autuado por Tomaz Levy Fregni em 09/11/2023 11:32:18.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0449/23.

Trata-se de projeto de lei, de autoria da Nobre Vereadora Jussara Basso, que visa instituir o Protocolo Municipal Antirracista na cidade de São Paulo voltado à prevenção e combate ao racismo nos estabelecimentos com grande circulação de pessoas, incluindo uma série de ações para identificar e lidar com casos de racismo em suas dependências.

Nos termos da propositura, consideram-se estabelecimentos com grande circulação de pessoas aqueles que contam com 10 ou mais funcionários.

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

No que tange ao aspecto formal, a propositura encontra fundamento no artigo 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, e no art. 30, inciso I, da Constituição Federal que reserva aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

A presente propositura visa instituir medida aplicável aos estabelecimentos com grande circulação de pessoas voltada ao combate ao racismo institucionalizado através da implantação de um Protocolo que deverá incluir, no mínimo, as seguintes medidas: i) formação e treinamento dos funcionários; ii) disponibilização de material informativo; iii) disponibilização de um canal de denúncias; iv) promoção da representatividade racial na equipe de funcionários, incluindo os cargos de administração e gerência; v) realização de eventos e atividades voltadas à promoção do debate e à conscientização sobre equidade racial e combate ao racismo.

Nesse aspecto, encontra fundamento no poder de polícia, cuja definição legal nos é dada pelo art. 78 do Código Tributário Nacional:

> *Art. 78. Considera-se poder de polícia a 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 tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.*

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, poder de polícia é "*a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção ("non facere") a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema*

Matéria RELCOM 1937/2023. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 01/11/2023 e juntado ao PL 449/2023 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=494284.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

normativo" (*Curso de Direito Administrativo*. 25ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 809).

Nesse aspecto, relevante trazer à colação lição do doutrinador Marçal Justen Filho para quem a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e uma competência administrativa:

> *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)*

Ensina a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Direito Administrativo, 24ª edição, Ed. Atlas, pág. 119):

> *"O poder de polícia que o estado exerce pode incidir em duas áreas de atuação estatal: na administrativa e na judiciária.*
> *A principal diferença que se costuma apontar entre as duas está no caráter preventivo da polícia administrativa e no repressivo da polícia judiciária. A primeira terá por objetivo impedir as ações antissociais, e a segunda, punir os infratores da lei penal.*
> *A diferença não é, no entanto, absoluta, pois a polícia administrativa pode agir preventivamente (como, por exemplo, proibindo o porte de armas ou a direção de veículos automotores), como pode agir repressivamente (a exemplo do que ocorre quando apreende a arma usada indevidamente ou a licença do motorista infrator). No entanto, pode-se dizer que, nas duas hipóteses, ela está tentando impedir que o comportamento individual cause prejuízos maiores à coletividade; nesse sentido, é certo dizer que a polícia administrativa é preventiva. Mas, ainda assim, falta precisão ao critério, porque também pode-se dizer que a polícia judiciária, embora seja repressiva em relação ao indivíduo infrator da lei penal, é também preventiva em relação ao interesse geral, porque, punindo-o, tenta evitar que o indivíduo volte a incidir na mesma infração.*
> *Conforme Álvaro Lazzarini (in RJTJ-SP, v. 98:20-25), a linha de diferenciação está na ocorrência ou não de ilícito penal. Com efeito, quando atua na área do ilícito puramente administrativo (preventiva ou repressivamente), a polícia é administrativa. Quando o ilícito penal é praticado, é a polícia judiciária que age.*
> ***A primeira se rege pelo Direito Administrativo, incidindo sobre bens, direitos ou atividades**; a segunda, pelo direito processual penal, incidindo sobre pessoas."* – grifos no original.

Matéria RELCOM 1937/2023. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 01/11/2023 e juntado ao PL 449/2023 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=494284.

autuado por Tomaz Levy Fregni em 09/11/2023 11:32:18.

