



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 357/2023 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0721/19.**

Trata-se de projeto de lei, de autoria dos Nobres Vereadores Isac Felix e Janaína Lima que dispõe sobre a realização de controle de entrada e saída, com a instalação de catracas nas escolas situadas no âmbito Município de São Paulo.

A Justificativa enfatiza a necessidade de se garantir a segurança de nossos estudantes.

Sob o aspecto jurídico nada obsta o prosseguimento do presente projeto de lei que se insere no âmbito da competência municipal para legislar sobre assuntos predominantemente locais (art. 30, inciso I da Constituição Federal).

Por interesse local, conforme Dirley da Cunha Junior (in "Curso de Direito Constitucional", 2ª edição, Salvador, Juspodivm, p. 841), entende-se, não aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato, mais precisamente, explana a jurista Fernanda Dias Menezes de Almeida (in "Competências na Constituição de 1988", 4ª edição, São Paulo, Atlas, p. 97 e 98), o seguinte:

( ... ) Já se percebe, pois, que muito da problemática das competências municipais gira necessariamente em torno da conceituação do que seja esse "interesse local", que aparece na Constituição substituindo o "peculiar interesse" municipal do direito anterior.

A respeito desta última expressão já se solidificara toda uma construção doutrinária, avalizada pela jurisprudência de nossos Tribunais, no sentido de fazer coincidir o peculiar interesse com o interesse predominante do Município.

Nesse diapasão, considerando que a propositura objetiva traçar disciplina relativa às condições de funcionamento de determinados estabelecimentos públicos/privados na cidade de São Paulo, temos que a matéria se encontra circunscrita no âmbito do interesse local do Município.

Oportuno observar que compete tanto ao Executivo quanto ao Legislativo a iniciativa de projetos de lei que, de forma geral e abstrata, traçam disciplina sobre as condições de funcionamento de estabelecimentos públicos e privados no território do Município.

Cabe lembrar neste ponto que a norma a que o projeto pretende dar origem não interfere em seara privativa do Executivo, eis que existem normas de administração concretas e normas de administração gerais e abstratas, para aí concluir-se que tão-somente as primeiras encontram-se fora da iniciativa do Poder Legislativo.

Sobre o assunto, reproduzimos abaixo a lição de Hely Lopes Meirelles:

"3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial 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, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos ...

4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e

concretos de administração." (in "Estudos e Pareceres de Direito Público", Ed. RT, 1984, pág. 24, grifamos)

Em seu aspecto material cumpre observar que nos termos do art. 24, inciso XV, da Constituição Federal, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre proteção à infância e à juventude. Aos Municípios, cabe suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber (art. 30, li, da Constituição Federal).

O dever da proteção de crianças e adolescentes encontra fundamento constitucional no art. 227 da Lei Maior, in verbis:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

(...)

§ 4º A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente.

(...)

De se observar ainda que o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990) também estabelece como dever do Poder Público, além da família e da sociedade em geral, "assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária".

Ressalte-se ainda que a título de prevenção geral, o Estatuto busca garantir o sadio desenvolvimento da criança e do adolescente, a fim de evitar a ocorrência de qualquer ameaça ou violação de seus direitos básicos, razão pela qual dispõem os arts. 70 e 71:

Art. 70. É dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente.

(...)

Art. 71. A criança e o adolescente têm direito à informação, cultura, lazer, esportes, diversões, espetáculos e produtos e serviços que respeitem sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Quanto a atribuição de obrigação aos estabelecimentos de ensino privados cumpre observar que o pretendido pelo presente projeto encontra fundamento no 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 tranqüilidade 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 ).

O poder de polícia, portanto, é exercido sobre todas as atividades que possam, direta ou indiretamente, afetar os interesses da coletividade, incide sobre bens, direitos e atividades,

esgota-se no âmbito da função administrativa e é exercido por órgãos administrativos de caráter fiscalizador, de maneira preventiva ou repressiva.

