



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1540/2021 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0078/21.

Trata-se de projeto de lei de autoria da Nobre Vereadora Sandra Tadeu, que torna obrigatória a afixação de placas com os dizeres: "A exploração sexual de crianças e adolescentes é crime, punido com reclusão de 4 a 10 anos e multa".

Nos termos da propositura, os referidos avisos deverão ser afixados em estabelecimentos dos seguintes ramos; (i) Hotéis, Pousadas, Motéis, Drives-in, Pensões e similares; (ii) Estabelecimentos de eventos artísticos e/ou musicais diurnos e/ou noturnos, particularmente boates, casas de shows, clubes e assemelhados; (iii) Bares e Restaurantes; (iv) Salões de cabeleireiro e clínicas de estética; (v) Prédios comerciais; (vi) Condomínios residenciais; e (vii) Prédios da administração pública direta e indireta;

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

O projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

Sob o ponto de vista da iniciativa, a propositura encontra fundamento no art. 37, caput, da LOM segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Segundo o doutrinador Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014), as "Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental" (p. 633).

De se ressaltar ainda que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP - Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/21).

Sobre a iniciativa de leis reservadas ao Poder Legislativo cumpre consignar que o Supremo Tribunal Federal decidiu, em sede de repercussão geral, ao julgar o Recurso Especial nº 878.911/RJ, relativo ao Tema 917, onde se debatia a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância nas escolas, que "Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal)." Somente nessas hipóteses, "ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa."

Sob o aspecto material a propositura objetiva proteção das crianças e dos 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 com deficiência - 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, dentre os quais destacam-se o direito à vida, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Importante observar que o projeto não invade seara de competência privativa do Poder Executivo, na medida em que não há na Lei Orgânica dispositivo que assegure a iniciativa de projeto de lei sobre a matéria versada apenas ao Sr. Prefeito.

É imprescindível ponderar que a propositura visa apenas alertar a população quanto ao caráter ilícito da exploração sexual de crianças e adolescentes e divulgar o número do Disque Denúncia.

Nestes termos, a propositura encontra-se fundamentada na proteção e defesa da infância e da juventude, como já exposto, e no Poder de Polícia para disciplinar as atividades econômicas desenvolvidas em território municipal, nos termos do art. 160, da Lei Orgânica do Município.

Como é sabido, o Poder de Polícia é exercido sobre todas as atividades que possam, direta ou indiretamente, afetar os interesses da coletividade, e incide sobre bens, direitos e atividades, esgotando-se no âmbito da função administrativa, cujo exercício se dá por meio de órgãos administrativos de caráter fiscalizador, de maneira preventiva ou repressiva.

Quando preventivo, dá-se por meio de normas limitadoras ou sancionadoras da conduta daqueles que utilizam bens ou exercem atividades que possam afetar a coletividade, outorgando alvarás aos particulares que cumpram as condições e requisitos para o uso da propriedade e exercício das atividades que devam ser policiadas.

A atuação repressiva, por sua vez, consubstancia-se na fiscalização das atividades e bens sujeitos ao controle da Administração, com a possibilidade de ser lavrado auto de infração pela autoridade competente, quando da verificação de eventual irregularidade.

Todavia, 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)

Portanto, conforme explicitado, a proposta encontra amparo jurídico nas regras de proteção e defesa da infância e da juventude, cuja competência do Município é exercida de forma concorrente, de acordo com o art. 24, inciso XV, CF/88 e no Poder de Polícia para disciplinar as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, nos termos do art. 160, da Lei Orgânica do Município.

