Matéria RELCOM 1552/2022. Documento assinado digitalmente por SANDRA REGINA CARBONE TADEU MUDALEN em 19/10/2022 e juntado ao PL 346/2022 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=413296.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0346/22.

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre Vereador Jair Tatto, que estabelece sanções administrativas para as condutas discriminatórias cometidas por pessoas físicas ou jurídicas e agentes públicos contra pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA), bem como aos seus pais, responsáveis e tutores que comprovem estar na condição de acompanhamento da pessoa autista.

Segundo a justificativa, "apesar de ser considerado deficiência para todos os efeitos legais, o Transtorno do Espectro Autista (TEA) ainda é alvo de desinformação e discriminação no Brasil". "A realidade de pessoas autistas e suas famílias é recheada de obstáculos, muitos deles impostos não pela condição de saúde, mas sim pelo preconceito que resulta em verdadeira exclusão social".

Sob o aspecto estritamente jurídico, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação.

No que tange ao aspecto formal, a propositura encontra fundamento no art. 37, *caput*, da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos.

Em relação à matéria versada na propositura, consoante o disposto no art. 30, I, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no art. 13, I, da Lei Orgânica Municipal.

Nesse diapasão, considerando que a propositura objetiva disciplinar a conduta de pessoas físicas e jurídicas e de agentes públicos, no sentido de que não pratiquem atos discriminatórios ou preconceituosos no Município de São Paulo, temos que a matéria se insere no âmbito do interesse local do Município, embora também protegida por outras leis de alcance nacional.

Com efeito, o projeto alinha-se à Lei Federal nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, cujo artigo 4º assim dispõe:

> *"Art. 4º A pessoa com transtorno do espectro autista não será submetida a tratamento desumano ou degradante, não será privada de sua liberdade ou do convívio familiar nem sofrerá discriminação por motivo da deficiência.*
>
> *Parágrafo único. ....."*

No mesmo sentido, a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), Lei Federal nº 13.146, de 6 de julho de 2015:

Matéria RELCOM 1552/2022. Documento assinado digitalmente por SANDRA REGINA CARBONE TADEU MUDALEN em 19/10/2022 e juntado ao PL 346/2022 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=413296.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

> *"Art. 4º Toda pessoa com deficiência tem direito à igualdade de oportunidades com as demais pessoas e não sofrerá nenhuma espécie de discriminação.*
> *§ 1º Considera-se discriminação em razão da deficiência toda forma de distinção, restrição ou exclusão, por ação ou omissão, que tenha o propósito ou o efeito de prejudicar, impedir ou anular o reconhecimento ou o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais de pessoa com deficiência, incluindo a recusa de adaptações razoáveis e de fornecimento de tecnologias assistivas.*
> *§ 2º .....*
> *Art. 5º A pessoa com deficiência será protegida de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, tortura, crueldade, opressão e tratamento desumano ou degradante.*
> *Parágrafo único. ....."*

Por outro lado, o pretendido pela presente propositura encontra fundamento no poder de polícia administrativa, que é exercido sobre todas as atividades que possam, direta ou indiretamente, afetar os interesses da coletividade, incide sobre bens, direitos e atividades, esgota-se no âmbito da função administrativa e é exercido por órgãos administrativos de caráter fiscalizador, de maneira preventiva ou repressiva.

Nesse contexto, o exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração. A propósito, é comum afirmar-se que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e uma competência administrativa. Nesse sentido, 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."* (***Curso de Direito Administrativo***, 3ª ed., São Paulo, Saraiva, 2008, p. 469)

Verifica-se, pois, manifestação da competência legislativa atinente ao poder de polícia para disciplinar a conduta dos cidadãos para que se abstenham de praticar atos discriminatórios, considerando, inclusive, que a atuação concreta da Administração sobre direitos individuais deve estar delineada na lei por força do princípio da legalidade.

