



pl0545-24

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0545/24.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa da nobre Vereadora Dra. Sandra Tadeu, segundo o qual os estabelecimentos municipais assistenciais, como albergues, centro de acolhimentos e similares, deverão instalar monitoramento por câmeras com o objetivo de promover a segurança e a proteção de seus usuários.

Nos termos do projeto, o sistema de monitoramento deverá respeitar a privacidade, intimidade e integridade dos usuários. Além disso, fica proibida a troca de roupa em locais públicos dos estabelecimentos municipais com o objetivo de garantir a privacidade, intimidade e comodidade de todos os usuários.

Sob o ponto de vista jurídico, o projeto pode seguir em tramitação.

De início, cumpre observar que a regra é a de que a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, por força do art. 37, *caput*, da LOM.

De se ressaltar 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).

Nesse aspecto, o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa – esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo – o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou de novas atribuições a órgãos já existentes ou, ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral, j. 29.09.2016).



pl0545-24

Nesse sentido, o julgamento proferido pelo STF, em sede de repercussão geral, no Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, versando sobre a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância em escolas e no qual se firmou a seguinte tese:

“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).”

Esse entendimento foi seguido pelo Órgão Especial do TJSP, ao julgar pela constitucionalidade da Lei nº 12.953, de 9 de maio de 2018, de iniciativa parlamentar, que também dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas creches e escolas públicas municipais, inclusive dentro da sala de aula, tendo se pronunciado, sob o aspecto formal, pela ausência de vícios, mesmo não havendo especificação de dotação orçamentária ou da fonte de custeio (ADI nº 2113734-65.2018.8.26.0000, Relator Salles Rossi, j. 19.09.2018).

Sob o ponto de vista material, a proposta se coaduna com o dever do Poder Público de proteger os usuários de estabelecimentos municipais de caráter assistencial, voltado ao amparo das pessoas mais necessitadas.

Com efeito, a Constituição Federal, em seu art. 203, garante a assistência social a quem dela necessitar. *In verbis*:

“Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.
- VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.” (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)



pl0545-24

No mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município, em seu art. 221:

“Art. 221 - A assistência social, política de seguridade social, que afiança proteção social como direito de cidadania de acordo com os artigos 203 e 204 da Constituição Federal, regulamentados pela Lei Federal 8.742/93, deve ser garantida pelo município cabendo-lhe:

I - estabelecer a assistência social no município como política de direitos de proteção social a ser gerida e operada através de: comando único com ação descentralizada nas regiões administrativas do município; reconhecimento do Conselho Municipal da Assistência Social e do Fundo Municipal de Assistência Social dentre outras formas participativas; subordinação a Plano Municipal de Assistência Social aprovado pelo Conselho Municipal; integração e adequação das ações estaduais e federais no campo da assistência social no âmbito da cidade; articulação intersetorial com as demais políticas sociais, urbanas, culturais e de desenvolvimento econômico do município; manutenção da primazia da responsabilidade pública face às organizações sem fins lucrativos;

II - garantir políticas de proteção social não contributivas através de benefícios, serviços, programas e projetos que assegurem a todos os cidadãos mínimos de cidadania, além dos obtidos pela via do trabalho, mantendo sistema de vigilância das exclusões sociais e dos riscos sociais de pessoas e segmentos fragilizados e sem acesso a bens e serviços produzidos pela sociedade;” (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 24 de 2001)

No caso, a propositura busca alcançar maior proteção e cuidado com os usuários de estabelecimentos assistenciais por meio da instalação de câmeras de segurança, sem, contudo, invadir a sua privacidade. Daí porque o projeto prevê espaços adequados para essas pessoas trocarem de roupa. Nesse aspecto, a proposta é consentânea com direitos fundamentais consagrados pela Constituição, em especial, o direito à intimidade, à vida privada e à dignidade humana.

Vale lembrar, por outro lado, que o ordenamento jurídico também protege a imagem, enquanto direito da personalidade:

Constituição Federal:



pl0545-24

“Art. 5º (...)

V – é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;

(...)

X – são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação.”

Código Civil:

“Art. 20. Salvo se autorizadas, ou se necessárias à administração da justiça ou à manutenção da ordem pública, a divulgação de escritos, a transmissão da palavra, ou a publicação, a exposição ou a utilização da imagem de uma pessoa poderão ser proibidas, a seu requerimento e sem prejuízo da indenização que couber, se lhe atingirem a honra, a boa fama ou a respeitabilidade, ou se se destinarem a fins comerciais.”

Por outro lado, é aceita amplamente pela jurisprudência a limitação do direito à imagem em prol do direito à segurança, desde que razoavelmente respeitadas a honra, a imagem, a privacidade e a intimidade das pessoas. A título ilustrativo, o seguinte julgado do Órgão Especial do TJ/SP na ADI nº 2113734-65.2018.8.26.0000, de relatoria do Desembargador Salles Rossi:

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 12.953, de 09 de maio de 2018, que dispõe sobre a **instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas creches e escolas públicas municipais, inclusive dentro das salas de aula – Ofensas à intimidade e à privacidade não configuradas – Monitoramento e armazenamento das imagens para consulta, se necessário, diante de caso específico, que não ofende a intimidade de alunos ou professores** – Salas de aula que constituem espaço público, onde é desenvolvida atividade pública, que deve guardar respeito ao ordenamento jurídico, onde os que lá se encontram devem ter a mesma conduta, com ou sem monitoramento – Fator inibidor do aprendizado não verificado - Os direitos e garantias fundamentais podem ser relativizados, diante da necessidade de fiscalização e garantia da segurança envolvendo uma atividade pública de tamanha relevância – Ação improcedente.” (ADI nº 2113734-



pl0545-24

65.2018.8.26.0000, TJ/SP Órgão Especial, j. 19/09/2018)

Assim, compatibilizando-se os dois bens jurídicos tutelados pelo ordenamento constitucional – a proteção à integridade e à segurança dos usuários de estabelecimentos assistenciais e seu direito à intimidade, à honra e à vida privada – entendemos que não há óbice jurídico à instalação de câmeras de vigilância nos estabelecimentos de que trata o projeto, desde que vedada a instalação de câmeras em banheiros, vestiários e outros locais de uso restrito.