Nesse aspecto cabe observar que acerca da afixação de cartaz informativo, assim se pronunciou o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em caso semelhante, no qual se

discutia a constitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar determinando a afixação de cartaz com o número do disque-denúncia nas escolas da rede pública:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL QUE DETERMINA A AFIXAÇÃO DE CARTAZES INFORMATIVOS DOS NÚMEROS DO DISQUE-DENÚNCIA NAS ESCOLAS DAS REDES PÚBLICA E PRIVADA DE RIBEIRÃO PRETO INCONSTITUCIONALIDADE NA EXPRESSÃO "DA REDE PÚBLICA" CONTIDA NO ARTIGO 1º, DA LEI MUNICIPAL Nº 14.191/2018 NÃO VERIFICADA NÃO CARACTERIZAÇÃO DE UMA DAS HIPÓTESES EXCEPCIONAIS DE INICIATIVA LEGISLATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO ATIVIDADE LEGIFERANTE QUE PERTENCE, EM REGRA, AO LEGISLATIVO LEI MUNICIPAL QUE PRESTIGIA A PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA - AÇÃO IMPROCEDENTE. (ADI nº 2154897-25.2018.8.26.0000. J. 30.01.2019).

Durante a tramitação da proposta deverão ser convocadas pelo menos 2 (duas) audiências públicas, conforme art. 41, inciso XI, da Lei Orgânica do Município.

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.

Não obstante, é necessária a apresentação de Substitutivo a fim de (i) excluir a responsabilização solidária aos estabelecimentos em decorrência de infração verificada em suas dependências, uma vez que no sistema jurídico brasileiro vigora o sistema da culpabilidade, que determina a apuração dos fatos e responsabilidades; (ii) alterar o art. 4º a fim de esclarecer que apenas estabelecimentos de caráter privado estão sujeitos à aplicação de multa; (iii) estabelecer parâmetros para viabilizar a correção por índice oficial da multa a ser aplicada; e (vi) 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.

Ante o exposto, somos PELA LEGALIDADE na forma do seguinte Substitutivo, sem prejuízo de eventual aprimoramento da proposta pela D. Comissão de Mérito:

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0078/21.

Dispõe sobre a obrigatoriedade de afixação de placas informando que a exploração sexual de crianças e adolescentes é crime nas entradas dos locais que especifica.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º É obrigatória a afixação de placas com os dizeres: "A exploração sexual de crianças e adolescentes é crime, punido com reclusão de 4 a 10 anos e multa", na entrada de local acessível ao público, sendo de propriedade privada ou pública, nos seguintes estabelecimentos:

I - hotéis, pousadas, motéis, drives-in, pensões e similares;

II - estabelecimentos de eventos artísticos e/ou musicais diurnos e/ou noturnos, particularmente boates, casas de shows, clubes e assemelhados;

III - bares e restaurantes;

IV - salões de cabeleireiro e clínicas de estética;

V - prédios comerciais;

VI - condomínios residenciais;

VII - prédios da administração pública direta e indireta.

§ 1º No mesmo local deverá ser afixado o número do telefone do Conselho Tutelar local e do Disque Denúncia.

§ 2º Caso os números telefônicos mencionados no § 1º deste artigo sofram alterações, os estabelecimentos farão as respectivas modificações nas placas.

Art. 2º Nos estabelecimentos onde haja fluxo de turistas internacionais, as placas deverão ser escritas em português e inglês.

Art. 3º As placas serão colocadas na entrada do estabelecimento, na seguinte conformidade:

a) no lado externo do imóvel, a placa deverá ficar em local e tamanho visíveis de, no mínimo, 15 por 20 centímetros;

b) no lado interno do imóvel, a placa deverá ser afixada no lado interno da porta dos banheiros masculino e feminino.

Art. 4º A inobservância do que dispõe a presente Lei implicará em multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), dobrando o valor em caso de reincidência.

§ 1º A segunda reincidência ensejará a cassação do alvará de funcionamento do estabelecimento, sem prejuízo das demais sanções legais.

§ 2º 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.

Art. 5º 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. 6º As despesas geradas com a execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 13/12/2021.

Sandra Tadeu (DEM) - Presidente

Alessandro Guedes (PT) - Relator

Faria de Sá (PP)

Gilberto Nascimento (PSC)

João Jorge (PSDB)

Professor Toninho Vespoli (PSOL)

Rubinho Nunes (PSL)

Sansão Pereira (REPUBLICANOS)

Thammy Miranda (PL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 14/12/2021, p. 146

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