Tendo em vista o equívoco na publicação de 06/05/2017, página 101, coluna 3, segue o conteúdo correto do seguinte parecer:

PARECER Nº 441/2017 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 0003/17.

Trata-se de projeto de decreto legislativo, de autoria dos Nobres Vereadores Alfredinho, Arselino Tatto, Donato, Jair Tatto, Senival Moura, Juliana Cardoso e Eduardo Suplicy, que visa sustar os efeitos do Decreto nº 57.581, de 21 de janeiro de 2017, que introduz alterações no Decreto nº 57.069, de 17 de junho de 2016, que dispõe sobre os procedimentos e o tratamento à população em situação de rua durante a realização de ações de zeladoria urbana.

Segundo a Justificativa apresentada ao projeto, o Decreto afronta os princípios constitucionais da isonomia pelo qual deve se pautar a Administração no tratamento dos administrados, do respeito à dignidade humana, da legalidade e eficiência, na medida em que subtraiu a mediação como forma de solução de conflitos entre a Administração e a população de rua, deixou de informar previamente o planejamento das abordagens da municipalidade, excluiu a proibição de atitudes coercitivas que violem a integridade física e moral, e passou a permitir o recolhimento de itens portáteis de sobrevivência e o descarte imediato de bens inservíveis da população de rua.

Sob o aspecto jurídico, a propositura não reúne condições para ser aprovada, consoante será demonstrado.

O decreto legislativo é o instrumento apto a ser utilizado nas hipóteses em que o Poder Executivo exorbita de sua competência regulamentar e usurpa a competência legislativa da Câmara.

O fundamento legal para o ato de sustação de um decreto emanado do Poder Executivo encontra-se no artigo 14, XIII, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que dispõe competir privativamente à Câmara zelar pela preservação de sua competência legislativa, sustando os atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar.

Deve-se, portanto, verificar se o ato normativo editado pelo Executivo exorbitou de seu poder regulamentar, justificando o ato de sustação pelo Legislativo, através da edição do competente Decreto Legislativo com esse fim.

Vale lembrar inicialmente que "os decretos ou regulamentos de execução costumam ser definidos como regras jurídicas gerais, abstratas e impessoais, editadas em função de uma lei, concernentes à atuação da Administração, possibilitando a fiel execução da lei a que se referem. A Constituição de 1988 expressamente prevê a edição de regulamentos de execução em seu art. 84, IV. Segundo esse dispositivo, compete privativamente ao Presidente da República expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis." (...) "Os decretos de execução, uma vez que necessitam sempre de uma lei prévia a ser regulamentada, são atos normativos ditos secundários (o ato primário é da lei, pois deflui diretamente da Constituição); situam-se hierarquicamente abaixo da lei, a qual não podem contrariar, sob pena de serem declarados ilegais. A própria Constituição, em seu art. 49, inciso V, atribui competência ao Congresso Nacional para 'sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar'" (in Direito Constitucional Descomplicado, Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, Ed. Método, 4ª edição, pág. 587).

Assim, podem ser sustados tanto os decretos que sob o pretexto de dar cumprimento a uma lei inovem a ordem jurídica, quanto aqueles que autonomamente editados regulam matéria reservada à lei.

Importa ressaltar, também, que a partir da Emenda Constitucional nº 32/2001, passou a existir autorização expressa na Constituição, em seu art. 84, VI, para que o Presidente da República disponha sobre organização e funcionamento da Administração Federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, e proceda à extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos, diretamente mediante decreto.

Portanto, hoje, a Constituição Federal expressamente prevê a edição de decretos como atos primários, diretamente hauridos de seu texto, independentemente de lei.

Conforme ensinam Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, "os decretos previstos nessa Emenda (art. 84, VI, da Constituição) são atos de efeitos internos, dispondo sobre a organização e funcionamento da Administração e a extinção de cargos vagos, embora, indiretamente, tenham reflexos para os administrados em geral" (ob. cit. págs 590/591).

Também estes podem ser sustados pela Câmara, quando cuidem da matéria que o art. 84, VI da Constituição Federal expressamente reservou à lei em sentido formal.

