



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 28/2023 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0764/21.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa da nobre Vereadora Luana Alves, que obriga os estabelecimentos comerciais a promoverem cursos de formação sobre o combate ao racismo, os quais devem ser destinados aos empregados e prestadores de serviço que atuam na área de segurança.

De acordo com o artigo 2º, os principais objetivos do projeto são: (i) enfrentar o racismo institucional no âmbito do comércio varejista do município de São Paulo; (ii) promover a qualificação profissional dos segurantes, visando ao combate do racismo nos estabelecimentos varejistas; (iii) valorizar medidas educativas para promoção da equidade racial; e (IV) coibir ocorrências de racismo no âmbito dos serviços de segurança privada atuantes em estabelecimentos comerciais.

Nos termos do artigo 4º, os estabelecimentos que atuam no varejo deverão oferecer curso de formação em relações étnico-raciais, com carga horária de no mínimo 12 horas, a todos os empregados e, especialmente, aos agentes de segurança privada.

De acordo com a justificativa, embora metade da população brasileira seja negra, ainda perduram em nossa sociedade diversas estruturas reprodutoras de racismo, sendo necessária atuação de instituições públicas e privadas no sentido de reverter essa situação.

Sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, na forma do substitutivo ao final apresentado, eis que apresentado no regular exercício da competência legislativa desta Casa.

No que tange ao aspecto formal, a propositura encontra fundamento no artigo 37, caput, da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Em relação à matéria versada na propositura, consoante o disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

Nesse diapasão, considerando que a propositura objetiva disciplinar a conduta de empresas no sentido de que seus empregados e prestadores de serviços não pratiquem atos discriminatórios ou preconceituosos no Município de São Paulo, temos que a matéria se encontra circunscrita no âmbito do interesse local do Município.

Por outro lado, o pretendido pela presente propositura encontra fundamento no poder de polícia administrativa, cuja definição cunhada por Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (In, "Direito Administrativo", 13ª edição. Brasília: Ímpetus. pág.157), expressa que o "poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais em benefício da coletividade ou do próprio Estado". 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.

Nesse contexto, entende-se que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se

desdobra em uma competência legislativa e uma competência administrativa, como entende, também, Marçal Justen Filho (In, Curso de Direito Administrativo. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, pág. 469), nesses termos:

O chamado poder de polícia se traduz, em princípio, em uma competência legislativa. [...] Até se poderia aludir a um poder de polícia legislativo para indicar essa manifestação da atuação dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, em que a característica fundamental consiste na instituição de restrições à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de deveres e obrigações de abstenção e de ação. Usualmente, a lei dispõe sobre a estrutura essencial das medidas de poder de polícia e atribui à Administração Pública competência para promover a sua concretização. (grifamos)

Verifica-se, pois, manifestação da competência legislativa atinente ao poder de polícia para disciplinar a conduta dos cidadãos para que se abstenham de praticar atos discriminatórios, considerando, inclusive, que a atuação concreta da Administração sobre direitos individuais deve estar delimitada na lei por força do princípio da legalidade.

Ao lecionar sobre a incidência do poder de polícia sobre a conduta pública, Hely Lopes Meirelles teceu os seguintes comentários:

“Em defesa dos preceitos de educação e moralidade, o Município pode prescrever normas de compostura para certas ocasiões e locais e para o desempenho de determinadas profissões e atividades. Essas exigências, embora restrinjam a liberdade do indivíduo, são perfeitamente admissíveis, pois que visam ao bem-estar geral. Liberdade individual não se confunde com anarquia e licenciosidade. A liberdade é a faculdade de agir livremente até onde não se ofenda o direito alheio. Dentro dessa relatividade, a liberdade de cada um está condicionada à liberdade de todos. Ora, se no uso de sua liberdade o indivíduo fere a liberdade de outrem, o Poder Público deve intervir, a fim de estabelecer os limites da liberdade de cada um, para a coexistência da liberdade de todos. Essa a missão do poder de polícia no setor dos costumes (...).” (in, Direito Municipal Brasileiro, Hely Lopes Meirelles, 17ª Ed, Malheiros, São Paulo, pg. 521). (grifamos)

Nesse aspecto, nada obsta que o Município, fundamentado no Poder de Polícia para disciplinar as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, estabeleça condições para o funcionamento de estabelecimentos comerciais, o que se coaduna com o disposto no art. 160, da LOM. Vejamos:

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:

(...)

II – fixar horários e condições de funcionamento;

III – fiscalizar as suas atividades de maneira a garantir que não se tornem prejudiciais ao meio ambiente e ao bem estar da população;

IV – estabelecer penalidades e aplicá-las aos infratores;

V – regulamentar a afixação de cartazes, anúncios e demais instrumentos de publicidade;

A propositura também encontra fundamento na proteção e defesa do consumidor, sobre a qual pode o Município legislar de forma a suplementar a legislação federal e estadual, conforme preconizam os arts. 24, inciso V, e 30, inciso II, da Constituição Federal.

