



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 57/2022 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0577/19.

Trata-se de projeto de lei de autoria do Nobre Vereador Celso Giannazi, que dispõe sobre a obrigatoriedade de afixação, no âmbito do município de São Paulo, de avisos referentes ao direito à educação.

Nos termos da propositura, os referidos avisos deverão ser afixados em estabelecimentos dos seguintes ramos: (i) hotéis, pensões, motéis, pousadas e outros locais que prestem serviços de hospedagem; (ii) bares, restaurantes e lanchonetes; (iii) casas noturnas de qualquer natureza; (iv) clubes sociais e associações recreativas e desportivas; (v) agências de viagens e locais de transporte de massa; (vi) academias de dança, ginástica e atividades correlatas; (vii) postos de serviço de autoatendimento e abastecimento de veículos; (viii) locais de acesso público; (ix) escolas particulares; e x) prédios comerciais e ocupados por órgãos e serviços públicos.

O artigo 3º do projeto determina que o aviso seja materializado por meio de placa na qual conste o seguinte teor:

"EDUCAÇÃO É DIREITO DE TODOS

Bebês, crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos têm direito à educação pública.

Para matrícula, procure a escola mais próxima da sua residência.

Caso não consiga vaga, entre em contato com a Ouvidoria Geral do Município: 0800-011-0156."

A propositura dispõe, ainda, que os valores arrecadados através das multas aplicadas em decorrência do descumprimento da lei serão direcionados ao Fundo Municipal da Criança e do Adolescente - FUMCAD.

Ademais, o projeto impõe a aplicação de multa no valor de 1 (um) salário mínimo em caso de descumprimento da obrigação, aplicando-se o dobro em caso de reincidência.

De acordo com a justificativa, o país ainda possui um grande contingente de crianças e adolescentes fora da escola, razão pela qual a propositura tem como objetivo assegurar o direito à educação.

Sob o aspecto jurídico, o projeto pode prosseguir em tramitação já que esta Casa possui competência legislativa para o regramento da matéria, consoante será demonstrado.

I. Da competência municipal para legislar sobre educação

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.

Ademais, consoante o disposto nos artigos 30, I, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, I, da Lei Orgânica Municipal.

De se salientar, demais disso, que a proposta está em conformidade com a promoção da educação que está elencada no texto constitucional no rol de direitos sociais (art. 6º).

Destaca-se, ainda, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios detêm competência comum para proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (art. 23, V, da Constituição Federal).

Deve-se ter em mente, também, que é competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar sobre educação, sendo certo que tal prerrogativa também pode ser exercida pelos Municípios, no âmbito do interesse local (art. 24, IX, combinado com art. 30, I e II, da Constituição Federal).

Deste modo, o Município detém competência legislativa para tratar do tema educação, conforme expressa previsão constitucional:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

X - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

Convém mencionar, ainda, que o art. 205 da Constituição Federal estabelece a educação como direito de todos e dever do Estado, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa. No mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município de São Paulo também prevê o dever de atuação do Município na garantia de educação (art. 204).

II. Da publicidade, da transparência e do acesso à informação:

Ademais, deve ser registrado que a publicidade e a transparência são princípios que devem reger 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 devido à conformação jurídica do Estado brasileiro, qual seja a de um Estado Democrático de Direito que adota a forma republicana, o pleno acesso dos cidadãos às informações relativas à coisa pública, bem como o direito destes de fiscalizar os negócios públicos, revestem-se da qualidade de direito fundamental.

Neste contexto, a Constituição Federal cuidou de estabelecer no capítulo destinado à disciplina da Administração Pública, em seu art. 37, § 1º que: "A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou servidores públicos." 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.

