



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1127/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0160/19.

Trata-se de projeto de lei de autoria do Nobre Vereador Rinaldi Digilio, que determina a fixação de placa, cartaz ou banner, nos estabelecimentos de ensino públicos e privados, contendo o endereço e o número de telefone do conselho tutelar.

Com o escopo de assegurar a eficácia e efetividade da norma, a propositura prevê a aplicação de penalidades em caso de descumprimento.

Em relação às instituições privadas, as penas são escalonadas de acordo com a seguinte gradação: (i) multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais); (ii) em caso de reincidência, suspensão por trinta dias; (iii) persistindo a infração, cancelamento da licença de funcionamento.

Em se tratando de escolas públicas, a proposta prevê a imposição das penalidades previstas na Lei nº 8.989 de 29 de outubro de 1979 sobre os diretores e coordenadores responsáveis.

Sob o aspecto jurídico, a propositura pode prosseguir em tramitação na forma do Substitutivo ao final apresentado, já que esta Casa possui competência legislativa para o regramento da matéria, consoante será demonstrado.

Inicialmente, 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.

Pronunciou-se o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em caso semelhante, no qual se discutia a constitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar, aprovada no município de Atibaia, que determinava a afixação de placas nos hospitais, informando os nomes dos responsáveis administrativos, responsáveis pelos plantões e médicos plantonistas:

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. Controvérsia que deve ser examinada dentro desse contexto (relacionado a aspectos do exercício da cidadania), com maior ênfase, portanto, na exigência constitucional de transparência dos atos da Administração e no objetivo de proteção dos direitos dos cidadãos. Princípio da reserva de administração que, nesse caso, não é integralmente 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). Entendimento que se justifica porque, salvo duas pequenas exceções indicadas nos itens "4" e "4.1" abaixo, a matéria não versa sobre criação, extinção ou modificação de órgãos administrativos, nem implica na criação de novas atribuições para o Poder Executivo, senão na simples reafirmação e concretização de direitos reconhecidos pela Constituição Federal e que, inclusive, já foram objeto de regulamentação pela União em termos gerais, como consta da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, com expressa ressalva da competência dos demais entes federativos para definir regras específicas sobre o tema (art. 45). Norma impugnada, portanto, que no seu principal objetivo apenas suplementou a legislação federal (com base no art. 30, II, da Constituição da República), adotando medidas de aprimoramento, para assegurar aos cidadãos de Itatiba, com base naquelas garantias legais e constitucionais, o acesso aos nomes dos responsáveis pela prestação de serviços públicos nas unidades de plantão médico. Disciplina normativa que, em razão da matéria e de seu caráter genérico e abstrato, no seu principal objetivo, não depende de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Competência legislativa concorrente. Alegação de inconstitucionalidade afastada sob esse aspecto. 3. ALEGAÇÃO DE FALTA DE INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (art. 25 da Constituição Estadual). Rejeição. Despesas (extraordinárias) para confecção de placas informativas que, se existentes, seriam de valor insignificante para o município. É que a estrutura Administrativa da Prefeitura pressupõe a existência de departamento de obras e serviços que, dentro de sua esfera de atribuições, pode executar essa simples tarefa, sem custos adicionais ou com custos mínimos. Falta de previsão orçamentária, portanto, que não justifica, por si só, o reconhecimento de inconstitucionalidade da norma. Interpretação que decorre não apenas do princípio da razoabilidade, mas também de ponderação orientada pela regra do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000, que reputa desnecessária a demonstração de adequação orçamentária e financeira de despesa considerada irrelevante. Posicionamento que foi prestigiado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014 e que aqui também é adotado como razão de decidir. 4. DEFINIÇÃO DO TAMANHO DO PAINEL INFORMATIVO (§ 1º do art. 1º). 4.1. IMPOSIÇÃO DE SANÇÃO AOS RESPONSÁVEIS EM CASO DE EVENTUAL DESCUMPRIMENTO DA LEI (art. 2º). Inconstitucionalidade por afronta ao art. 5º da Constituição Estadual. Reconhecimento parcial. Norma, de autoria parlamentar, que prevê penalidade para infratores não só do setor privado (hospitais particulares), mas também para servidores responsáveis pelo atendimento público, ou seja, nessa parte a lei trata de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo (interferindo no regime jurídico dos servidores) e ainda impõe obrigação específica à Administração, no que se refere ao tamanho do painel informativo. Inconstitucionalidade manifesta. Precedentes deste C. Órgão Especial (ADIN nº 2005713-63.2016.8.26.0000, Rel. Des. Amorim Cantuária, j. 08/06/2016; ADIN nº 2240871-35.2015.8.26.0000, Rel. Des. Moacir Peres, j. em 27.04.2016). Uma vez que a inconstitucionalidade, sob esse aspecto, paira somente sobre a parte da norma que afeta o regime jurídico dos servidores (item "4.1") e interfere em atos da Administração (item "4"), sem alcançar, entretanto, a disciplina em relação aos estabelecimentos privados, a solução mais adequada é a declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto, a fim de excluir da abrangência do § 1º do art. 1º e do art. 2º da norma impugnada, os servidores e o serviço público. 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; Direta de Inconstitucionalidade 2126475-11.2016.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial;

Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 09/11/2016; Data de Registro: 22/11/2016)

Já em relação à parte do projeto de lei que dispõe sobre os estabelecimentos particulares de ensino, o projeto encontra fundamento também 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 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 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.)

Não obstante, é necessária a apresentação de Substitutivo a fim de (i) excluir a responsabilização objetiva de servidor público em decorrência de infração verificada nas escolas públicas, uma vez que no sistema jurídico brasileiro vige o sistema da culpabilidade, sendo certo que a proposta também não é compatível com o artigo 201 do Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de São Paulo, que determina a apuração dos fatos e responsabilidades, em caso da ciência, por autoridade, de irregularidade no serviço público. De se destacar, ademais, que ao dispor sobre a aplicação de penalidades disciplinares, o projeto procura legislar sobre o regime jurídico dos servidores públicos, violando a cláusula de reserva de iniciativa do Poder Executivo; (ii) excluir a sanção consistente no fechamento do estabelecimento de ensino pelo prazo de 30 dias, por se tratar de medida ofensiva ao princípio da razoabilidade, substituindo-a por majoração do valor da multa a cada reincidência, majoração esta que poderá ser revista pelas comissões de mérito; e, (iii) 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 0160/19.

Dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação do endereço e do número telefônico dos conselhos tutelares pelos estabelecimentos públicos e privados de ensino.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Todos os estabelecimentos de ensino do Município de São Paulo, privados ou públicos, deverão afixar na porta de entrada, em local visível, de forma destacada e legível, placa, cartaz ou banner, contendo o endereço e o número do telefone do Conselho Tutelar de sua circunscrição na seguinte forma:

"CONSELHO TUTELAR - Endereço e telefone"

§ 1º A placa, cartaz ou banner de que trata o caput deste artigo deverá:

I - conter dimensões mínimas de 0,80 cm (oitenta centímetros) x 0,50 cm (cinquenta centímetros).

II - ser legível com caracteres compatíveis.

§ 2º Em caso de alteração do endereço ou do telefone mencionados no caput deste artigo, os referidos estabelecimentos deverão atualizar as placas, cartazes ou banners, no prazo de até 30 (trinta) dias.

§ 3º As placas, cartazes e banners deverão permanecer afixados mesmo em períodos de férias escolares.

Art. 2º O descumprimento desta lei por estabelecimentos privados acarretará as seguintes penalidades:

I - multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais);

II - a cada nova reincidência, aplicação de nova multa no dobro do valor, até o limite de R\$ 64.000,00 (sessenta e quatro mil reais).

§ 1º A multa que se trata no inciso I deste artigo será atualizada 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 índice criado pela legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.

§ 2º Para efeito deste artigo, considera-se reincidência a infração verificada após o transcurso de 30 (trinta) dias da data da primeira autuação.

Art. 3º O descumprimento da presente lei por estabelecimentos da rede pública ensejará a promoção dos procedimentos previstos na Lei nº 8.989, de 29 de outubro de 1979 - Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de São Paulo, para a apuração dos fatos e responsabilidades.

Art. 4º As providências previstas nesta Lei deverão ser implementadas no prazo 30 (trinta) dias, a contar da data de sua publicação.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de 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 07/08/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB)

Celso Jatene (PL) - Relator

Claudio Fonseca (CIDADANIA)

Reis (PT)

Rinaldi Digilio (PRB)

Rute Costa (PSD)

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 09/08/2019, p. 97

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