A par dos decretos supra mencionados, existem aqueles que se equiparam a atos administrativos, eis que dirigem-se a pessoas ou grupos de pessoas determinadas e não criam regras gerais, constituindo decretos de efeito concreto; é o caso de um decreto de desapropriação, de nomeação, de demissão, os quais não podem ser sustados por meio de decreto legislativo, eis que foram editados no âmbito da competência regulamentar do Chefe do Executivo e o art. 14, XIII, da Lei Orgânica é expresso ao dispor, como já dissemos, que compete à Câmara zelar pela preservação de sua competência legislativa, sustando os atos normativos que exorbitem do poder regulamentar.

O presente caso concreto pretende sustar decreto do Executivo que altera a redação de dispositivos do Decreto nº 57.069, de 17 de junho de 2016, o qual dispõe sobre os procedimentos e o tratamento à população em situação de rua durante a realização de ações de zeladoria urbana.

As ações de zeladoria urbana compreendem, nos termos do art. 2º, inciso II, do Decreto nº 57.069/16, “o conjunto de atividades e serviços executados pelo Poder Público Municipal e empresas por ele contratadas visando promover a limpeza, manutenção ou recuperação de áreas públicas, tais como varrição, limpeza de bueiros e calçadas, lavagem e varrição de calçadas e ruas, cata-bagulho, reformas, reparos e outras atividades da mesma natureza”.

Da própria essência do Poder Executivo, exsurge sua competência para executar obras e serviços públicos, nos termos da Lei (arts 56 e 111 da LOM), a exemplo Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002, que dispõe sobre a organização do Sistema de Limpeza Urbana do Município de São Paulo.

O Decreto nº 57.069/16, o qual não regulamenta nenhuma lei especificamente, foi editado com fundamento no art. 84, VI, da CF, dispondo sobre organização e funcionamento dos Órgãos do Poder Executivo.

Tal decreto foi editado em 17 de junho de 2016 e pelo que se tem notícia, após o encaminhamento de proposta de Termo de Ajustamento de Conduta pela Defensoria Pública Estadual, conforme se vê abaixo da notícia veiculada em seu site na internet, em 04 de maio de 2016:

“Para evitar a apreensão ilegal de pertences da população em situação de rua na Capital paulista, a Defensoria Pública estadual encaminhou à Prefeitura de São Paulo a proposta de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) que prevê a criação de um protocolo de conduta para as atividades de limpeza, manutenção e recuperação de áreas públicas, bem como de devolução de bens eventualmente apreendidos.

Conforme ofício enviado ao Município, são comuns as apreensões de bens e pertences pessoais por Guardas Civis Metropolitanos e equipes de limpeza urbana. A Defensoria Pública afirma no documento que as “apreensões costumeiras (...) são ilegais e inconstitucionais, ferindo não apenas o direito de posse e propriedade que também é assegurado às pessoas

pobres, como também os princípios constitucionais da legalidade e do devido processo legal, sendo de rigor não apenas a devolução dos bens, como a apuração das circunstâncias relatadas que podem caracterizar inclusive o crime de abuso de autoridade (...), ou até mesmo crime mais grave, como, em tese, o previsto no artigo 157 do Código Penal [roubo]".

As apreensões incluem objetos como cobertores, roupas, documentos e instrumentos de trabalho – a exemplo de carroças usadas por catadores de materiais recicláveis –, sendo que os proprietários não são sequer informados sobre o destino dos bens e como poderiam reavê-los.

TAC

A proposta estabelece que o Município deve editar, em até 15 dias após a assinatura do TAC, uma instrução normativa para fixar procedimentos para a abordagem a pessoas em situação de rua e para o trabalho de zeladoria urbana, nas áreas frequentadas por essas pessoas, como varrição, limpeza, reformas e outras atividades semelhantes.

De acordo com a sugestão da Defensoria Pública, as atividades devem respeitar os direitos e garantias individuais das pessoas em situação de rua, utilizar o diálogo como instrumento de abordagem e a mediação como forma inicial de solução de conflitos, zelar pelos documentos, pertences e condições de saúde dessas pessoas, entre outras posturas de respeito e garantia de direitos fundamentais.

O TAC prevê a proibição ao recolhimento de bens, pertences, documentos, receitas médicas, entre outros itens, e veda a remoção forçada de pessoas fora das hipóteses previstas em lei.

