PUBLICADO DOC 28/10/2010, PÁG 96

PARECER Nº 1311/2010 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0265/10.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do Nobre Vereador Carlos Bezerra Jr., que visa impor penalidades às pessoas jurídicas que forem flagradas na prática de exploração do trabalho infantil.

Para tanto, excetuada a situação peculiar do aprendiz, impõe as seguintes sanções às pessoas jurídicas que explorarem o trabalho infantil:

I – advertência por escrito na primeira autuação, com prazo de 30 (trinta) dias para adequação à legislação pertinente e encerramento do trabalho ilegal;

II – multa de R$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R$ 30.000,00 (trinta mil reais), cumulada com a cassação do alvará ou auto de licença de funcionamento e;

III – caso o estabelecimento seja fornecedor de produtos ou serviços para a Administração Pública Direta, Indireta, Autárquica ou Fundacional, rescisão do contrato sem ônus para a Administração e impedimento de contratar com o Poder Público Municipal pelo prazo de 3 anos.

Na forma do Substitutivo ao final sugerido, o projeto reúne condições de prosseguir em tramitação.

Inicialmente cumpre observar que o instituto da aprendizagem passou por várias mudanças com a edição das Leis Federais nºs 10.097/00 e 11.180/05 que alteraram dispositivos da CLT – Consolidação das Leis do Trabalho, para estabelecer que o contrato de aprendizagem destina-se aos adolescentes com idade entre 14 e 24 anos, sendo requisito de validade do contrato a matrícula e freqüência do aprendiz à escola (art. 428, § 1º CLT).

Dessa forma, a propositura visa instituir sanções administrativas para as pessoas jurídicas que se valerem da mão de obra infanto-juvenil em situação que não se insira na hipótese constitucionalmente prevista para o contrato de aprendizagem.

Sob esse aspecto, a propositura encontra fundamento no Poder de Polícia da Administração em disciplinar as atividades econômicas desenvolvidas no território do Município.

A definição legal do chamado poder de polícia nos é dada pelo artigo 78 do Código Tributário Nacional que reza:

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 Hely Lopes Meirelles, o Poder Público, no exercício de seu poder de polícia: “edita leis e os órgãos executivos expedem regulamentos e instruções fixando as condições e requisitos para o uso da propriedade e o exercício das atividades que devam ser policiadas, e, após as verificações necessárias, é outorgado o respectivo alvará de licença ou de autorização, ao qual se segue a fiscalização competente”. (in Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 6ª Edição, pág. 346)

Ainda segundo conceito fornecido pelo ilustre doutrinador: “O alvará é o instrumento da licença ou da autorização para a prática de ato, realização de atividade ou exercício de direito dependente de policiamento administrativo. (...) pode ser definitivo ou precário (...) O alvará definitivo consubstancia uma licença; o alvará precário expressa uma autorização. Ambos são meios de atuação do poder de polícia”. (in Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, 6ª ed., pág. 346)

Verifica-se assim que o projeto, ao impor sanções às pessoas jurídicas que se valham de mão de obra infantil, encontra fundamento no art. 160, incisos I, II e

III, da Lei Orgânica do Município que atribui ao Poder Público a competência para disciplinar as atividades econômicas desenvolvidas em seu território quanto aos estabelecimentos comerciais, industriais, de serviços e similares, concedendo e renovando licenças para instalação e funcionamento, fixando seus horários e condições de funcionamento e garantindo que não se tornem prejudiciais ao meio ambiente e ao bem-estar da população.

É justamente disciplinando essa atividade econômica privada, mas de interesse público, que o Poder Público concede licença e fixa horários e condições de funcionamento, fiscaliza a atividade de modo a não torná-la prejudicial à população e estabelece penalidades para os infratores (LOM, art. 160, incisos I, II, III e IV).

Como a matéria sob análise visa dispor sobre a disciplina das atividades econômicas no Município e sobre o exercício do poder de polícia que lhe é inerente, a iniciativa legislativa sobre ela não é privativa Chefe do Poder Executivo, mas é compartilhada com o Poder Legislativo, visto que não incluída no rol do art. 37, § 2º, da Lei Orgânica do Município.

Por outro lado, a matéria de fundo versada no projeto é a proteção das crianças e adolescentes, matéria para a qual o Município detém competência legislativa suplementar, nos termos do art. 30, inciso II c/c art. 24, inciso XV da Constituição Federal.

Convém lembrar que as crianças e os adolescentes enquadram-se entre aqueles sujeitos especiais – assim como os idosos e as pessoas portadoras de necessidades especiais – aos quais o ordenamento jurídico determina que seja dada proteção especial. Exatamente neste sentido dispõem o art. 227 da Constituição Federal e o art. 7º, parágrafo único da Lei Orgânica do Município, este último estabelecendo que a criança e o adolescente são considerados prioridade absoluta do Município.

Também não é demais lembrar que o Estatuto da Criança e do Adolescente determina em seu art. 4º o dever do Poder Público de assegurar com absoluta prioridade a efetivação dos direitos fundamentais das crianças.

