CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0482/22.

Trata-se de projeto de lei de autoria da Nobre Vereadora Luana Alves, que dispõe sobre a divulgação de canais de denúncia contra o trabalho análogo à escravidão.

Segundo a propositura, serão afixados cartazes e/ou placas contendo a tipificação penal da prática de trabalho análogo à escravidão, conforme previsto no art. 149 do Código Penal e os canais de denúncia disque 100 e 190 em pontos de fácil visualização nos seguintes locais: I - logradouros públicos de grande circulação de pessoas; II - repartições públicas da administração direta e indireta que atendam ao público; III - terminais de ônibus, escolas e hospitais; IV - condomínios residenciais e comerciais.

Por fim, dispõe que ato do Poder Executivo deverá regulamentar a proposta, estabelecendo sanções administrativas aos condôminos em caso de descumprimento.

O projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, na forma do substitutivo ao final apresentado, consoante passa a ser doravante exposto.

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

Matéria RELCOM 1890/2022. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 07/12/2022. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=419860.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

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."

Importante destacar, ademais, que o conteúdo do projeto não apresenta nenhuma incompatibilidade com o artigo 22, I da Constituição Federal, que atribui à União a competência privativa para legislar sobre Direito do Trabalho.

Com efeito, a proposta não pretende estabelecer nenhum comando destinado a reger as relações de trabalho e emprego, bem como não cria, altera ou extingue direitos de empregados ou empregadores.

É imprescindível ponderar que a propositura visa apenas alertar a população quanto ao caráter ilícito da exploração do trabalho alheio ao ponto de ferir a dignidade humana da vítima, caracterizando-se o crime previsto no artigo 149 do Código Penal. Nesse contexto, visa também divulgar o número do Disque Denúncia. Assim, as regras em questão não se inserem no terreno do Direito do Trabalho. Tratam, em vez disso, do poder de polícia da administração municipal.

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:

Matéria RELCOM 1890/2022. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 07/12/2022. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=419860.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

> *"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)*

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 e privada:

> *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).*

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 fixar o valor, condições e demais elementos necessários à aplicação de multa, para que não resulte violação ao princípio da legalidade (art. 5° da Constituição Federal) e adaptar 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. Tudo sem prejuízo de outras alterações que se fizerem necessárias.

Vale salientar que o valor da multa é meramente sugestivo, apenas para cumprir o princípio da legalidade, visto que a penalidade de multa necessariamente

Matéria RELCOM 1890/2022. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 07/12/2022. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=419860.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

precisa estar prevista em lei e não em regulamentação posterior, já que este (lei) é o instrumento jurídico e legal correto para tal previsão.

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

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0482/22.

Dispõe sobre a divulgação de canais de denúncia contra o trabalho análogo à escravidão.

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

Art. 1º Fica instituído na Cidade de São Paulo o combate ao trabalho análogo à escravidão.

Art. 2º Essa lei tem como objetivo a conscientização e divulgação dos canais de denúncia contra a prática do tipo penal de reduzir alguém a condição análoga à de escravo, através de afixação, em locais de fácil visualização, de cartazes e/ou placas.

Parágrafo único. O comunicado a ser descrito nos cartazes e/ou placas deverá conter a tipificação penal do art. 149 do Código Penal, e os canais de denúncia disque 100 e 190.

Art. 3º Os locais que deverão afixar esses cartazes e/ou placas são:

I - logradouros públicos de grande circulação de pessoas;

II - repartições públicas da administração direta e indireta que atendam o público;

III - terminais de ônibus, escolas e hospitais;

IV - condomínios residenciais e comerciais.

Parágrafo único. Os locais descritos neste artigo deverão afixar o cartaz e/ou a placa em espaço de grande circulação, em áreas de uso comum e em locais de fácil visualização.

Art. 4º A inobservância do que dispõe a presente Lei implicará a aplicação de multa no valor de R$ 500,00 (quinhentos reais).

Matéria RELCOM 1890/2022. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 07/12/2022. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=419860.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Parágrafo único. 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 as despesas geradas com a execução desta Lei correrão por conta das 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

Matéria RELCOM 1890/2022. Documento assinado digitalmente por ALESSANDRO GUEDES DOS SANTOS em 07/12/2022. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=419860.