Matéria RELCOM 1937/2023. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 01/11/2023 e juntado ao PL 449/2023 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=494284.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

A corroborar o quanto exposto, relevante trazer à colação entendimento do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ao julgar a constitucionalidade da Lei nº 2.354, de 8 de julho de 2021, do Município de Jandira, que "dispõe sobre a obrigatoriedade de bares, restaurantes, casas noturnas adotarem medidas de auxílio à mulher em situação de risco e dá outras providências", ressaltando que, à semelhança da presente propositura, referida lei também determina o treinamento e capacitação dos funcionários para a aplicação das medidas preconizadas:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 2.354, de 8 de julho de 2021, do Município de Jandira, que "dispõe sobre a obrigatoriedade de bares, restaurantes, casas noturnas adotarem medidas de auxílio à mulher em situação de risco e dá outras providências".
>
> I. AUSÊNCIA DE PARAMETRICIDADE. Controle abstrato de constitucionalidade que somente pode se fundar na Constituição Estadual. Análise restrita aos dispositivos constitucionais invocados.
>
> II. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO. **Há interesse local na definição de práticas comerciais no âmbito da proteção da mulher. Medidas que devem ser adequadas à realidade local. Inexistência de usurpação de competência legislativa privativa da União**. Obrigação imposta a todos que se enquadrarem na norma, de forma indistinta. Polícia administrativa.
>
> III. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LIVRE INICIATIVA, DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. Legislação municipal que tem por objeto específico a proteção da mulher. **Matéria comercial regulada de forma secundária, de modo que a lei municipal pode mesmo impor condição. Inocorrência de inviabilização ao exercício da atividade econômica, no caso. Medida proporcional e razoável**. Inocorrência de inconstitucionalidade. Ação julgada improcedente. (ADI Nº 2172552-05.2021.8.26.0000, TJSP, Relator Moacir Peres, j. 29 de junho de 2022).

Por fim, em seu aspecto de fundo, a propositura encontra fundamento no texto constitucional em seu art. 1º, inciso III, que traz como fundamento da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana; o art. 3º, incisos I e IV, que ao dispor sobre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil enuncia a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Ressalte-se que o combate ao racismo é tão relevante para o texto constitucional que o art. 4º, inciso VIII traz como princípio norteador da República Federativa do Brasil o repúdio ao terrorismo e ao racismo e o art. 5º, inciso XLII, estabelece que a prática do

autuado por Tomaz Levy Fregni em 09/11/2023 11:32:18.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei.

Para aprovação, o projeto deverá contar com o voto favorável da maioria absoluta dos membros da Casa, nos termos do art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica.

Ante o exposto, somos **PELA LEGALIDADE**, na forma do seguinte Substitutivo proposto para adequar o projeto à melhor técnica de elaboração legislativa, bem como para incluir artigo dispondo sobre a fixação de multa em hipótese de seu descumprimento, sem prejuízo de adequação de seu valor pelas D. Comissões de Mérito, ressaltando que a fixação de multa não pode ser delegada ao decreto regulamentador em razão do princípio da legalidade:

SUBSTITUTIVO Nº /2023 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 449/23.

Institui o Protocolo Municipal Antirracista na cidade de São Paulo.

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

Art. 1º Fica instituído o Protocolo Municipal Antirracista na cidade de São Paulo, a ser implantado em estabelecimentos com grande circulação de pessoas, com o objetivo de promover a equidade racial, combater o racismo e garantir um ambiente inclusivo e respeitoso.

Art. 2º A implantação do Protocolo Municipal Antirracista é obrigatória em todos os estabelecimentos com grande circulação de pessoas na cidade de São Paulo e será realizada a partir de ações de prevenção, conscientização e acolhimento às pessoas negras em situação de risco ou violência racial em suas dependências.

§ 1º Entende-se como Protocolo Municipal Antirracista um conjunto de ações, medidas e diretrizes adotadas com o objetivo de prevenir, conscientizar e acolher pessoas negras em situação de risco ou violência racial em suas dependências.

§ 2º Para os efeitos desta Lei consideram-se estabelecimentos com grande circulação de pessoas aqueles que contam com 10 (dez) funcionários ou mais, como por exemplo escolas, hospitais, universidades, órgãos públicos, estabelecimentos comerciais, estabelecimentos de lazer e similares.

§ 3º Considera-se situação de risco ou violência racial aquela em que uma pessoa alega ter sido constrangida e vítima de preconceito racial, por meio de tentativa de coação objetiva e subjetiva.