Nestes termos, tem o Município de São Paulo competência para editar normas que regulamentem o exercício de determinadas atividades (como a atividade escolar) tendo em vista o bem-estar, o interesse público e a segurança de seus frequentadores.

Relembre-se, por fim, que compete às Comissões de mérito analisar o projeto no que tange ao seu conteúdo, verificando a adequação da medida proposta ao interesse público.

Por se tratar de matéria que versa sobre atenção relativa à criança e ao adolescente deverão ser convocadas durante a tramitação do projeto pelo menos 2 (duas) audiências públicas, nos termos do art. 41, inciso XI, da Lei Orgânica.

Para ser aprovado o projeto depende 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.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 19/04/2023.

Sandra Santana (PSDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT)

Dra. Sandra Tadeu (UNIÃO)

Eliseu Gabriel (PSB) - Contrário

Fernando Holiday (REPUBLICANOS)

Marcelo Messias (MDB) - Autoria do Voto Vencedor

Milton Ferreira (PODE)

Professor Toninho Vespoli (PSOL) - Contrário

Thammy Miranda (PL)

### **VOTO VENCIDO DO RELATOR DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0721/19**

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Isac Félix, que dispõe sobre a realização de controle de entrada e saída nas escolas públicas municipais, com a instalação de catracas.

Segundo a justificativa ao projeto, “as escolas públicas municipais deverão adotar medidas para a realização de controle de entrada e saída, de alunos, professores, funcionários e visitantes, para fins de segurança dos frequentadores”.

A proposta não reúne condições jurídicas para prosseguir em tramitação.

Isso porque o projeto trata de matéria afeta à organização administrativa, cuja iniciativa legislativa é privativa do Prefeito, nos termos do art. 37, § 2º, inciso IV, da Lei Orgânica do Município, a quem compete, ainda, exercer a direção da administração municipal (art. 69, inciso II, da Lei Orgânica Municipal) e dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal (art. 70, inciso XIV, da Lei Orgânica Municipal).

Organização administrativa, segundo José dos Santos Carvalho Filho, “resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa” (in Manual de Direito Administrativo, Ed. Atlas, 25ª ed., 2012, pág. 447).

Nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (in Estudos e Pareceres de Direito Público, Ed. RT, 1984, pág. 24) encontra-se precisa distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:

“3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a

conduta dos municípios, no que afeta aos interesses locais, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos... 4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.”

Em caso similar ao ora analisado, onde se pretendia o uso da biometria nas escolas municipais, há precedente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo a respeito da iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.297, de 12 de novembro de 2015, do Município de Taquaritinga, que dispõe sobre a realização de exame biométrico nas escolas municipais. Matéria de interesse local. Ingerência do parlamento local na administração pública. Reconhecimento da inconstitucionalidade da lei. Ação procedente.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2263445-52.2015.8.26.0000; Relator (a): Tristão Ribeiro; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/04/2016; Data de Registro: 28/04/2016)

Desta forma, o projeto ao imiscuir-se em matéria de competência privativa do Poder Executivo, viola o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 5º) e também na Lei Orgânica do Município de São Paulo (art. 6º).

Ressalte-se, por fim, que o projeto também incorre em vício de ilegalidade, pois, tratando-se de medida que implica criação de despesa para a Administração Pública, deveria haver a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois seguintes, bem como a demonstração da origem dos recursos para o seu custeio e de medidas que compensem o aumento das despesas, tudo nos termos do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Pelo 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 19/04/2023.

Sandra Santana (PSDB) - Presidente - Contrário

Alessandro Guedes (PT) - Contrário

Dra. Sandra Tadeu (UNIÃO) - Contrário

Eliseu Gabriel (PSB)

Fernando Holiday (REPUBLICANOS) - Contrário

Marcelo Messias (MDB) - Contrário

Milton Ferreira (PODE) - Contrário

Professor Toninho Vespoli (PSOL) - Relatoria

Thammy Miranda (PL) - Contrário

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 20/04/2023, p. 398.

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site [www.saopaulo.sp.leg.br](http://www.saopaulo.sp.leg.br).