PARECER JURÍDICO Nº 005/2023

PROJETO DE LEI Nº 009/2023

AUTORA: VEREADORA ENILDA MENDONÇA

EMENTA: Direito Constitucional. Vício de Iniciativa. Usurpação de Competência. Matéria Privativa da União. Fiscalização e punição já previstas em Lei.

1 – RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei de iniciativa da Excelentíssima Senhora Vereadora Enilda Mendonça, registrado sob o nº 009/2023 que *"Dispõe sobre a vedação à veiculação de publicidade ou propaganda de caráter machista e/ou que objetifica as mulheres em outdoors, cartazes e letreiros no âmbito do Município de Ilhéus-Ba e dá outras providências",* para fins de parecer prévio.

Em sua justificativa, desfila que o Projeto é de grande relevância para que Ilhéus adote a ideia de promover a "Propaganda e Publicidade Sem Machismo" e que as agências de publicidade passem a perceber o papel pedagógico que têm na relação do seu serviço, a propaganda. Acrescenta que a proposição se restringe aos outdoors, cartazes e letreiros por serem formas de publicidade dispostas no espaço público. Os outdoors são um meio percebido de passagem, visualizados por todos, levando as pessoas a uma rápida leitura da imagem.

Aduz, ainda, que veicular representações machistas e misóginas das mulheres, apresentando-as em posições de passividade, subordinação, inferioridade ou fetichização, muitas propagandas corroboram com o machismo estrutural de nossa sociedade.

É o relatório. Passo à análise.

2 – ANÁLISE JURÍDICA

A atividade legislativa se desenvolve dentro de um processo formal, estruturado conforme o ordenamento legislativo, a que se dá o nome de processo legislativo. A cada espécie legislativa (lei ordinária, lei complementar, resolução, decreto legislativo, etc.) corresponde um determinado procedimento.

Assevera o artigo 99, do Regimento Interno desta Casa Legislativa:

> **Art. 99** – As proposições deverão ser redigidas em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e na ortografia oficial e assinadas pelo seu autor ou autores.

O Projeto de Lei em destaque atende a essa exigência regimental.

Quanto à iniciativa do projeto de Lei, demonstra-se privativa da União. Isso porque, a Constituição Federal é taxativa a respeito da questão da publicidade.

> **Art. 22.** Compete privativamente à União legislar sobre:
>
> [...]
>
> XXIX - propaganda comercial.

Nesta esteira, uma Câmara Legislativa não tem legitimidade para criar uma lei no âmbito da publicidade.

Esclareça-se que o escopo do Projeto de Lei é de suma importância, uma vez que visa proteger a honra e a dignidade das mulheres. Em termos constitucionais, no entanto, tem-se um dispositivo que concede somente à União o poder de legislar sobre a publicidade.

Une-se a isso, o fato de que a tipificação do que essa lei classifica como abuso já está prevista na legislação pátria, uma vez que estimular a violência contra a mulher é crime, em qualquer âmbito da sociedade

Acrescente-se a isso, o fato de que a Lei Orgânica do Município no parágrafo único do art. 54, em atenção à simetria, reproduziu a vedação à criação e estruturação e órgãos, bem como o aumento de despesas da Administração Pública pelo Legislativo em projeto de iniciativa exclusiva do Executivo, *ex vi:*

> Art. 54 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:
>
> I. criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta ou aumento de sua remuneração;
> II. servidores públicos do poder Executivo, da Administração Indireta e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, sem regime jurídico;
> III. **criação, estruturação** e atribuições das Secretarias, Departamentos ou Diretorias equivalentes **e órgãos da Administração Pública;**
> IV. matéria orçamentária e a que autorizem a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções.
>
> Parágrafo Único - **Não será admitido aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal,** ressalvado o disposto em lei. (Grifou-se)

No caso em comento, de fato, o presente projeto mesmo que fosse de competência municipal, representaria invasão indébita do Poder Legislativo em matéria legal que, indiscutivelmente, caberia ao Poder Executivo Municipal, contrariando a aludida estrutura simétrica do processo legislativo, eis que o artigo 77, inciso VII da Constituição Estadual prevê:

> **Art. 77 -** São de iniciativa privativa do Governador do Estado os projetos que disponham sobre:
> I - fixação ou modificação dos efetivos da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e da Polícia Civil;
> II – criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional ou aumento de remuneração;
> III – matéria tributária e orçamentária;
> IV – servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;
> V – organização das Procuradorias e da Defensoria Pública;
> **VI – criação, estruturação e competência das Secretarias e demais órgãos da administração pública;**
> **VII – organização administrativa e serviços públicos, que impliquem aumento ou redução de despesas.**

Observa-se, pois, que a Lei Orgânica do Município reproduziu os textos das Constituições Federal e Estadual, ao prever que são de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre o aumento de despesas e acerca da estruturação e competência das Secretarias.

