



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 2241/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0608/19.

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre Vereador Reis, que visa instituir a Política Municipal de Desenvolvimento Social dos Povos e Comunidades Tradicionais da Cidade de São Paulo.

De acordo com o projeto, que prevê princípios e objetivos da referida política, ela pautar-se-á pelo desenvolvimento de ações integradas e articuladas pelos diversos órgãos da administração direta e indireta do Município de São Paulo.

Sob o aspecto estritamente jurídico, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, na forma do Substitutivo adiante proposto, conforme será demonstrado.

No que tange ao aspecto subjetivo formal da propositura, ela comporta iniciativa de qualquer membro desta Casa, conforme o caput do artigo 37 da Lei Orgânica do Município.

Quanto ao aspecto material, a propositura encontra-se em consonância com a competência comum de todos os entes federados para combater a pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (art. 23, X, da Constituição Federal).

Nossa Constituição Federal reconhece a vulnerabilidade dos Povos e Comunidades Tradicionais, amparando tanto a preservação da organização social, costumes, línguas, crenças e tradições dos índios (art. 231, caput), quanto dos remanescentes das comunidades dos quilombos (art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Veja-se que a constitucionalidade de ações afirmativas, tais como as previstas no projeto em questão, colhe guarida na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

Não contraria ao contrário, prestigia o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminado de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares. O modelo constitucional brasileiro incorporou diversos mecanismos institucionais para corrigir as distorções resultantes de uma aplicação puramente formal do princípio da igualdade. Esta Corte, em diversos precedentes, assentou a constitucionalidade das políticas de ação afirmativa. (Tribunal Pleno, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 186, Relator Min. Ricardo Lewandowski, j. 26.04.2012)

Outrossim, o tema se insere na competência legislativa suplementar dos Municípios, nos termos do art. 30, II, da Constituição Federal, uma vez que o conteúdo deste projeto complementa o disposto no Decreto Federal n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Acerca da constitucionalidade da suplementação municipal de ações afirmativas instituídas em âmbito federal, confira-se o seguinte precedente do Órgão Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 2.705/2010, do município de Guararema. Instituição do "Programa Emergencial de Auxílio ao Desempregado". Designação de desempregados sem fonte de subsistência, selecionados por critérios impessoais e objetivos,

para participar de frentes de trabalho por tempo certo. Programa de cunho manifestamente assistencial que se insere no elenco de ações afirmativas que dão concretude às políticas públicas de combate à pobreza e ao desemprego. Medida análoga, ademais, à instituída nos âmbitos estadual e federal. Constitucionalidade reconhecida. Precedentes uniformes do Órgão Especial. Ação improcedente.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2203787-34.2014.8.26.0000, Relator Arantes Theodoro, j. 8 de abril de 2015)

Na mesma senda, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo decidiu:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha de orientação e conscientização sobre as consequências do acúmulo de lixo nas ruas do Município de Jundiaí. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. Ausência de dotação orçamentária específica que não torna a lei inconstitucional, importando, no máximo, na inexecutabilidade da norma no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Procedência parcial do pedido. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à sanção de multa, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' cominado para a hipótese de infração administrativa, o que contrasta com o princípio da legalidade estipulado no artigo 111 da Constituição Paulista. Vedado ao Poder Legislativo deixar ao arbítrio do administrador a disciplina de matéria reservada à lei. Procedência parcial do pedido. Liminar cassada.

(Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 2150170-91.2016.8.26.0000, j. 19 de outubro de 2016, Rel. Des. Márcio Bartoli)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui o Programa de Sustentabilidade Ambiental na Rede Municipal de Ensino de Conchal. Inconstitucionalidade parcial, apenas no tocante ao artigo 3º da referida norma, que efetivamente dispõe sobre matéria de organização administrativa, em ofensa aos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, ambos da Constituição Estadual. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes, todavia, no tocante aos demais dispositivos. Precedentes deste Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Precedentes do STF. Ausência, por fim, de ofensa à regra contida no artigo 25 da Constituição do Estado. A genérica previsão orçamentária não implica a existência de vício de constitucionalidade, mas, apenas, a inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Precedentes do STF. Ação julgada parcialmente procedente.

(Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 2056692-29.2016.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 3 de agosto de 2016)

Contudo, a criação de atribuições para a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (art. 2º), bem como para a Coordenação de Patrimônio Cultural e Comunidades Tradicionais, instituída pela Lei nº 15.764, de 28 de maio de 2013, por meio de projeto de iniciativa do Poder Legislativo, representa interferência indevida na organização administrativa, e consequentemente, violação ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (artigo 2º), na Constituição Estadual (artigo 5º) e também na Lei Orgânica do Município de São Paulo (artigo 6º).

