



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1041/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0201/19.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Aurélio Nomura, que cria o Programa Municipal de Prevenção de Incêndios e situações de risco iminente nas instituições de ensino do Município de São Paulo.

O projeto prevê programa a ser desenvolvido pelas instituições de ensino, que deverão ministrar treinamento adequado de evacuação em caso de incêndio e proteção em caso de risco iminente.

Sob o aspecto estritamente jurídico, na forma do substitutivo ao final apresentado, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação.

Sob o aspecto formal, nada obsta a tramitação do projeto, eis que a propositura foi apresentada no regular exercício da competência legislativa desta Casa, espelhada no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal, e artigos 13, incisos I e II, 37, "caput", da Lei Orgânica do Município.

A propositura dispõe sobre a obrigatoriedade de prévio e efetivo treinamento para evacuações emergenciais na rede de ensino público e particular no âmbito do Município de São Paulo.

Nesta medida, a proposta está alinhada às diretrizes gerais sobre medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público, conforme estabelecidas pela Lei Federal nº 13.425, de 30 de março de 2017.

A norma determinou que, no planejamento urbano a cargo dos Municípios, deverão ser observadas normas especiais de prevenção e combate a incêndio e a desastres para locais de grande circulação de pessoas, editadas pelo poder público municipal, respeitada a legislação estadual pertinente (art. 2º).

A propositura encontra fundamento, portanto, no Poder de Polícia do Município, poder inerente à Administração Municipal para restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade, cuja definição nos é dada pelo art. 78 do Código Tributário Nacional:

Art. 78 - Considera-se poder de polícia a 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.

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 limitativas 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, 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.

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

Da mesma forma, preleciona Hely Lopes Meirelles:

As liberdades admitem limitações e os direitos pedem condicionamento ao bem-estar social. Essas restrições ficam a cargo da polícia administrativa. Mas sob a invocação do poder de polícia não pode a autoridade anular as liberdades públicas ou aniquilar os direitos fundamentais do indivíduo (...)

(In Direito Municipal Brasileiro. 16ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 483.)

Neste sentido é o entendimento do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que declarou a constitucionalidade de norma municipal de idêntico teor, conforme ementa do julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei n. 5.056, de 11 de setembro de 2015, do Município de Taubaté, que dispõe sobre a obrigatoriedade de se instituir o planejamento prévio e efetivo treinamento para evacuações emergenciais na rede de ensino público e particular - Obrigação imposta à iniciativa privada - I. VÍCIO DE INICIATIVA INEXISTENTE - Obrigação imposta a todos que se enquadrarem na norma, de forma indistinta - Polícia administrativa - Caso que não se insere entre os de iniciativa privativa do Poder Executivo - II. VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO - Competência privativa do Estado para disciplina das Polícias Militares, Civil e Corpo de Bombeiros - Ofensa aos arts. 139, §§ 1º e 2º e 142, da Constituição Estadual - Inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 4º da Lei impugnada - Ação julgada parcialmente procedente.

(TJ/SP - Órgão Especial - ADI nº 2023869-31.2018.8.26.0000 - Rel. Des. Moacir Peres - j. 29.08.18 - grifamos)

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, X, do Regimento Interno desta Casa.

Pelo exposto, somos pela LEGALIDADE, na forma do Substitutivo a seguir apresentado, que visa: (i) adequar a redação do projeto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98; e (ii) suprimir da proposta a previsão de competências aos gestores das escolas (art. 3º), a fim de evitar ingerência na organização administrativa da rede municipal de ensino, de competência do Poder Executivo, nos termos do art. 37, § 2º, IV, da Lei Orgânica.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0201/19.

Institui o Programa Municipal de Prevenção de Incêndio e situações de risco iminente nas instituições de ensino do Município de São Paulo, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Esta Lei institui o Programa Municipal de Prevenção de Incêndio e situações de risco iminente nas instituições de ensino do Município de São Paulo, visando a proteger a vida, o meio ambiente e o patrimônio.

Art. 2º O Programa Municipal de Prevenção de Incêndio e situações de risco iminente consiste na obrigatoriedade de todas as escolas públicas e privadas do Município de São Paulo

ministrarem, periodicamente, treinamento adequado de evacuação em caso de incêndio e proteção em caso de risco iminente aos seus funcionários, professores e alunos, através de simulações.

§ 1º As simulações a que se refere o caput deverão ser realizadas no início de cada ano letivo e pelo menos uma vez a cada semestre.

§ 2º Caberá a cada instituição de ensino definir as datas para a realização das simulações.

Art. 3º Após concluído o treinamento destinado aos funcionários e aos professores, e devidamente ministradas as aulas ou palestras de procedimento de evacuação aos alunos, serão então realizadas as simulações com a participação dos alunos.

Art. 4º Os estabelecimentos de ensino comunicarão à comunidade do entorno antecipadamente sobre a realização de simulações, e afixarão em local visível certificação que comprove a realização dos treinamentos de que trata esta Lei.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das 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 19/06/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB)

Celso Jatene (PL)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA) - Relator

Reis (PT)

Ricardo Nunes (MDB)

Rinaldi Digilio (PRB)

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 20/06/2019, p. 120

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