Salienta-se ainda, que a propositura está em consonância com o dispositivo constitucional de acesso à informação, sendo este direito fundamental de todos os cidadãos, nos termos do art. 5º, XXXIII:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Neste sentido segue jurisprudência consolidada do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em casos semelhantes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.062, de 11 de setembro de 2015, do Município de Taubaté, que "dispõe sobre a obrigatoriedade de afixação de placas contendo os números dos telefones dos conselhos tutelares e dá outras providências". ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Rejeição. Lei impugnada, de iniciativa parlamentar que diversamente de interferir em atos de gestão administrativa busca apenas garantir efetividade ao direito de acesso à informação, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal. Princípio da reserva de administração que, nesse caso, não é diretamente afetado, mesmo porque "o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa" do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014). ALEGAÇÃO DE FALTA DE INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA ATENDER OS NOVOS ENCARGOS. Rejeição. O Supremo Tribunal Federal já consolidou entendimento no sentido de que a "ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro" (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). Por esse motivo fica afastada a hipótese de inconstitucionalidade por suposta ofensa à disposição do art. 25 da Constituição Estadual, mesmo porque, no caso, existe (e é suficiente) a indicação genérica constante do art. 5º, conforme entendimento deste C. Órgão Especial (ADIN nº 2073677-73.2016.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 10/08/2016). RECONHECIMENTO DE INCONSTITUCIONALIDADE APENAS EM RELAÇÃO AO 3º. Dispositivo que ao estabelecer que o descumprimento da norma caracteriza infração disciplinar avança sobre área de competência exclusiva do Poder Executivo para legislar sobre regime jurídico dos servidores, assim entendido o "conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes" (STF, ADI-MC nº 766/RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 03/09/1992), o que compreende os direitos e deveres, as penalidades e o processo administrativo. (TJSP, ADI nº 2128723-76.2018.8.26.0000, Relator Ferreira Rodrigues, dj. 10.10.2018) (grifamos).

1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.834, de 23 de junho de 2015, que "dispõe sobre a colocação de painéis com os nomes dos responsáveis administrativos, responsáveis pelas chefias de plantão e médicos plantonistas nas entradas principais e de acesso ao público dos postos e casas de saúde, hospitais, prontos socorros, ambulatórios e congêneres da rede pública e privada de saúde do município de Itatiba". 2. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES (EM RELAÇÃO À PARTE DA NORMA QUE ABRANGE A REDE PÚBLICA). Rejeição parcial. Lei impugnada, de iniciativa parlamentar que - diversamente de interferir em atos de Gestão Administrativa - busca apenas (como principal objetivo) garantir efetividade ao direito de acesso à informação e ao princípio da publicidade e transparência dos atos do Poder Público, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, e art. 37, da Constituição Federal.

(....)

5. Ação julgada parcialmente procedente - mediante aplicação da técnica de declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto - apenas para excluir os serviços e os servidores públicos da abrangência do art. 2º e do § 1º, do art. 1º, da Lei nº 4.834, de 23 de junho de 2015, do Município de Itatiba. (TJSP, ADI nº 2126475-11.2016.8.26.0000, Relator Ferreira Rodrigues, dj. 09.11.2016) (grifamos).

III. Do Poder de polícia administrativa:

O projeto dispõe em seu art. 4º sobre a aplicação de multa para estabelecimento que não cumprir o disposto na lei, nesse sentido a matéria está resguardada no poder de polícia, cuja definição legal consta do 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.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, poder de polícia é a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção ("non facere") a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo. (In, Curso de Direito Administrativo. 25ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 809.)

Entende-se que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas limitadoras 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:

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) (In, Curso de Direito Administrativo. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 469.)

Por fim, o projeto estabelece que a obrigatoriedade de afixação de placas deve ser estendida aos veículos destinados ao transporte público, bem como aos terminais da cidade, diante disto, deve-se deixar claro que não há que se cogitar interferência no equilíbrio econômico-financeiro do contrato, já que o projeto não cria obrigação às empresas concessionárias do serviço de transporte público de passageiros, e nem aos terminais, mas sim, ao Poder Público municipal.