Ao lecionar sobre a incidência do poder de polícia sobre a conduta pública, Hely Lopes Meirelles teceu os seguintes comentários:

> *"Em defesa dos preceitos de educação e moralidade, o Município pode prescrever normas de compostura para certas ocasiões e locais e para o desempenho de determinadas profissões e atividades.*

Matéria RELCOM 1552/2022. Documento assinado digitalmente por SANDRA REGINA CARBONE TADEU MUDALEN em 19/10/2022 e juntado ao PL 346/2022 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=413296.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

> *Essas exigências, embora restrinjam a liberdade do indivíduo, são perfeitamente admissíveis, pois que visam ao bem-estar geral. Liberdade individual não se confunde com anarquia e licenciosidade. A liberdade é a faculdade de agir livremente até onde não se ofenda o direito alheio. Dentro dessa relatividade, a liberdade de cada um está condicionada à liberdade de todos. Ora, se no uso de sua liberdade o indivíduo fere a liberdade de outrem, o Poder Público deve intervir, a fim de estabelecer os limites da liberdade de cada um, para a coexistência da liberdade de todos. Essa a missão do poder de polícia no setor dos costumes (...).”*
>
> (***Direito Municipal Brasileiro***, 17ª ed., São Paulo, Malheiros, 2013, p. 521)

De se ressaltar, demais disso, que a promoção do bem estar de todos, sem qualquer forma de discriminação, é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, nos termos do artigo 3º, IV, da Constituição Federal:

> *“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:*
>
> *(...)*
>
> *IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”*

Igualmente, a Lei Orgânica do Município garante o acesso de todos a bens e serviços e às condições necessárias a uma existência digna, livre de discriminação e preconceito:

> **Art. 2º** - A organização do Município observará os seguintes princípios e diretrizes:
>
> (...)
>
> VIII - a garantia de acesso, a todos, de modo justo e igual, sem distinção de origem, raça, sexo, orientação sexual, cor, idade, condição econômica, religião, ou qualquer outra discriminação, aos bens, serviços, e condições de vida indispensáveis a uma existência digna;

Outrossim, nos termos do artigo 5º, XLVI, da Constituição Federal, *“a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais”*. Observe-se que o dispositivo não especifica que tipo de lei punitiva será utilizada para agregar concretude ao mandamento constitucional. Entendemos que não se trata, necessariamente, de uma lei específica editada por um só ente federativo. Assim, tanto a lei federal destinada a punir penalmente os agentes de condutas discriminatórias, quanto a lei municipal voltada à aplicação de sanções administrativas, estão de acordo com o texto constitucional. A primeira com vista à atuação da polícia judiciária; a segunda, focada na esfera administrativa, mas ambas promovendo a eficácia da norma constitucional.

Matéria RELCOM 1552/2022. Documento assinado digitalmente por SANDRA REGINA CARBONE TADEU MUDALEN em 19/10/2022 e juntado ao PL 346/2022 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=413296.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Corroborando as assertivas acima, oportuna a transcrição parcial de acórdão do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no qual restou reconhecida a constitucionalidade de legislação municipal voltada ao combate de práticas discriminatórias:

> *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 13.894, DE 09 DE SETEMBRO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO - ATO NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR QUE 'DISPÕE SOBRE A VEDAÇÃO, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO, DE PRÁTICA DISCRIMINATÓRIA EM ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS, INDUSTRIAIS, DE SERVIÇOS E SIMILARES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - MEDIDAS DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA - LEGISLAÇÃO QUE NÃO INTERFERE NA GESTÃO DO MUNICÍPIO - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE - INEXISTÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO - NORMA QUE NÃO VERSA SOBRE DIREITO PENAL - NECESSIDADE DE FISCALIZAÇÃO, ADEMAIS, QUE NÃO GERA NOVAS DESPESAS PORQUE INERENTE AO PODER DE POLÍCIA - AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE".*
> *(....)*
> *É oportuno, ainda, registrar que um mesmo fato pode ensejar uma pluralidade de ilícitos e sanções administrativas, inclusive na hipótese de infração penal, sendo certo que "esses atos antijurídicos ficam sujeitos a repressão por parte da polícia judiciária, mas sua prevenção cabe igualmente à polícia administrativa, através de medidas destinadas a impedir a formação de ambiente para seu cometimento" (Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 17ª edição, 2013, pág. 524).*
>
> *A isso acresça-se que a Lei nº 13.894/2016 do Município de Ribeirão Preto contém proposições genéricas e abstratas, visando tutelar a dignidade da pessoa humana que, como bem observou a d. Procuradoria Geral de Justiça, é "princípio cuja instrumentalidade compete a todos os entes federados" (fl. 78), mas não diz respeito a programa de governo que reclame disciplina pela lei orçamentária anual.*
>
> *Por outro lado, a fiscalização dos estabelecimentos situados em seu território e a imposição de penalidades são poderes-deveres inerentes à polícia administrativa, não gerando despesas diretas ao Município."*
>
> *(ADI nº 2026805-63.2017.8.26.0000, j. 31.05.2017 – grifos acrescentados)*