À Defensoria Pública o TAC prevê os deveres de elaborar e implementar medidas judiciais e extrajudiciais visando garantir os direitos das pessoas em situação de rua; promover, em conjunto com o Município e entidades da sociedade civil e de movimentos sociais, programa de educação em direitos para esse público; e realizar orientação jurídica a essas pessoas em suas demandas." (in https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=67510&idPagina=3086, acesso em 03/03/17)

Isto posto, vamos analisar agora as alterações trazidas pelo Decreto nº 57.581, de 20 de janeiro de 2017, que nos termos da Justificativa da presente proposta contraria princípios constitucionais.

O Decreto nº 57.069/16, em sua versão original, determina no artigo 3º que as ações de zeladoria urbana devem obedecer os princípios de proteção de direitos e bens de todas as pessoas, em especial aquelas que estão em situação de rua, garantindo-lhes o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, à posse e à propriedade; da legalidade e do devido processo legal; do tratamento não discriminatório e respeito às especificidades de gênero, raça, etnia, orientação sexual, idade, religião e deficiência; diálogo e mediação como forma de solução de conflitos; transparência das ações públicas com ampla divulgação de informações à população, vedado o emprego da violência e a adoção de medidas que desrespeitem a integridade física e moral das pessoas em situação de rua.

Tais disposições, diga-se, mesmo se não constassem do Decreto, não poderiam ser desrespeitadas pelos órgãos públicos no exercício de suas funções, eis que advêm de princípios constantes da própria Carta Magna, em especial os princípios da isonomia, da propriedade e da dignidade da pessoa humana.

No art. 3º, na nova redação proposta pelo Decreto nº 57.581/17, afora alterações de termos nos incisos I e III, sem repercussões no alcance do dispositivo, o termo mediação é retirado do inciso IV, o qual passa a dispor que as ações ou operações de zeladoria urbana deveriam observar apenas o princípio do diálogo como forma de solução de conflitos.

No entanto, veja-se que as ações de zeladoria urbana são exercidas num primeiro momento tão somente por servidores públicos ou funcionários de empresas contratadas, afetos à sua área específica de atuação. A mediação envolve, pelo seu próprio conceito, a intervenção de um terceiro para a solução do conflito. E nesse sentido continua constando do art. 4º parágrafo único do Decreto nº 57.069/16, que a Guarda Civil Metropolitana poderá ser acionada para colaborar na mediação de conflitos que surjam nas atividades de zeladoria

urbana, a fim de assegurar a proteção de todos os envolvidos, funcionários, população em geral e em especial pessoas em situação de rua.

Ressalte-se que de acordo com o art. 1º, inciso XI, da Lei nº 13.866/04, com a redação dada pela Lei nº 14.879/09, é atribuição da Guarda Civil Metropolitana atuar na proteção de pessoas em situação de risco, encaminhando e apoiando ações sociais, em conformidade com os programas e ações integradas, dispositivo este cuja constitucionalidade foi confirmada em acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, proferido na Apelação Cível nº 00294468302012826005 3, em Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Estadual, que tinha por objeto a condenação da Prefeitura ao pagamento de indenização por danos morais individuais e coletivos resultantes de excessos praticados por guardas civis metropolitanos durante abordagens a moradores de rua.

Segundo o voto do relator, "sendo as ruas e logradouros públicos bens de propriedade do Município, não se vê como não possa atuar a Guarda Municipal. Por conseguinte, não se vislumbra inconstitucionalidade no texto normativo. Lídimas as ações da Guarda Civil Metropolitana para proteger bens públicos irregularmente utilizados por moradores de rua, obstando que tais moradores promovam a degradação do espeço urbano (...) o que não pode ser admitido é que tais ações sejam acompanhadas de truculência, violência física a ponto de afrontar a dignidade da pessoa humana."

As alterações efetuadas nos artigos 5º e 6º determinam que as Prefeituras Regionais deverão informar mensalmente os locais das ações de zeladoria urbana, mediante divulgação em seu sítio eletrônico, bem como os dias e horários às equipes da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social dos respectivos territórios, devendo tais ações ocorrer em qualquer dia da semana, dentro do horário do expediente.

Há assim uma modificação de rotina dos órgãos públicos, eis que o Decreto em sua versão original exigia que a informação de locais, dias e horários de qualquer ação de zeladoria urbana deveriam ser prévias, públicas e periódicas, ocorrendo preferencialmente de segunda a sexta das 7hs às 18:00hs.

