



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1150/2021 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 420/21.

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Vereadora Juliana Cardoso, que dispõe sobre a implantação do Programa "Respeito é direito e Direito é Lei" que determina a afixação de cartaz informativo em órgãos públicos e privados do Município de São Paulo.

Sob o aspecto jurídico, a propositura não reúne condições de prosseguimento pois ao determinar a afixação de cartaz informativo em órgãos públicos acaba por determinar ao Executivo a prática de ato específico e concreto de administração, de governo, atribuição exclusiva do Chefe do Executivo.

Com efeito, a atuação do Poder Legislativo Municipal em relação aos serviços públicos diz respeito à fixação de legislação principiológica, como normas gerais, diretrizes, e não à forma como cada um deles se desenvolverá, como ocorre com a propositura em análise, que institui ato concreto de administração, função precípua do Poder Executivo.

Como ensina Hely Lopes Meirelles:

Na chefia do Executivo Municipal a missão do prefeito é realizar, e não apenas planejar. Sua função precípua é converter a vontade abstrata e genérica da lei em atos concretos e particulares da administração.

[...]

A execução das obras e serviços públicos municipais está sujeita, portanto, em toda a sua plenitude, à direção do prefeito, sem interferência da Câmara, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da Prefeitura (serviços burocráticos ou técnicos) quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o Município realiza e põe à disposição da coletividade (In, Direito Municipal Brasileiro. 16ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 765/6).

Sob outro aspecto, a proposição viola o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, inserido no art. 6º da Lei Orgânica do Município e no art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo, refletindo o teor do art. 2º da Constituição Federal, princípio que a regra da reserva de iniciativa objetiva preservar.

De fato, somente o Prefeito é quem tem condições de aferir quais órgãos ou servidores poderá disponibilizar para tais ou quais atividades administrativas. E mais, somente ele, na qualidade de administrador municipal (art. 69, inciso II, da Carta Local), é quem poderá priorizar e optar pela implantação deste ou daquele programa segundo o próprio programa de governo pelo qual foi eleito.

Ante o exposto, somos PELA ILEGALIDADE, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 22/09/2021.

Carlos Bezerra Jr. (PSDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT) - Contrário

Faria de Sá (PP) - Contrário

Professor Toninho Vespoli (PSOL) - Contrário

Rodolfo Despachante (PSC)

Rubinho Nunes (PSL)

Sandra Tadeu (DEM)

Sansão Pereira (REPUBLICANOS) - Autor do Voto Vencedor

Thammy Miranda (PL) - Contrário

VOTO VENCIDO DO RELATOR DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 420/21.

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Vereadora Juliana Cardoso, que dispõe sobre a implantação do Programa "Respeito é direito e Direito é Lei" que determina a afixação de cartaz informativo com os dizeres "Discriminação por Orientação Sexual e Identidade de Gênero é ilegal e acarreta multa - Lei Estadual nº 10.948/2001".

A propositura visa dar uma maior publicidade ao comando da Lei Estadual nº 10.948/2001 e insere-se no âmbito da competência municipal para legislar sobre assuntos de predominante interesse local, consoante será demonstrado.

Sob o ponto de vista da iniciativa, a propositura encontra fundamento no art. 37, caput, da LOM segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Segundo o doutrinador Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014), as "Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental" (p. 633).

De se ressaltar ainda que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP - Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/21).

Sobre a iniciativa de leis reservadas ao Poder Legislativo cumpre consignar que o Supremo Tribunal Federal decidiu, em sede de repercussão geral, ao julgar o Recurso Especial nº 878.911/RJ, relativo ao Tema 917, onde se debatia a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância nas escolas, que "Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, 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)." Somente nessas hipóteses, "ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa."

Sob o ponto de vista material, a propositura também reúne condições para prosseguir em tramitação, eis que encontra fundamento no princípio da publicidade e transparência que devem nortear a atuação da Administração Pública como um todo, consoante determinam a Constituição Federal (art. 37, caput), a Constituição Estadual (art. 111) e a Lei Orgânica do Município (art. 81).

Importante observar também que a determinação da afixação dessas placas informativas encontra consonância com o disposto no art. 37, § 1º da Constituição Federal, segundo o qual a publicidade de serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social. Em termos praticamente iguais, dispôs a Constituição Estadual, em seu art. 115, § 1º.

Verifica-se, então, que é imperiosa a divulgação pela Administração das informações de interesse público em cumprimento ao princípio da publicidade, o qual não pode ser compreendido apenas no aspecto formal de mera publicação na imprensa oficial dos atos, contratos, leis, etc.

Pronunciou-se o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em caso semelhante, no qual se discutia a constitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar determinando a afixação de cartaz informativo com o número do disque-denúncia nas escolas da rede pública:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL QUE DETERMINA A AFIXAÇÃO DE CARTAZES INFORMATIVOS DOS NÚMEROS DO DISQUE-DENÚNCIA NAS ESCOLAS DAS REDES PÚBLICA E PRIVADA DE RIBEIRÃO PRETO INCONSTITUCIONALIDADE NA EXPRESSÃO "DA REDE PÚBLICA" CONTIDA NO ARTIGO 1º, DA LEI MUNICIPAL Nº 14.191/2018 NÃO VERIFICADA NÃO CARACTERIZAÇÃO DE UMA DAS HIPÓTESES EXCEPCIONAIS DE INICIATIVA LEGISLATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO ATIVIDADE LEGIFERANTE QUE PERTENCE, EM REGRA, AO LEGISLATIVO LEI MUNICIPAL QUE PRESTIGIA A PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA - AÇÃO IMPROCEDENTE. (ADI nº 2154897-25.2018.8.26.0000. J. 30.01.2019).