Oportuno mencionar, ainda, acórdão do egrégio Superior Tribunal de Justiça, abordando as especificidades das infrações de natureza administrativa no tocante a sua caracterização e imposição das respectivas sanções:

> *"AMBIENTAL. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. CAMPO DE APLICAÇÃO. LEI 9.605/1998. TRANSPORTE IRREGULAR DE CARVÃO VEGETAL DE ESPÉCIES NATIVAS. INDÚSTRIA SIDERÚRGICA. INFRAÇÃO PENAL E ADMINISTRATIVA. MULTA. LEGALIDADE. DISTINÇÃO ENTRE SANÇÃO*

Matéria RELCOM 1552/2022. Documento assinado digitalmente por SANDRA REGINA CARBONE TADEU MUDALEN em 19/10/2022 e juntado ao PL 346/2022 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=413296.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

ADMINISTRATIVA E SANÇÃO PENAL. LEGITIMIDADE DO DECRETO REGULAMENTADOR.
1. Cuida-se de Ação Ordinária proposta com o fito de afastar multa aplicada em razão de transporte irregular de carvão vegetal. O juízo de 1º grau julgou improcedente o pedido, mas o Tribunal regional reformou a sentença e declarou nulo o auto de infração.
2. A multa aplicada pela autoridade administrativa é autônoma e distinta das sanções criminais cominadas à mesma conduta, estando respaldada no poder de polícia ambiental.
3. Sanção administrativa, como a própria expressão já indica, deve ser imposta pela Administração, e não pelo Poder Judiciário, porquanto difere dos crimes e contravenções.
4. A Lei 9.605/1998, embora conhecida popular e imprecisamente por Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente, a rigor trata, de maneira simultânea e em partes diferentes do seu texto, de infrações penais e infrações administrativas.
5. No campo das infrações administrativas, exige-se do legislador ordinário apenas que estabeleça as condutas genéricas (ou tipo genérico) consideradas ilegais, bem como o rol e limites das sanções previstas, deixando-se a especificação daquelas e destas para a regulamentação, por meio de Decreto.
6. De forma legalmente adequada, embora genérica, o art. 70 da Lei 9.605/1998 prevê, como infração administrativa ambiental, "toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente". É o que basta para, com a complementação do Decreto regulamentador, cumprir o princípio da legalidade, que, no Direito Administrativo, não pode ser interpretado mais rigorosamente que no Direito Penal, campo em que se admitem tipos abertos e até em branco [...].”

(STJ, 2ª Turma, REsp. 1.137.314/MG, rel. Min. Herman Benjamin, j. 17.11.2009 – grifos acrescentados)

No âmbito da legislação do Município de São Paulo, verifica-se a existência da Lei nº 17.502, de 3 de novembro de 2020, que dispõe sobre a política pública municipal para garantia, proteção e ampliação dos direitos das pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e seus familiares:

“Art. 10. A pessoa com TEA tem direito à vida digna, à integridade física e moral, ao livre desenvolvimento da personalidade e à segurança, devendo ser combatida, em âmbito municipal, toda forma de discriminação contra elas praticada, em razão da neuro divergência, incluindo-se aqui a infantilização de adultos e a aversão ao contato.
Art. 11. A pessoa com TEA será protegida de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, tortura, crueldade, opressão e tratamento desumano ou degradante praticado em âmbito municipal.
Parágrafo único. A Administração Pública Municipal criará canais facilitados, ou adequará canais já existentes, de denúncia às condutas descritas no caput deste artigo, bem como promoverá campanhas de combate à violência física e moral praticada contra a pessoa com TEA.”