A Constituição Federal de 1988 consagrou a constitucionalização dos preceitos básicos do Direito Administrativo ao prever que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

E o princípio da publicidade no serviço público tem como corolário a necessidade de divulgação das ações governamentais, primeiro instrumento de controle social, essencial em uma sociedade democrática.

Contudo, mais uma vez as modificações perpetradas não parecem esbarrar em princípios constitucionais, eis que continuam a garantir publicidade na realização de serviços de zeladoria, cujos locais devem ser informados mensalmente à população, e os dias e horários às equipes da Secretaria competente, por óbvio de forma prévia, de modo a viabilizar tanto a realização do serviço quanto sua fiscalização.

Vejamos, ainda, as alterações realizadas nos artigos 8º e 10 do Decreto nº 57.069/16.

Primeiramente, foi excluído o parágrafo único do art. 8º, do Decreto nº 57.069/16, segundo o qual "na hipótese de resistência ou recusa por parte da pessoa em situação de rua à realização da ação, o diálogo será adotado como primeira e principal forma de solução de conflitos, não sendo admitidas, em hipótese alguma, atitudes coercitivas que violem a sua integridade física e moral", contudo tais regras continuam insertas nos princípios que norteiam as ações de zeladoria constantes do artigo 3º.

Além disso, foram inseridos parágrafos no artigo 8º, detalhando o procedimento de apreensão de bens duráveis, especialmente a notificação do possuidor quanto à destinação do pertence e a entrega de contralacre com a informação de onde poderá o mesmo ser retirado no prazo de 30 (trinta) dias, regras que já constavam do art. 11.

Por fim, houve por meio do Decreto ora atacado, revogação do inciso III do art. 10, § 1º, onde se vedava expressamente a apreensão de itens portáteis de sobrevivência, tais como papelões, colchões, colchonetes, cobertores, mantas, travesseiros, lençóis e barracas desmontáveis.

No entanto, tal fato, por si só, não restringe direitos individuais ou fere princípios constitucionais.

De fato, a despeito disso, o dispositivo que tratava da possibilidade de recolhimento de objetos que caracterizem estabelecimento permanente em local público, principalmente quando atrapalharem a livre circulação de pedestres e veículos, tais como camas, sofás e barracas montadas durante o dia, que já constava do § 2º do art. 10, do Decreto original, passou a ser tratada no § 3º do mesmo artigo, acrescida da expressão: "que não se caracterizem como de uso pessoal."

Além disso, continua em vigor o art. 10, § 1º, incisos I e II do Decreto nº 57.069/16, que veda expressamente a apreensão de bens pessoais e instrumentos de trabalho, trazendo um elenco apenas exemplificativo do que sejam considerados tais bens.

Dessa forma, não se pode presumir que o Poder Público violará o direito de propriedade ou o princípio da dignidade humana ao aplicar o Decreto em vigor, o que poderá ocorrer apenas se no caso concreto forem apreendidos objetos que por sua natureza, quantidade ou utilidade sejam considerados objetos pessoais ou de trabalho.

Embora o novo texto tenha trazido maior dificuldade no balizamento do que possa ou não ser considerado como objeto pessoal, por tal fato não se conclui tenha o Prefeito extrapolado de seu Poder Regulamentar ou tratado de matéria reservada à lei.

Ademais, lembramos que o Ministério Público Estadual, atento a tal fato, instaurou procedimento a fim de apurar como se dará a aplicação do Decreto nº 57.069/16 , com a redação do Decreto nº 57.581/17, conforme nota da imprensa veiculada em 27/01/17, abaixo transcrita:

O Ministério Público Estadual (MPE) questionou nessa sexta-feira (27), a Prefeitura sobre decreto publicado na semana passada, que regula a atuação de guardas-civis metropolitanos (GCMs). O prefeito João Doria (PSDB) retirou o parágrafo que proibia os agentes de recolherem colchões e cobertores de moradores de rua, como revelou a reportagem. A administração municipal nega que vá tomar os cobertores.

A Promotoria de Direitos Humanos instaurou um procedimento para apurar a questão. O decreto alterado, segundo os promotores, não deixa claro como o trabalho será feito pela Prefeitura. A medida pode se transformar em inquérito civil contra a gestão Doria, caso seja constatada violação aos Direitos Humanos.