Nesse sentido, recente acórdão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reconheceu a competência do Legislativo para editar normas de conteúdo programático, fora da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Por outros motivos, porém, se concluiu pela procedência parcial da Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei do Município de Jundiaí, de iniciativa parlamentar, no ponto em que pretendia criar atribuições para órgãos da administração pública:

É caso de procedência parcial do pedido. Em verdade, a hipótese é de norma de conteúdo programático, sem qualquer comando imperativo e, segundo José Afonso da Silva, tais normas estabelecem apenas uma finalidade, um princípio, mas não impõe propriamente ao legislador a tarefa de atuá-la, mas requer uma política pertinente à satisfação dos fins positivos nela indicados (in Aplicabilidade das Normas Constitucionais, Ed. Malheiros, 8. ed. 2012), afastando-se, ainda, da matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo (Cf. artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado, aplicado por simetria ao Município).

Ora, as normas programáticas caracterizam-se por terem sua aplicação procrastinada, isto é, pressupõem a existência de uma legislação posterior para sua efetiva aplicação no âmbito jurídico, sendo destinadas, pois, ao legislador infraconstitucional, não conferindo aos seus beneficiários o poder de exigir a sua satisfação imediata. São normas de apelo social, que perseguem objetivos prioritariamente concernentes aos direitos sociais, econômicos e culturais, conquanto procurem conformar a realidade a postulados de justiça. Assim, a normatividade programática não dispõe explicitamente sobre os meios a serem empregados para a sua efetividade.

Todavia, cumpre anotar que somente ao Chefe do Poder Executivo assiste a iniciativa de lei que crie obrigações e deveres para órgãos municipais (Cf. artigo 47, incisos II e XIX, 'a', da Constituição do Estado de São Paulo). Isso porque, o gerenciamento da prestação de serviços públicos é competência do Poder Executivo, único dos Poderes que detém instrumentos e recursos próprios para avaliar a conveniência e oportunidade da Administração Pública, (...). (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2057225-80.2019.8.26.0000, Rel. Des. Ricardo Anafe, j. 14 de agosto de 2019 grifos acrescentados)

Para ser aprovado o projeto 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, somos pela LEGALIDADE.

Não obstante, sugerimos o Substitutivo a seguir, a fim de: i) adaptar o texto às regras de técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis; ii) suprimir da proposta o art. 2º e o inciso I do art. 7º, a fim de evitar ingerência na organização administrativa, de competência do Poder Executivo, nos termos do art. 37, § 2º, IV, da Lei Orgânica; e iii) para suprimir da proposta o art. 9º, que estabelece prazo para a regulamentação da norma jurídica, a fim de evitar a violação do princípio da separação de Poderes.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0608/19.

Institui a Política Municipal de Desenvolvimento Social dos Povos e Comunidades Tradicionais do Município de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A:

Art. 1º Fica instituída a Política Municipal de Desenvolvimento Social dos Povos e Comunidades Tradicionais da Cidade de São Paulo, pautando-se pelo desenvolvimento de ações integradas e articuladas pelos diversos órgãos da administração pública direta e indireta deste Município.

Art. 2º Para os fins desta Lei compreendem-se por:

I - povos e comunidades tradicionais: grupos culturalmente diferenciados que se reconheçam como tais e possuam formas próprias de organização social, cujos territórios e recursos que ocupam e de que se utilizam são condições para sua reprodução existencial, cultural, econômica, atávica e religiosa através da transmissão geracional de práticas e conhecimentos;

II - territórios tradicionais: espaços geográficos necessários à reprodução existencial, cultural, econômica, atávica e religiosa dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observando-se, ainda, as disposições do artigo 231 da Constituição da República e artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, além de suas demais regulamentações;

III - desenvolvimento social: políticas e ações voltadas à melhoria material de vida das populações, sem apagar ou minorar a carga de práticas e conhecimentos tradicionais desses povos e comunidades.

Art. 3º As ações e atividades voltadas para a consecução dos objetivos da Política Municipal de Desenvolvimento Social dos Povos e Comunidades Tradicionais deverão ocorrer de forma inter-setorial, integrada e articulada, observados os princípios:

I - da busca incessante pela garantia de condições dignas de vida aos povos e comunidades tradicionais, sobretudo no que se relaciona a suas atividades no mundo do trabalho, reconhecendo-se e consolidando-se sempre seus direitos;

II - da segurança alimentar e nutricional como direito dos povos e comunidades tradicionais ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares que respeitem sua diversidade cultural;

III - do reconhecimento, valorização e respeito à diversidade social e cultural dos povos e comunidades tradicionais, levando-se em conta, dentre outros aspectos, os recortes de etnia, raça, gênero, idade, religiosidade, ancestralidade e sexualidade, entre outros, bem como a relação desses em cada comunidade ou povo, de modo a não desrespeitar, subsumir ou negligenciar as diferenças dos mesmos grupos, comunidades ou povos ou, ainda, instaurar ou reforçar qualquer relação de desigualdade, erradicando, assim, qualquer expressão discriminatória;