Matéria RELCOM 1552/2022. Documento assinado digitalmente por SANDRA REGINA CARBONE TADEU MUDALEN em 19/10/2022 e juntado ao PL 346/2022 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=413296.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Referida lei municipal, todavia, não prevê multa ou outras sanções administrativas em caso de discriminação contra pessoas autistas, lacuna que se pretende preencher com o projeto proposto.

Por tratar-se 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.

Não obstante, é necessária a apresentação de Substitutivo a fim de: (i) adequar o texto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98; (ii) incluir artigo referente às despesas decorrentes da execução da nova lei; (iii) retirar a previsão de aplicação de sanção na hipótese de discriminação dirigida aos pais, responsáveis e tutores que comprovem estar na condição de acompanhamento da pessoa autista.

Ante o exposto, somos **PELA LEGALIDADE**, na forma do **Substitutivo** a seguir:

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0346/22.

Institui sanção administrativa às pessoas físicas, jurídicas ou agentes públicos por discriminação contra pessoas com transtorno de espectro autista (TEA), no Município de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Esta Lei estabelece sanções administrativas para as condutas discriminatórias cometidas por pessoas físicas ou jurídicas e agentes públicos contra pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA), tendo como base a Lei Federal nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (TEA), e a Lei Federal nº 13.146, de 6 de julho de 2015, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência.

Parágrafo único. Para todos os efeitos desta Lei, define-se discriminação contra as pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) qualquer forma de distinção, recusa, restrição ou exclusão, inclusive por meio de comentários ou gestos pejorativos, por ação ou omissão, seja presencialmente, pelas redes sociais ou em veículos de comunicação, que tenham a finalidade ou o efeito de anular ou prejudicar o reconhecimento, o gozo e/ou o exercício dos direitos das vítimas.

Art. 2º Comprovada a prática, indução ou incitação da discriminação contra pessoa ou grupo de pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA), a Administração Pública, sempre garantindo a prévia e ampla defesa, poderá aplicar aos infratores as seguintes sanções:

I - advertência escrita acompanhada de material explicativo sobre o Transtorno do Espectro Autista, podendo ainda ser indicada a participação em palestras educativas sobre o tema,

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

bem como a possiblidade de atuação como voluntário nos Centros de Atendimentos às pessoas com TEA;

II - multa de R$ 2.000,00 (dois mil reais), no caso de pessoa física;

III - multa de R$ 4.000,00 (quatro mil reais), no caso de pessoa jurídica.

§ 1º Quando o agente público, no cumprimento de suas funções, praticar um ou mais atos descritos nesta Lei, a sua responsabilidade será apurada por meio de procedimento administrativo disciplinar instaurado pelo órgão competente, sem prejuízo da aplicação da multa do inciso II deste artigo e das sanções civis e penais cabíveis, definidas em normas específicas.

§ 2º As multas previstas nos incisos II e III deste artigo serão atualizadas anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCAE), apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estática (IBGE), acumulada no exercício anterior.

§ 3º Os valores arrecadados com as multas de que trata este artigo serão revertidos para o Fundo Municipal gerido pelo Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência - CMPD, ou para outro Fundo que o substitua.

Art. 3º O Poder Executivo poderá realizar campanhas de conscientização contra a prática de discriminação de pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA), como forma de prevenir e evitar a prática de violência contra elas e de garantir os seus direitos.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em

Matéria RELCOM 1552/2022. Documento assinado digitalmente por SANDRA REGINA CARBONE TADEU MUDALEN em 19/10/2022 e juntado ao PL 346/2022 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=413296.