E em vários pontos do Projeto denota-se a obrigatoriedade que é imposta para as secretarias, notoriamente nos artigos 4º, 5º e 6º.

Nessa perspectiva, traz-se o julgamento realizado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 4.432/2016, DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU, QUE \TORNA OBRIGATÓRIO A TRANSPARÊNCIA E DIVULGAÇÃO EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E SÍTIOS ELETRÔNICOS, NAS ÁREAS DA SAÚDE E EDUCAÇÃO O TRANSPORTE DE EDUCANDOS E PACIENTES\. LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. DISPOSIÇÕES ACERCA DA ORGANIZAÇÃO E DO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. MATÉRIA SOBRE A QUAL COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEGISLAR PRIVATIVAMENTE. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A SECRETARIAS MUNICIPAIS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal proposta pelo Poder Legislativo que torna obrigatória a divulgação, em audiências públicas e em sítios eletrônicos, de dados de transporte de educandos pela Secretaria Municipal de Educação e de pacientes da Secretaria Municipal de Saúde, porquanto compete ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, nos moldes do art. 82, inc. VII, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios em virtude do princípio da simetria. Ademais, conforme o art. 60, inc. II, alínea \d\, da CE, **são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública, de**

> **modo que a lei impugnada viola, também, a referida norma, uma vez que cria atribuições às Secretarias Municipais de Saúde e de Educação e Esportes.** Por conseguinte, também resta caracterizada ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos arts. 8º, caput, e 10 da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (TJ-RS - ADI: 70070796248 RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Data de Julgamento: 28/11/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 05/12/2016) (Grifou-se)

Em julgamento similar, assim julgou o Tribunal de Justiça Catarinense:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 6.286, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE CANOINHAS. PROJETO DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE INSTITUIU O "PROJETO DE PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA COM A ESTRATÉGIA DE SAÚDE DA FAMÍLIA". **DIPLOMA QUE, APESAR DE IMPLEMENTAR PROGRAMA SOCIAL, DE INTERESSE LOCAL, PARA PROTEÇÃO DE GRUPOS VULNERÁVEIS, CRIOU NOVA COMPETÊNCIA À SECRETARIA DE SAÚDE MUNICIPAL E ATRIBUIÇÕES A SEUS SERVIDORES, EM NÍTIDA AFRONTA AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL E DA AUTOGESTÃO DO PODER EXECUTIVO.** VIOLAÇÃO DOS ARTS. 32 E 50, INCISOS II, IV E VI, E 71, INCISO IV, "a", DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, COM EFEITOS RETROATIVOS "EX TUNC". (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade n. 4035623-87.2018.8.24.0000, da Capital, rel. Stanley da Silva Braga, Órgão Especial, j. 18-12-2019).

Nessa esteira, o vício de iniciativa se revela insanável.

3 CONCLUSÃO

Diante do quanto exposto, resta claro que o quanto proposto no Projeto de Lei por violação à iniciativa privativa do chefe do poder executivo e ao princípio da separação dos poderes e em obediência às normas legais, esta Assessoria Jurídica opina pela ilegalidade e inconstitucionalidade do presente Projeto de Lei,

Importante salientar que a emissão de parecer por esta Comissão não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, uma vez que essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Nesse sentido, a opinião jurídica não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa de Leis.

É o Parecer, salvo melhor Juízo das Comissões Permanentes.

Ilhéus -BA, 07 de março de 2023.

ADRIANO SANTOS DE CARVALHO
Assessor Jurídico-Legislativo
OAB/BA 42.467

JOSÉ CARLOS COSTA DA SILVA JÚNIOR
Assessor Jurídico-Legislativo