Ainda a corroborar a competência legislativa do Município para a matéria, tem-se que o Código de Defesa do Consumidor dispõe em seu art. 55, § 1º, sobre a possibilidade do Município de legislar em matéria de consumo quando adotar medidas em defesa ao consumidor, como ocorre na proposta em tela, in verbis:

Art. 55. A União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter concorrente e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, baixarão normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição, a publicidade de produtos e serviços e o mercado de

consumo, no interesse da preservação da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem-estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias. (grifamos)

Sobre o assunto Zelmo Denari ensina que:

O § 1º, por sua vez, atribui aos três entes políticos – incluindo, portanto, os Municípios – competência para fiscalizar e controlar o fornecimento de bens ou serviços, no interesse da preservação da vida, saúde, segurança, informação e bem estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias. Nesta passagem, o dispositivo tanto faz alusão às normas ordinárias de consumo quanto às normas de bens ou serviços, expressivas do poder de polícia administrativa, que podem ser editadas por quaisquer entes políticos, nas respectivas áreas de atuação administrativa. (In, Código de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998. p.468).

De se ressaltar, demais disso, que a promoção do bem estar de todos, sem qualquer forma de discriminação, é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, nos termos do artigo 3º, IV, da Constituição Federal:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

(...)

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Diga-se, ainda, que de acordo com a Lei Orgânica do Município, o acesso de todos a bens e serviços e às condições necessárias a uma existência digna também deverá ser promovido sem nenhuma forma de discriminação:

Art. 2º - A organização do Município observará os seguintes princípios e diretrizes:

(...)

VIII - a garantia de acesso, a todos, de modo justo e igual, sem distinção de origem, raça, sexo, orientação sexual, cor, idade, condição econômica, religião, ou qualquer outra discriminação, aos bens, serviços, e condições de vida indispensáveis a uma existência digna;

Relevante mencionar, por fim, que nos termos do artigo 5º, XLVI da Constituição Federal, “a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais”. Observe-se que o dispositivo não especifica com precisão que tipo de lei punitiva será utilizada para agregar concretude ao mandamento constitucional. Entendemos que não se trata, necessariamente, de uma lei específica editada por um só ente federativo. Assim, tanto a lei federal destinada a punir criminalmente os agentes de condutas discriminatórias quanto a lei municipal destinada a fomentar boas práticas contra o racismo à aplicação de sanção administrativa estão de acordo com o texto constitucional. A primeira voltada à atuação da polícia judiciária; a segunda, focada na esfera administrativa, mas, ambas promovendo a eficácia da norma constitucional.

Sobre a questão do racismo e o mito da democracia racial no Brasil, leciona Virgílio Afonso da Silva:

“O Brasil foi o último país do ocidente a abolir a escravidão, em 13 de maio de 1888. E o fez sem qualquer preocupação com o passado, o presente e o futuro de quem havia sido por longo tempo escravizado. Não houve indenizações nem a implementação de alguma política destinada à inclusão social, econômica e política dos antigos escravizados. As consequências tanto da escravidão em si quanto do deficiente processo de sua abolição são sentidas ainda hoje.

Por um longo tempo, muitos supuseram (e alguns ainda supõem) que o Brasil seria um exemplo de democracia racial, embora essa visão idílica venha sendo contestada há décadas. Nos anos 1950, o fundo das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) patrocinou pesquisas com o intuito de compreender melhor a experiência racial brasileira. Alguns resultados revelaram uma realidade distinta daquela esperada. Democracia racial, no Brasil, é, e sempre foi, um mito. Esse mito e as desigualdades existentes no Brasil têm sido pano de fundo para políticas públicas que serão discutidas adiante. O debate constitucional sobre igualdade é, portanto, fortemente influenciado por um debate mais geral sobre racismo no Brasil.” (SILVA, Virgílio Afonso da. Direito Constitucional Brasileiro. São Paulo, Edusp, 2021, pag. 138).

Sobre a possibilidade de atuação dos governos locais no enfrentamento do tema, oportuna a transcrição de segmento de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no qual restou reconhecida a constitucionalidade de legislação municipal voltada ao combate de práticas discriminatórias:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 13.894, DE 09 DE SETEMBRO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO - ATO NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR QUE 'DISPÕE SOBRE A VEDAÇÃO, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO, DE PRÁTICA DISCRIMINATÓRIA EM ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS, INDUSTRIAIS, DE SERVIÇOS E SIMILARES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - MEDIDAS DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA - LEGISLAÇÃO QUE NÃO INTERFERE NA GESTÃO DO MUNICÍPIO - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE - INEXISTÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO - NORMA QUE NÃO VERSA SOBRE DIREITO PENAL - NECESSIDADE DE FISCALIZAÇÃO, ADEMAIS, QUE NÃO GERA NOVAS DESPESAS PORQUE INERENTE AO PODER DE POLÍCIA - AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE”.