Não obstante, é necessária a apresentação de Substitutivo a fim de (i) alterar o art. 4º a fim de esclarecer que apenas estabelecimentos de caráter privado estão sujeitos à aplicação de multa; (ii) suprimir referência à vinculação dos recursos arrecadados com as multas, sob pena de violação do princípio da separação e harmonia entre os poderes; (iii) estabelecer parâmetros para viabilizar a aplicação da multa; e (iv) converter para o valor da multa para o importe de R\$ 1.039,00, correspondente a 1 salário mínimo, tendo à vista a parte final do inciso IV do art. 7º da Constituição Federal; e (v) adequar o presente projeto de lei à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e consolidação das leis.

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

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0577/19.

Dispõe sobre a obrigatoriedade de afixação, no âmbito do município de São Paulo, de avisos referentes ao direito à educação.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º É obrigatória, no âmbito do município de São Paulo, a afixação de avisos referentes ao direito à educação, nos seguintes estabelecimentos:

I - hotéis, pensões, motéis, pousadas e outros locais que prestem serviços de hospedagem;

II - bares, restaurantes, lanchonetes e similares;

III - casas noturnas de qualquer natureza;

IV - clubes sociais e associações recreativas ou desportivas;

V - agências de viagens e locais de transporte de massa;

VI - academias de dança, ginástica e atividades correlatas;

VII - postos de serviço de autoatendimento e abastecimento de veículos;

VIII - locais de acesso público;

IX - escolas particulares;

X - prédios comerciais e ocupados por órgãos e serviços públicos, inclusive da rede parceira.

Parágrafo único. A obrigatoriedade de que trata esta Lei deve ser estendida aos veículos destinados ao transporte público municipal.

Art. 2º Fica assegurada ao cidadão a publicidade do direito à educação por meio de placa informativa, afixadas em locais de fácil acesso, visualização nítida e fácil leitura.

Art. 3º Os estabelecimentos especificados nesta Lei deverão afixar placas contendo o seguinte teor:

"EDUCAÇÃO É DIREITO DE TODOS

Bebês, crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos têm direito à educação pública.

Para matrícula, procure a escola mais próxima da sua residência.

Caso não consiga vaga, entre em contato com a Ouvidoria Geral do Município: 0800-011-0156."

Parágrafo único. Os terminais de todas as áreas da cidade deverão colocar avisos sonoros com o mesmo teor da placa.

Art. 4º O descumprimento da obrigação contida nesta Lei por estabelecimentos privados sujeitará o estabelecimento infrator a multa no valor de R\$ 1.039,00 (mil e trinta e nove reais), dobrada a cada reincidência, até o limite de R\$ 33.248,00 (trinta e três mil, duzentos e quarenta e oito reais).

§ 1º Os valores previstos no "caput" deste artigo serão reajustados anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, acumulada no exercício anterior, sendo que, no caso de extinção desse índice, será adotado outro criado pela legislação federal como forma de compensar a perda do poder aquisitivo da moeda.

§ 2º Para efeito desta lei, considera-se reincidência a nova autuação realizada após, no mínimo, um mês e, no máximo, um ano da autuação anterior.

Art. 5º A fiscalização do cumprimento desta Lei deverá ser realizada pelo Poder Executivo através de seus Órgãos competentes.

Art. 6º Os estabelecimentos especificados no artigo 1º terão o prazo de 90 (noventa) dias para se adaptarem às determinações da Lei em questão, a contar da sua publicação.

Art. 7º As despesas geradas com a execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 09/03/2022.

Sandra Santana (PSDB) - Presidente
Alessandro Guedes (PT)
Cris Monteiro (NOVO)
Edir Sales (PSD)
Professor Toninho Vespoli (PSOL)
Rubinho Nunes (PODE)
Sandra Tadeu (UNIÃO)
Sansão Pereira (REPUBLICANOS) - Relator
Thammy Miranda (PL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 10/03/2022, p.

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