



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 1140/25.

Trata-se de projeto de lei, de autoria das nobres Vereadoras Amanda Paschoal e Luna Zarattini, que visa dispor sobre penalidades administrativas a serem aplicadas pela prática de atos de aporofobia.

Nos termos da propositura, a aporofobia é uma violação de direitos humanos que consiste na discriminação ou preconceito contra pessoas e/ou grupos em situação de pobreza em função de sua condição socioeconômica sendo subdividida em: i) aporofobia direta – consistente em atos discriminatórios e preconceituosos que atentem contra a dignidade e os direitos fundamentais de pessoas em situação de pobreza ou de vulnerabilidade social; ii) aporofobia institucional – consiste em omissões, ações ou condutas institucionais, estatais, de grupos de indivíduos ou indivíduos cujo objetivo, resultados, impactos ou efeitos criam, mantêm ou agravam circunstâncias de discriminação, estigma, violência, maus-tratos, hostilidade, negação de direitos, preconceito contra grupos populacionais em situação de pobreza, sobretudo para pessoas em situação de rua.

A Justificativa enuncia que a propositura pretende instituir penalidades administrativas para aporofobia objetivando garantir proteção efetiva às pessoas e grupos em situação de pobreza, especialmente à população em situação de rua que cotidianamente sofre com práticas discriminatórias, violência institucional e exclusão social.

Sob o aspecto jurídico a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação na forma do Substitutivo ao final apresentado.

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.

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

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.

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 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)

Por outro lado, o projeto, ao dispor sobre a imposição de multa administrativa encontra fundamento no art. 160 da Lei Orgânica do Município e 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 normativo” (Curso de Direito Administrativo. 25ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 809).

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, nesses termos:

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)

Neste contexto, a Lei Orgânica do Município, em seu art. 160, estabelece a necessidade de disciplina das atividades econômicas desenvolvidas no território municipal, nos seguintes termos:



Art. 160 - O Poder Municipal disciplinará as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, cabendo-lhe, quanto aos estabelecimentos comerciais, industriais, de serviços e similares, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - conceder e renovar licenças para instalação e funcionamento;

II - fixar horários e condições de funcionamento;

III - fiscalizar as suas atividades de maneira a garantir que não se tornem prejudiciais ao meio ambiente e ao bem-estar da população;

IV - estabelecer penalidades e aplicá-las aos infratores;

(...)

Assim, verifica-se, no caso, manifestação da competência legislativa atinente ao poder de polícia para disciplinar a cassação das licenças de funcionamento existentes neste Município, bem como impor multas administrativas como se pretende com a alteração pretendida.

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**, na forma do seguinte Substitutivo que visa: i) conferir à norma contornos mais gerais e abstratos, afastando eventual inconstitucionalidade por violação do Princípio da Separação entre os Poderes; ii) suprir dispositivos que interferem com atribuições do Executivo relacionadas a administração dos bens públicos municipais, violando os arts. 37, § 2º, IV; 70, VI e XIV; e 111, da LOM; iii) suprimir dispositivos que dispunham sobre questões atinentes à relação de trabalho, matéria da competência da União, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal; e iv) suprimir dispositivo que pretende vincular a receita das multas ao Fundo Municipal de Combate à Fome, uma vez que a administração das receitas e rendas do Município são matéria da competência privativa do Prefeito, nos termos do art. 70, VI da LOM.

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 1140/2025.

Dispõe sobre penalidades administrativas a serem aplicadas pela prática de atos de aporofobia na cidade de São Paulo.

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

Art. 1º É vedada, nos termos desta lei, toda manifestação atentatória ou discriminatória de aporofobia, praticada no município de São Paulo, por qualquer pessoa, jurídica ou física, de direito público ou privado, inclusive a que exerça função pública

Art. 2º Para fins desta Lei, a aporofobia é uma violação de direitos humanos que consiste na discriminação ou preconceito contra pessoas e/ou grupos em situação de pobreza em função de sua condição socioeconômica, compreendida a partir:



I - aporofobia direta: consiste em atos discriminatórios e preconceituosos que atentem contra a dignidade e os direitos fundamentais de pessoas em situação de pobreza ou de vulnerabilidade social;

II - aporofobia institucional: consiste em omissões, ações ou condutas institucionais, estatais, de grupos de indivíduos ou individuais cujo objetivo, resultados, impactos ou efeitos criam, mantêm ou agravam circunstâncias de discriminação, estigma, violência, maus-tratos, hostilidade, negação de direitos, preconceito contra grupos populacionais em situação de pobreza, sobretudo para pessoas em situação de rua.

Art. 3º Consideram-se atos atentatórios e discriminatórios por aporofobia, para os efeitos desta lei:

I - praticar qualquer tipo de ação violenta, constrangedora, intimidatória ou vexatória em razão de ou relacionada à pobreza ou vulnerabilidade social;

II - proibir de forma injustificada e em função de sua condição socioeconômica o ingresso ou a permanência em qualquer ambiente ou estabelecimento aberto ao público, seja público ou privado;

III – impedir ou criar embaraços, de forma injustificada ou em função de sua condição socioeconômica, à utilização das dependências comuns e áreas não privativas de edifícios;

IV - recusar, retardar, dificultar, impedir ou onerar, de forma injustificada e em função de sua condição socioeconômica:

a) a utilização de serviços, públicos ou privados, incluindo meios de transporte equipamentos de saúde, assistência social, educação e alimentação;

b) a hospedagem em hotéis, motéis, pensões e estabelecimentos congêneres;

c) a permanência em ou a utilização de templos religiosos;

d) o consumo de bens;

e) o acesso e a participação em atividades artísticas, culturais ou esportivas; e

f) a locação, a compra, a aquisição, o arrendamento ou o empréstimo de bens móveis ou imóveis;

V - praticar, induzir ou incitar, pelos meios de comunicação, o preconceito ou a prática de qualquer conduta discriminatória ou de ódio à situação de pobreza ou às pessoas em situação de rua;

VI - criar, comercializar, distribuir ou veicular símbolos, emblemas, ornamentos, distintivos ou propagandas que incitem ou induzam à discriminação;



VII - vincular, associar, estigmatizar pessoas em situação de rua ao uso abusivo de substâncias psicoativas;

VIII - qualquer outra conduta ou prática, direta ou indireta, que, por analogia, configure ato de aporofobia.

Art. 4º Qualquer munícipe poderá apresentar denúncia acerca de infrações a esta Lei.

Parágrafo único. Ao denunciante, se assim desejar, será assegurado o anonimato ou o sigilo quanto a seus dados e informações pessoais.

Art. 5º As sanções aplicáveis aos que praticarem atos de discriminação nos termos desta lei serão as seguintes:

I - advertência;

II - multa;

III - suspensão do alvará de funcionamento por 30 (trinta) dias;

IV - cassação do alvará de funcionamento.

§ 1º Na aplicação das penalidades será considerada a gravidade do fato e eventual reincidência do infrator.

§ 2º O valor da multa será fixado tendo-se em conta as condições pessoais e econômicas do infrator e da capacidade econômica do estabelecimento infrator, na hipótese de infração praticada por pessoa jurídica.

§ 3º A multa poderá ser elevada até o triplo, quando se verificar que, em virtude da situação econômica do infrator, sua fixação em quantia inferior seria ineficaz.

Art. 6º Na apuração dos atos discriminatórios praticados com violação desta lei, deverão ser observados os procedimentos previstos na Lei nº 14.141, de 27 de março de 2006, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Municipal.

Art. 7º As despesas com a execução desta Lei correrão por conta das 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