IV - da visibilidade dos povos e comunidades tradicionais, a se expressar por meio do pleno e efetivo exercício da cidadania e, no caso desta política municipal, pela ampla participação da sociedade civil - sobretudo os povos e comunidades tradicionais - em sua elaboração, monitoramento e execução;

V - da promoção dos meios necessários para a efetiva participação dos povos e comunidades tradicionais nas instâncias de controle social e nos processos decisórios relacionados aos seus direitos e interesses, sendo, por isso, necessária a linguagem acessível à informação e ao conhecimento dos documentos produzidos e utilizados no âmbito da Política Municipal de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais;

VI - da busca de preservação dos direitos culturais, das práticas comunitárias, da memória cultural e da identidade racial e étnica dessas populações, sem ignorar suas inovações;

VII - da sustentabilidade e pluralidade socioambientais das comunidades e dos povos tradicionais que interagem em diferentes biomas e ecossistemas, sejam esses territórios rurais ou urbanos;

VIII - da descentralização e transversalidade interseccional das ações dessa Política, articuladas às demais políticas públicas relacionadas aos direitos dos povos e comunidades tradicionais nas diferentes esferas estatais;

IX - da contribuição para a formação de uma sensibilização coletiva por parte dos órgãos públicos sobre a importância dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais, ambientais e do controle social para a garantia dos direitos dos povos e comunidades tradicionais.

Art. 4º A Política Municipal de Desenvolvimento Social dos Povos e Comunidades Tradicionais tem como principal objetivo promover o desenvolvimento social de tais populações, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições históricas.

Art. 5º São objetivos específicos da Política Municipal de Desenvolvimento Social dos Povos e Comunidades Tradicionais:

I - garantir aos povos e comunidades tradicionais seus territórios e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica;

II - implantar infraestrutura adequada às realidades socioculturais e demandas dos povos e comunidades tradicionais;

III - garantir os direitos dos povos e das comunidades tradicionais afetados direta ou indiretamente por projetos, obras e empreendimentos;

IV - apoiar, sempre, e garantir a inclusão produtiva com a promoção de tecnologias sustentáveis, respeitando o sistema de organização social dos povos e comunidades tradicionais, valorizando os recursos naturais locais e práticas, saberes e tecnologias tradicionais;

V - garantir e valorizar as formas tradicionais de educação e fortalecer processos dialógicos como contribuição ao desenvolvimento próprio de cada povo e comunidade, garantindo a participação e controle social tanto nos processos de formação educativos formais quanto nos não formais;

VI - reconhecer, com celeridade, a auto-identificação dos povos e comunidades tradicionais, de modo que possam ter acesso pleno aos seus direitos jurídicos, individuais e coletivos;

VII - garantir aos povos e comunidades tradicionais o acesso aos serviços de saúde de qualidade e adequados às suas características socioculturais, suas necessidades e demandas, com ênfase nas concepções e práticas da medicina tradicional;

VIII - criar e implementar, urgentemente, uma política pública de saúde voltada aos povos e comunidades tradicionais;

IX - garantir o acesso às políticas públicas sociais e a participação de representantes dos povos e comunidades tradicionais nas instâncias de controle social;

X - garantir nos programas e ações de inclusão social recortes diferenciados voltados especificamente para os povos e comunidades tradicionais;

XI - implementar e fortalecer programas e ações voltados às relações de gênero nos povos e comunidades tradicionais, assegurando a visão e a participação feminina nas ações governamentais, valorizando a importância histórica das mulheres e sua liderança ética e social;

XII - garantir aos povos e comunidades tradicionais o acesso e a gestão facilitados aos recursos financeiros provenientes dos diferentes órgãos de governo;

XIII - assegurar o pleno exercício dos direitos individuais e coletivos concernentes aos povos e comunidades tradicionais, sobretudo nas situações de conflito ou ameaça à sua integridade;

XIV - reconhecer, proteger e promover os direitos dos povos e comunidades tradicionais sobre os seus conhecimentos, práticas e usos tradicionais;

XV - apoiar e garantir o processo de formalização institucional, quando necessário, considerando as formas tradicionais de organização e representação local.

Art. 6º São instrumentos de implementação da Política Municipal de Desenvolvimento Social dos Povos e Comunidades Tradicionais:

I - os fóruns regionais e locais;

II - o Plano Plurianual.

Art. 7º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de 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 21/11/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Atílio Francisco (REPUBLICANOS)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

Reis (PT)

Ricardo Nunes (MDB) - Relator

Rute Costa (PSD)

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 23/11/2019, p. 118

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