Ressalte-se que o fato de a propositura implicar gastos e despesas sem indicar a respectiva fonte de custeio não a torna inconstitucional, obstando, tão-somente, sua execução no exercício em que editada, segundo jurisprudência do STF e do Órgão Especial do TJ/SP:

“EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais nº 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). 4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. 5. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações. 6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia. 7. **A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro.** 8. **Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna.** Precedentes : ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003. 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente.”

(ADI 3599, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 21/05/2007, DJe-101 DIVULG 13-09-2007 PUBLIC 14-09-2007 DJ 14-09-2007 PP-00030 EMENT VOL-02289-01 PP-00103 RTJ VOL-00202-02 PP-00569)



pl0545-24

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LM nº 7.747/19 do Município de Guarulhos. Programa "Cata Treco" para coleta e destinação de resíduos sólidos específicos. Inconstitucionalidade. Vício de Iniciativa. Usurpação de competência. Violação ao princípio da separação dos Poderes. 1. Inconstitucionalidade. Criação de despesa. O prefeito afirma que a norma viola o art. 25 da Constituição Estadual, por criar despesa sem indicar a fonte de custeio. **Sem razão; a falta de indicação da fonte de custeio para a execução do quanto disposto em um ato normativo obstando tão somente sua execução no exercício em que editada, sem implicar em inconstitucionalidade. Jurisprudência pacífica do STF e do Órgão Especial deste tribunal.** 2. Inconstitucionalidade. Separação dos Poderes. A LM nº 7.747/19, que institui o programa "Cata Treco" do Município de Guarulhos, possui aspectos problemáticos que redundam na sua inconstitucionalidade. A lei, de iniciativa do Poder Legislativo, disciplina uma política pública, atribuindo a órgãos do Poder Executivo obrigações e dinâmicas organizacionais específicas, em afronta ao princípio da separação dos Poderes, positivado no art. 5º da CE. Ainda, a lei impugnada determina ao Poder Executivo a regulamentação de suas disposições no prazo máximo de 60 dias (artigo 4º), o que configura usurpação da atribuição do chefe do Poder Executivo de, em juízo de conveniência e oportunidade, expedir atos normativos para o devido funcionamento da Administração e seus órgãos, nos termos do art. 47, III e XIX da CE. Por qualquer dos ângulos analisados, tem-se que a norma não sobrevive, posto que inconstitucional. Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade da LM nº 7.747/19 do Município de Guarulhos, por afronta aos art. 5º e 47, III e XIX da CE. Por qualquer dos ângulos analisados, tem-se que a norma não sobrevive, posto que inconstitucional.

Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade da LM nº 7.747/19 do Município de Guarulhos, por afronta ao art. 5º e 47, III e XIX da CE.”

Para ser aprovado o projeto depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa Legislativa, segundo o art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos **PELA LEGALIDADE**, na forma do Substitutivo a seguir, com vistas a: (i) adequar a redação do projeto à técnica legislativa; (ii) acrescentar vedação expressa à instalação de câmeras em banheiros, vestiários e ambientes de uso restrito; (iii) acrescentar o art. 3º, referente à obrigatoriedade de afixação de cartaz visível informando a existência do sistema de segurança por câmeras, em reforço à garantia do direito à privacidade; (iv)



pl0545-24

acrescentar os artigos 4º e 5º, que tratam das despesas e recursos orçamentários e da entrada da lei em vigor.

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA
E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 545/24.

Dispõe sobre a instalação de sistema de monitoramento por câmeras e a proibição de troca de roupas em espaços de uso comum, em estabelecimentos assistenciais do Município.

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

Art. 1º Os estabelecimentos assistenciais do Município, como albergues, centros de acolhimentos e similares, deverão instalar sistema de monitoramento por câmeras com o objetivo de promover a segurança e a proteção de seus usuários.

Parágrafo único. O sistema de monitoramento deverá respeitar a privacidade, a intimidade e a integridade dos usuários, sendo utilizado para fins de segurança e controle, vedada a instalação de câmeras em banheiros, vestiários e ambientes de uso restrito.

Art. 2º Fica proibida a troca de roupa em espaços de uso comum dos estabelecimentos de que trata esta Lei, de modo a garantir a privacidade, a intimidade e a comodidade de todos os usuários.

Parágrafo único. As trocas de roupa deverão ser realizadas em locais sinalizados e apropriados especificamente para esse fim, os quais serão definidos pelos responsáveis pelos estabelecimentos.

Art. 3º É obrigatória a afixação de cartaz, em local visível, informando a existência do sistema de segurança previsto nesta Lei, nos ambientes em que instalado.

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



pl0545-24

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

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,