§ 4º Considera-se prevenção e conscientização as atividades que visem orientar o coletivo de funcionários por meio de treinamentos sobre letramento racial e racismo estrutural, incluindo situações e exemplos práticos.

Matéria RELCOM 1937/2023. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 01/11/2023 e juntado ao PL 449/2023 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=494284.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Art. 3º A implementação do Protocolo Municipal Antirracista pelos estabelecimentos com grande circulação de pessoas na cidade de São Paulo deverá incluir, no mínimo, as seguintes medidas:

I - formação e treinamento da equipe de funcionários dos estabelecimentos, incluindo ocupantes de cargos administrativos, de gerência e terceirizados, quando aplicável, que deverão passar por processos formativos sobre identificação de situações de racismo e acolhimento às potenciais vítimas, bem como sobre diversidade, equidade racial, história e cultura afro-brasileira e indígena;

II – distribuição de material informativo que aborde questões de equidade racial, combate à discriminação e preconceito de raça, assim como esclareça sobre os canais disponíveis para a comunicação de denúncias de racismo ou de violência racial de forma visível em suas dependências;

III – disponibilização de um canal de denúncias físico e virtual para o endereçamento de denúncias específicas referentes a situações de racismo ou de violência racial ocorridas em suas dependências, com garantia de anonimato para os denunciantes e que permitam a investigação e a adoção de respostas institucionais à situação;

IV – promoção de políticas de representatividade racial na equipe de funcionários, incluindo os cargos de administração e gerência;

V – realização de eventos e atividades educativas que promovam o debate e a conscientização sobre a equidade racial e o combate ao racismo.

Art. 4º São obrigatórias as seguintes medidas de prevenção e acolhimento às vítimas de racismo nas dependências dos estabelecimentos com grande circulação de pessoas na cidade de São Paulo:

I – designação de um funcionário treinado para o acolhimento da vítima, cujo nome deverá ser exposto ao público;

II – reserva de um espaço físico para o acolhimento imediato da vítima por um profissional treinado pelo estabelecimento que deverá ser preferencialmente autodeclarado negro.

III – acompanhamento da vítima por um funcionário especialmente treinado para o acolhimento, desde a identificação ou denúncia do ocorrido até o efetivo deslocamento para delegacias especializadas ou para atendimento psicológico.

IV – acionamento imediato das autoridades policiais e órgãos de combate à intolerância.

§1º Todas as ações de proteção e encaminhamento de denúncias às autoridades responsáveis deverão ocorrer com máxima discrição, visando a proteção da integridade física e moral da vítima, incluindo o sigilo de seus dados pessoais.

Matéria RELCOM 1937/2023. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 01/11/2023 e juntado ao PL 449/2023 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=494284.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

§ 2º Todas as evidências que possam ser utilizadas pela autoridade policial na investigação das alegações do crime de racismo devem ser preservadas.

Art. 5º É indispensável que os estabelecimentos atuem com agilidade nas ações de auxílio às autoridades policiais e órgãos de combate à intolerância no acolhimento de potenciais vítimas e na apuração e investigação das denúncias de racismo ou violência nos estabelecimentos descritos nessa Lei e suas dependências, incluindo:

I – eficiência no auxílio da coleta de provas;

II - facilitação da identificação de potenciais testemunhas; e

III - determinação do acesso das autoridades policiais, das vítimas e seus representes às imagens de câmeras de segurança ou outros meios de identificação dos suspeitos.

Art. 6º Os estabelecimentos deverão elaborar um Plano de Ação Antirracista, contendo as medidas específicas que serão adotadas para implementar o Protocolo Municipal Antirracista, bem como os prazos para sua execução.

Art. 7º O descumprimento desta Lei acarretará aos estabelecimentos infratores a imposição de multa no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), dobrada na reincidência.

Parágrafo único. A multa prevista no *caput* deste artigo será atualizada 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 deste índice, será aplicado outro que venha a substitui-lo.

Art. 8º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementas se necessário.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,

Matéria RELCOM 1937/2023. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 01/11/2023 e juntado ao PL 449/2023 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=494284.