Os promotores questionaram a Prefeitura sobre a mudança no texto sem consulta à sociedade, o porquê da exclusão do trecho que proibia GCMs de recolher cobertores e como será a apreensão de barracas desmontáveis de moradores de rua.

O MPE destaca que a Política Nacional para a População em Situação de Rua prevê, como seus princípios, além da igualdade e da equidade, o respeito à dignidade da pessoa humana, a valorização e respeito à vida e à cidadania e o atendimento humanizado e universalizado. (in http://www.jcnet.com.br/Nacional/2017/01/mpe-questiona-decreto-da-prefeitura-de-sp-sobre-morador-de-rua.html, acesso em 17/02/17)

Por fim, importante ponderar que o direito de propriedade das pessoas em situação de rua não é um direito absoluto, tal como não é o direito de propriedade em geral, de modo que o direito de propriedade não pode ser exercido de maneira a inviabilizar a fruição de vias e logradouros públicos pelos demais munícipes.

Assim, se por um lado é certo que a pessoa em situação de rua deve ser tratada com observância aos princípios da dignidade da pessoa humana e do não tratamento desumano ou degradante, devendo ainda ser respeitado o seu direito de propriedade, certo é que tal direito não poderá ser exercido de tal maneira que lhe possibilite fixar residência com móveis e objetos nos espaços públicos municipais, bens de uso comum do povo, uma vez que esta característica de fruição afasta a possibilidade de sua utilização de forma específica por quem quer que seja.

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 04/05/2017.

Mario Covas Neto - PSDB – Presidente

Caio Miranda Carneiro – PSB

Claudinho de Souza – PSDB - relator

Edir Sales – PSD

Janaína Lima – NOVO

Reis – PT - contrário

Rinaldi Digilio – PRB

Sandra Tadeu – DEM

Zé Turin – PHS

VOTO EM SEPARADO DO VEREADOR REIS DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 0003/17.

Trata-se de projeto de decreto legislativo, de autoria dos Nobres Vereadores Alfredinho, Arselino Tatto, Donato, Jair Tatto, Senival Moura, Juliana Cardoso e Eduardo Suplicy, que visa sustar os efeitos do Decreto nº 57.581, de 21 de janeiro de 2017, que introduz alterações no Decreto nº 57.069, de 17 de junho de 2016, que dispõe sobre os procedimentos e o tratamento à população em situação de rua durante a realização de ações de zeladoria urbana.

Segundo a Justificativa apresentada ao projeto, o Decreto afronta os princípios constitucionais da isonomia pelo qual deve se pautar a Administração no tratamento dos administrados, do respeito à dignidade humana, da legalidade e eficiência, na medida em que subtraiu a mediação como forma de solução de conflitos entre a Administração e a população de rua, deixou de informar previamente o planejamento das abordagens da municipalidade, excluiu a proibição de atitudes coercitivas que violem a integridade física e moral, e passou a permitir o recolhimento de itens portáteis de sobrevivência e o descarte imediato de bens inservíveis da população de rua.

Sob o aspecto jurídico, a propositura reúne condições para ser aprovada, consoante será demonstrado.

O decreto legislativo é o instrumento apto a ser utilizado nas hipóteses em que o Poder Executivo exorbita de sua competência regulamentar e usurpa a competência legislativa da Câmara.

O fundamento legal para o ato de sustação de um decreto emanado do Poder Executivo encontra-se no artigo 14, XIII, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que dispõe competir privativamente à Câmara zelar pela preservação de sua competência legislativa, sustando os atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar.

Deve-se, portanto, verificar se o ato normativo editado pelo Executivo exorbitou de seu poder regulamentar, justificando o ato de sustação pelo Legislativo, através da edição do competente Decreto Legislativo com esse fim.

O presente caso concreto pretende sustar decreto do Executivo que altera a redação de dispositivos do Decreto nº 57.069, de 17 de junho de 2016, o qual dispõe sobre os procedimentos e o tratamento à população em situação de rua durante a realização de ações de zeladoria urbana.

As ações de zeladoria urbana compreendem nos termos do art. 2º, inciso II, do Decreto nº 57.069/16 “o conjunto de atividades e serviços executados pelo Poder Público Municipal e empresas por ele contratadas visando promover a limpeza, manutenção ou recuperação de áreas públicas, tais como varrição, limpeza de bueiros e calçadas, lavagem e varrição de calçadas e ruas, cata-bagulho, reformas, reparos e outras atividades da mesma natureza”.

