tutela dos direitos da mulher.

³ SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 37ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 791.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

12

O presente projeto de lei, portanto, dispõe de diretrizes para uma política pública voltada a proteção e segurança da mulher, que dado o compartilhamento de responsabilidades pela Constituição Federal quanto a segurança pública, deve ser entendida como inserida na competência municipal pelo interesse municipal (CF/88, art. 30, inc. I).

Sobre os temas do direito do consumidor e da segurança pública como matérias de interesse municipal, o STF:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO DO CONSUMIDOR. COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE QUESTÕES DE SEGURANÇA NOS LOCAIS DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO. INCOGNOSCIBILIDADE DO AGRAVO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO EM FACE DE DECISÃO QUE APLICA A SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL NA ORIGEM. LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL LOCAL. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. [...]»⁴

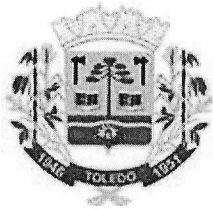
AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR. EXIBIÇÃO DE PAINEL COM A DIVULGAÇÃO DOS PREÇOS DOS COMBUSTÍVEIS. INTERESSE LOCAL. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – O município tem competência para legislar sobre normas de direito do consumidor, quando presente o interesse local. Precedentes. II – Agravo regimental a que se nega provimento.»⁵

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ORGANIZAÇÃO POLÍTICA. FEDERAÇÃO. SEGURANÇA PÚBLICA. COMPETÊNCIA COMUM. EXIGÊNCIA POR ESTADO DA FEDERAÇÃO DE DISPOSITIVO DE SEGURANÇA EM ESTABELECIMENTO BANCÁRIO. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INEXISTÊNCIA. 1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria. 2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior. 3. A Lei federal 7.102, de 20 de junho de 1983, não suprime a possibilidade de estados e municípios complementem as exigências de segurança, que, nos seus respectivos âmbitos de interesse, são impostas aos estabelecimentos financeiros. Assim, por se tratar de tema afeto à segurança pública, tanto a União, quanto Estados e Municípios, detêm competência legislativa para disciplinar a matéria. Precedentes. 4.. Ação direta julgada improcedente.»⁶

⁴ STF, ARE 1336448 AgR, Relator(a): LUIZ FUX (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 19/10/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-214 DIVULG 27-10-2021 PUBLIC 28-10-2021

⁵ STF, RE 1188853 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 05/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-201 DIVULG 12-08-2020 PUBLIC 13-08-2020.

⁶ STF, ADI 3921, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 28/09/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-268 DIVULG 09-11-2020 PUBLIC 10-11-2020



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

13 

Sobre a iniciativa legislativa, vê-se que a matéria não está inserida na competência privativa de nenhum dos Poderes constituídos.

De mais a mais, o Supremo Tribunal Federal firmou tese em recurso extraordinário com repercussão geral - *Tema 917* -, sobre a possibilidade de iniciativa legislativa parlamentar em matérias que criem despesas para o Poder Executivo, desde que não inseridas nas vedações do art. 61, §1º, da CF/88. De se ver o Tema 917: *Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)*.

Portanto, há óbice constitucional ou legal para o presente projeto de lei, uma vez que pretende a salvaguarda de direitos fundamentais do ser humano, de ser respeitado e livre de ações que podem afetar a sua segurança, liberdade e dignidade.

Por último, a ressalva que deve ser feita é conquanto ao disposto no art. 8º, pois que as infrações administrativas, decorrentes do poder de polícia estatal, estão sujeitas à reserva legal, ou seja, não podem estar previstas somente em decreto do Poder Executivo, que tem caráter de ato administrativo; ao contrário, devem estar previstas em lei.

Dessa forma, as penalidades deveriam vir expressamente descritas no projeto de lei, sob pena de ter que ser feita outra lei somente para regulamentar as hipóteses de infrações e as respectivas penas administrativas.

É o parecer pela legalidade, com a ressalva supra.

Toledo, 29 de novembro de 2023.



Assinado de forma digital por
EDUARDO HOFFMANN
Dados: 2023.11.29 07:45:48 -03'00'

Eduardo Hoffmann
Procurador Jurídico Legislativo

Fabiano Scuzziato
Procurador Jurídico Legislativo