Ainda sob o aspecto material, destaque-se que a propositura encontra fundamento na competência do Poder Municipal disciplinar as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, fixando horários e condições de funcionamento. In verbis:

"Art. 160. O Poder Municipal disciplinará as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, cabendo-lhe, quanto aos estabelecimentos comerciais, industriais, de serviços e similares, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - conceder e renovar licenças para instalação e funcionamento;

II - fixar horários e condições de funcionamento;

(...)" (destacamos).

A propositura encontra fundamento ainda no chamado Poder de Polícia, assim definido pelo art. 78 do Código Tributário Nacional:

"Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos."

Sobre o tema, ensina Hely Lopes Meirelles:

"Compete ao Município a polícia administrativa das atividades urbanas em geral, para a ordenação da vida da cidade. Esse policiamento se estende a todas as atividades e estabelecimentos urbanos, desde a sua localização até a instalação e funcionamento (...) Para esse policiamento deve o Município indicar o proceder do administrado, regulamentar a fiscalização e cobrar as taxas estabelecidas por lei. Nessa regulamentação se inclui 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."

(in "Direito Municipal Brasileiro", 6ª ed., Ed. Malheiros, p. 370/371)

Para ser aprovada a proposta em análise dependerá de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto somos PELA LEGALIDADE, na forma do seguinte Substitutivo proposto para adequar o presente projeto de lei à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98 e também para fixar multa pelo descumprimento da Lei, esclarecendo que a conduta que a presente lei pretende regradar é a afixação de placa informativa sobre o conteúdo da Lei Estadual nº 10.948/2001 e não propriamente a manifestação discriminatória contra cidadão homossexual, bissexual ou transgênero, como o previsto na citada Lei Estadual. Dessa forma, entendemos que a sanção a ser fixada deve ser própria para a conduta prevista nesta lei e não

a prevista na Lei Estadual nº 10.948/2001, razão pela qual, sem prejuízo de eventuais adequações de mérito e até a fixação de outro valor de multa pelas Comissões de Mérito competentes, propomos:

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0420/21.

Dispõe sobre a implantação do Programa "Respeito é direito e Direito é Lei" que determina a afixação de cartaz informativo sobre a Lei Estadual nº 10.948/2001 que proíbe e pune atos de discriminação em virtude de orientação sexual e identidade de gênero.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A :

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a implantação do Programa "Respeito é direito e Direito é Lei" que determina a afixação de cartaz informativo sobre a Lei Estadual nº 10.948/2001 que proíbe e pune atos de discriminação em virtude de orientação sexual e identidade de gênero.

Art. 2º Ficam obrigados afixar cartaz informativo sobre o conteúdo da Lei Estadual nº 10.948/2001 os seguintes estabelecimentos:

- I - hotéis, motéis, pensões, pousadas e outros que prestem serviços de hospedagens;
- II - restaurantes, bares, lanchonetes e similares;
- III - casas noturnas de qualquer natureza;
- IV - clubes sociais e associações recreativas ou desportivas, que promovam eventos com entrada pagas;
- V - agências de viagens, terminais de ônibus, terminais rodoviários e locais de transportes de massa;
- VI - postos de serviços de autoatendimento, postos de gasolinas e demais locais de acesso público;
- VII - prédios comerciais e ocupados por órgãos e serviços públicos Municipais e Estaduais;
- VIII - demais estabelecimentos abertos à frequência coletiva localizados no Município de São Paulo, tais como as repartições públicas diretas e indiretas, escolas municipais e estaduais, centros de ensino superior, hospitais, UBS, UPAS, delegacias de polícia, postos policiais municipais e estaduais, unidades do Judiciário.

Art. 3º O cartaz de que trata esta Lei deverá afixado em local visível ao público, de fácil acesso, com leitura nítida e que permitam aos usuários dos estabelecimentos a compreensão de seu conteúdo e significado, devendo obedecer às seguintes especificações:

- I- dimensão mínima de 42cmx42cm;
- II- ser afixado em local visível, de preferência na área destinada à entrada de clientes e usuários dos serviços públicos;
- III- conter a seguinte informação: Discriminação por Orientação Sexual e Identidade de Gênero é ilegal e acarreta multa - Lei Estadual nº 10.948/2001.

Parágrafo único. Os estabelecimentos que se utilizarem de redes sociais como meio de divulgação deverão expor o cartaz informativo em suas páginas sem prejuízo da afixação física.

Art. 4º Na hipótese do não cumprimento ao artigo 1º, os estabelecimentos privados ficam sujeitos às seguintes sanções:

- I - advertência;
- II - multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), duplicada na reincidência.

Parágrafo único. A multa que se trata este artigo será atualizada anualmente pela variação do índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, sendo que, no caso de extinção deste índice, será adotado outro índice criado pela legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 22/09/2021.

Carlos Bezerra Jr. (PSDB) - Presidente - Contrário

Alessandro Guedes (PT)

Faria de Sá (PP)

Professor Toninho Vespoli (PSOL)

Rodolfo Despachante (PSC) - Contrário

Rubinho Nunes (PSL) - Contrário

Sandra Tadeu (DEM) - Contrário

Sansão Pereira (REPUBLICANOS) - Contrário

Thammy Miranda (PL) - Relator

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 23/09/2021, p. 101

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.