O Decreto nº 57.069/16 foi editado após o encaminhamento de proposta de Termo de Ajustamento de Conduta pela Defensoria Pública, em que se determinava ao Município o dever

de editar uma instrução normativa para fixar procedimentos para a abordagem a pessoas em situação de rua e para o trabalho de zeladoria urbana, nas áreas frequentadas por essas pessoas, como varrição, limpeza, reformas e outras atividades semelhantes, devendo-se respeitar os direitos e garantias individuais das pessoas em situação de rua, utilizar o diálogo como instrumento de abordagem e a mediação como forma inicial de solução de conflitos, zelar pelos documentos, pertences e condições de saúde dessas pessoas, entre outras posturas de respeito e garantia de direitos fundamentais, bem como vedar o recolhimento de bens, pertences, documentos, receitas médicas, entre outros itens e a remoção forçada de pessoas fora das hipóteses previstas em lei.

Isto posto, vamos analisar agora as alterações trazidas pelo Decreto nº 57.581, de 20 de janeiro de 2017, que nos termos da Justificativa da presente proposta contraria princípios constitucionais.

O Decreto nº 57.069/16, em sua versão original, determina no artigo 3º que as ações de zeladoria urbana devem obedecer os princípios de proteção de direitos e bens de todas as pessoas, em especial aquelas que estão em situação de rua, garantindo-lhes o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, à posse e à propriedade; da legalidade e do devido processo legal; do tratamento não discriminatório e respeito às especificidades de gênero, raça, etnia, orientação sexual, idade, religião e deficiência; diálogo e mediação como forma de solução de conflitos; transparência das ações públicas com ampla divulgação de informações à população, vedado o emprego da violência e a adoção de medidas que desrespeitem a integridade física e moral das pessoas em situação de rua.

No art. 3º, na nova redação proposta pelo Decreto nº 57.581/17, afora alterações de termos nos incisos I e III, sem repercussões no alcance do dispositivo, o termo mediação é retirado do inciso IV, o qual passa a dispor que as ações ou operações de zeladoria urbana deveriam observar apenas o princípio do diálogo como forma de solução de conflitos.

No entanto, continua constando do art. 4º parágrafo único do Decreto nº 57.069/16, que a Guarda Civil Metropolitana poderá ser acionada para colaborar na mediação de conflitos que surjam nas atividades de zeladoria urbana, a fim de assegurar a proteção de todos os envolvidos, funcionários, população em geral e em especial pessoas em situação de rua, razão pela qual a mediação deve permanecer como um dos princípios a serem obedecidos nas ações de zelaria urbana.

As alterações efetuadas nos artigos 5º e 6º determinam que as Prefeituras Regionais deverão informar mensalmente os locais das ações de zeladoria urbana, mediante divulgação em seu sítio eletrônico, bem como os dias e horários às equipes da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social dos respectivos territórios, devendo tais ações ocorrer em qualquer dia da semana, dentro do horário do expediente.

Há assim uma modificação de rotina dos órgãos públicos, eis que o Decreto em sua versão original exigia que a informação de locais, dias e horários de qualquer ação de zeladoria urbana deveriam ser prévias, públicas e periódicas, ocorrendo preferencialmente de segunda a sexta das 7hs às 18:00hs.

A Constituição Federal de 1988 consagrou a constitucionalização dos preceitos básicos do Direito Administrativo ao prever que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

E o princípio da publicidade no serviço público tem como corolário a necessidade de divulgação das ações governamentais, primeiro instrumento de controle social, essencial em uma sociedade democrática.

Dessa forma, as modificações perpetradas esbarram em princípios constitucionais, eis que não garantem a publicidade prévia na realização de serviços de zeladoria, cujos locais devem ser informados apenas mensalmente à população.

Vejamos, ainda, as alterações realizadas nos artigos 8º e 10 do Decreto nº 57.069/16.

Primeiramente, foi excluído o parágrafo único do art. 8º, do Decreto nº 57.069/16, segundo o qual “na hipótese de resistência ou recusa por parte da pessoa em situação de rua à realização da ação, o diálogo será adotado como primeira e principal forma de solução de

conflitos, não sendo admitidas, em hipótese alguma, atitudes coercitivas que violem a sua integridade física e moral".