(....)

É oportuno, ainda, registrar que um mesmo fato pode ensejar uma pluralidade de ilícitos e sanções administrativas, inclusive na hipótese de infração penal, sendo certo que “esses atos antijurídicos ficam sujeitos a repressão por parte da polícia judiciária, mas sua prevenção cabe igualmente à polícia administrativa, através de medidas destinadas a impedir a formação de ambiente para seu cometimento” (Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 17ª edição, 2013, pág. 524).

A isso acresça-se que a Lei nº 13.894/2016 do Município de Ribeirão Preto contém proposições genéricas e abstratas, visando tutelar a dignidade da pessoa humana que, como bem observou a d. Procuradoria Geral de Justiça, é “princípio cuja instrumentalidade compete a todos os entes federados” (fl. 78), mas não diz respeito a programa de governo que reclame disciplina pela lei orçamentária anual.

Por outro lado, a fiscalização dos estabelecimentos situados em seu território e a à polícia inerentes poderes-deveres são penalidades de imposição administrativa, não gerando despesas diretas ao Município. (ADI nº 2026805- 63.2017.8.26.0000, julg. 31/05/17, grifamos)

É manifesto, pois, o interesse público a ser tutelado sob o fundamento do latente interesse local combinado com o poder de polícia do Estado.

Por se tratar de matéria sujeita ao quórum de maioria simples para deliberação, é dispensada a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, inciso X, do Regimento Interno desta Casa.

Não obstante, é necessária a apresentação de Substitutivo a fim de: (i) adequar o projeto à técnica prescrita pela Lei Complementar 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis; (ii) substituir o indexador UFESP, utilizado para calcular o valor da multa, convertendo o valor em reais e atribuindo o respectivo índice de correção monetária; (iii) excluir a previsão de uma nova e específica atribuição para órgão integrante do Poder Executivo. Tudo sem prejuízo de posterior análise das comissões de mérito, a quem cabe manifestação acerca da conveniência e oportunidade da medida.

Pelo exposto, na forma do Substitutivo que segue, somos PELA LEGALIDADE.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0764/21.

Obriga a comerciais estabelecimentos os proporcionarem formação em relações étnico-raciais e combate ao racismo aos profissionais de segurança privada.

Art. 1º Os estabelecimentos comerciais situados no Município de São Paulo devem proporcionar aos empregados e prestadores de serviços que atuam em suas dependências, especialmente os que trabalham na área de segurança, cursos de formação voltados ao combate ao racismo.

Art. 2º São objetivos desta lei:

I – o enfrentamento do racismo institucional no âmbito do comércio varejista do município de São Paulo;

II – a promoção de formações visando ao combate do racismo nos estabelecimentos varejistas;

III – a valorização de medidas educativas para promoção da equidade racial;

IV - coibir ocorrências de racismo no âmbito dos serviços de segurança privada atuantes em estabelecimentos comerciais.

Art. 3º Para os fins desta lei, são considerados estabelecimentos comerciais varejistas aqueles que comercializam mercadorias em geral e, em especial:

I - supermercados e hipermercados;

II - estabelecimentos que comercializam produtos eletroeletrônicos;

III - lojas têxteis;

IV - shopping centers;

V - lanchonetes e restaurantes.

Art. 4º Os estabelecimentos comerciais referidos no artigo 3º devem, obrigatoriamente, oferecer cursos de formação em relações étnico-raciais, com carga horária de no mínimo 12 (doze) horas, a todos os seus empregados e prestadores de serviço que trabalham na área de segurança privada.

§ 1º Os cursos de formação em relações étnico-raciais poderão ser disponibilizados, também, aos demais empregados e prestadores de serviços do estabelecimento, priorizando-se aqueles que atuam no atendimento ao público.

§ 2º O estabelecimento que não comprovar o oferecimento dos cursos ficará sujeito a multa no valor de R\$ 31.970,00.

§ 3º Verificada a reincidência após, no mínimo, 180 dias contados da primeira autuação, aplicar-se-á a pena de cassação do alvará de funcionamento do estabelecimento.

§ 4º O valor da multa será reajustado 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 criado por legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.

Art. 5º As diretrizes e o conteúdo do curso serão fixados pelo Poder Executivo por meio de seus órgãos competentes, na forma da regulamentação.

Art. 6º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 7º Essa lei entra em vigor na data da sua publicação. Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 01/03/2023.

Sandra Santana (PSDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT)

Daniel Annenberg (PSB)

Dra. Sandra Tadeu (UNIÃO)

Eliseu Gabriel (PSB)

Fernando Holiday (REPUBLICANOS) - Contrário

Marcelo Messias (MDB)

Professor Toninho Vespoli (PSOL)

Thammy Miranda (PL) - Relatoria

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 02/03/2023.

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