Nesse sentido, o pronunciamento o Supremo Tribunal Federal:

É preciso assinalar, neste ponto, por relevante, que a proteção aos Direitos da criança e do adolescente (CF, art. 227, caput) – qualifica-se como um dos direitos sociais mais expressivos, subsumindo-se à noção dos direitos de segunda geração (RTJ 164/158-161), cujo adimplemento impõe, ao Poder Público, a satisfação de um dever de prestação positiva, consistente num facere (...). Tenho para mim, desse modo, presente tal contexto, que os Municípios (à semelhança das demais entidades políticas) não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 227, caput, da Constituição, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa do Poder Público, cujas opções, tratando-se de proteção à criança e ao adolescente, não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social. (...) O caráter programático da regra inscrita no art. 227 da Carta Política – que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro – impõe o reconhecimento de que as normas constitucionais veiculadoras de um programa de ação revestem-se de eficácia jurídica e dispõem de caráter cogente. (...) Impende destacar, neste ponto, por oportuno, ante a inquestionável procedência de suas observações, a decisão proferida pela eminente Ministra Cármen Lúcia (AI 583.136/SC), em tudo aplicável, por identidade de situação, ao caso em análise." (RE 482.611, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 23-3-2010, DJE de 7-4-2010.)

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.

Durante a tramitação da proposta deverão ser convocadas pelo menos duas audiências públicas, com fundamento no art. 41, inciso XI, da Lei Orgânica do

Município, na medida em que o público abrangido pelo projeto é composto em sua maior parte por crianças e adolescentes.
Ante o exposto somos,
PELA LEGALIDADE.
Todavia, necessário apresentar Substitutivo, suprimindo o disposto no inciso III, do artigo 1º, que prevê a sanção de impedimento de contratar com a Administração pelo prazo de 3 (três) anos.
Isso porque, neste aspecto, dispõe a proposta sobre norma geral de licitação, matéria de competência legislativa privativa da União, nos termos do art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal.
Nessa linha, leciona Eros Roberto Grau (in Licitação e Contrato Administrativo, ed. Malheiros, 1995, p. 9-13), que as normas definidoras de sanções e infrações, na medida em que se relacionam com princípios fundamentais da Constituição de 1988 (como o da legalidade e moralidade na Administração Publica, a supremacia do interesse público, observância do contraditório e da ampla defesa em matéria punitiva), podem ser caracterizadas como normas gerais.
Da mesma forma, Carlos Ari Sundfeld entende, com fundamento nos artigos 22, XXVII, e 37, XXI, que são normas gerais as que definem as hipóteses de obrigatoriedade, dispensa e inexigibilidade de licitação, os órgãos e entidades que devem licitar, os direitos de licitantes e contratados, inclusive em matéria punitiva, os requisitos de qualificação, os critérios de julgamento das propostas etc. (in Licitação e Contrato Administrativo, ed. Malheiros, 1994, p. 29).
Dessa forma, possível concluir, segundo o entendimento desses ilustres doutrinadores, que não podem Estados, o Distrito Federal e os Municípios em suas legislações específicas, dispor de forma contrária à Lei 8.666/93 e, tampouco, prever sanções em matéria de licitação e contratos, sob pena de usurpação da competência constitucionalmente assegurada à União.
Por fim, no tocante à hipótese de rescisão contratual para as empresas que explorem o trabalho infantil em desconformidade com o previsto na Constituição Federal, cumpre observar ainda que – comprovando a assertiva de que se trata de matéria da competência legislativa privativa da União – tal fato já é causa de rescisão contratual por força do artigo 78, inciso XVIII, da Lei Federal nº 8.666/93, norma geral sobre licitações e contratos, e suas alterações posteriores.
Ante o exposto propomos o seguinte Substitutivo:

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 265/10.
Dispõe sobre as penalidades impostas àqueles que praticam a exploração do trabalho infantil no âmbito do Município de São Paulo, e dá outras providências

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A :
Art.1º As pessoas jurídicas de direito privado que forem flagradas na prática de exploração do trabalho infantil, a não ser o regulamentado por lei na condição de aprendiz, sofrerão as seguintes sanções, sem prejuízo do disposto na legislação federal pertinente:
I – advertência, por escrito, na primeira autuação, com prazo de 30 (trinta) dias para adequação à legislação pertinente e encerramento do trabalho ilegal, esclarecendo que em caso de reincidência o infrator estará sujeito à imposição de multa pecuniária e cassação do alvará de licença de funcionamento;
II – multa de R$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R$ 30.000,00 (trinta mil reais), cumulada com cassação do alvará de licença do estabelecimento, na segunda autuação.
Art. 2º O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de 90 (noventa) dias, a contar de sua publicação.
Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessárias.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, 27/10/10

Ítalo Cardoso – PT – Presidente
Gabriel Chalita – PSB – Relator
Abou Anni – PV
Agnaldo Timóteo – PR
José Police Neto –PSDB
Floriano Pesaro – PSDB
João Antonio - PT
Kamia – DEM
Jamil Murad - PCdoB