Além disso, foi excluído o § 2º, do art. 10, do Decreto nº 57.069/16, segundo o qual "em caso de dúvida sobre a natureza do bem, os servidores responsáveis pela ação deverão consultar a pessoa em situação de rua".

E a possibilidade de recolhimento de objetos passou a ser tratada agora no § 2º do artigo 10, da seguinte forma: "§ 2º Poderão ser recolhidos objetos que caracterizem estabelecimento permanente em local público, principalmente quando impedirem a livre circulação de pedestres e veículos, tais como camas, sofás e barracas montadas ou outros bens duráveis que não se caracterizem como bens de uso pessoal", enquanto o § 3º do mesmo art. 10, dispunha originalmente que apenas excepcionalmente poderiam "ser recolhidos objetos que caracterizem estabelecimento permanente em local público, principalmente quando atrapalharem a livre circulação de pedestres e veículos, tais como camas, sofás e barracas montadas durante o dia, desde que não sejam removidos pelo possuidor ou proprietário".

Por fim, houve por meio do Decreto ora atacado, revogação do inciso III do art. 10, § 1º, onde se vedava expressamente a apreensão de itens portáteis de sobrevivência, tais como papelões, colchões, colchonetes, cobertores, mantas, travesseiros, lençóis e barracas desmontáveis.

Nestes aspectos, cremos que a norma, que deveria ter como mote elucidar os agentes responsáveis pelas ações de zeladoria urbana, para que estes, no exercício das atividades previstas em lei, pautem suas ações em conformidade com os princípios constitucionais, pecou na medida em que pode na verdade vir a propiciar o seu desrespeito.

De fato, se os itens não impedem a livre circulação de pedestres e veículos, se forem removidos pelo possuidor ou proprietário, se puderem ser portados pelo indivíduo, se forem caracterizados também como bens de uso pessoal, sua apreensão pode ensejar o desrespeito a direitos fundamentais elencados no art. 5º do texto constitucional, que assegura o direito de propriedade (art. 5º, XXII, CF) e o direito de não ser submetido a tratamento desumano ou degradante (art. 5º, II, CF), bem como de um dos fundamentos da República Federativa do Brasil que é a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF).

Ressalte-se, também, que a Política Nacional para a População em Situação de Rua instituída pelo Decreto Federal nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009 elenca, dentre os seus princípios, além da igualdade e da equidade, o respeito à dignidade da pessoa humana (art. 5º, I).

Aliás, esse também o entendimento sinalizado pelo próprio Ministério Público Estadual, segundo nota da imprensa veiculada em 27/01/17, abaixo transcrita:

O Ministério Público Estadual (MPE) questionou nessa sexta-feira (27), a Prefeitura sobre decreto publicado na semana passada, que regula a atuação de guardas-civis metropolitanos (GCMs). O prefeito João Doria (PSDB) retirou o parágrafo que proibia os agentes de recolherem colchões e cobertores de moradores de rua, como revelou a reportagem. A administração municipal nega que vá tomar os cobertores.

A Promotoria de Direitos Humanos instaurou um procedimento para apurar a questão. O decreto alterado, segundo os promotores, não deixa claro como o trabalho será feito pela Prefeitura. A medida pode se transformar em inquérito civil contra a gestão Doria, caso seja constatada violação aos Direitos Humanos.

Os promotores questionaram a Prefeitura sobre a mudança no texto sem consulta à sociedade, o porquê da exclusão do trecho que proibia GCMs de recolher cobertores e como será a apreensão de barracas desmontáveis de moradores de rua.

O MPE destaca que a Política Nacional para a População em Situação de Rua prevê, como seus princípios, além da igualdade e da equidade, o respeito à dignidade da pessoa humana, a valorização e respeito à vida e à cidadania e o atendimento humanizado e universalizado. (in http://www.jcnet.com.br/Nacional/2017/01/mpe-questiona-decreto-da-prefeitura-de-sp-sobre-morador-de-rua.html, acesso em 17/02/17)

A matéria deve ser submetida ao Plenário, nos termos do art. 105, XIII, do Regimento Interno desta Casa.

Pelas razões expostas, somos pela LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação participativa, em 04/05/2017.

Reis - PT

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 10/05/2017, p. 79

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