PARECER Nº 453/2021 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0259/21.

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Vereadora Sandra Tadeu, que visa proibir a instalação de novos totens para a locação de bicicletas em frente a entrada de pedestre de prédios residenciais e comerciais que venham a obstruir a locomoção e/ou o acesso de pessoas.

Segundo a propositura, os totens já existentes instalados em desconformidade com a lei deverão ser remanejados para outros locais de acordo com a disponibilidade orçamentária do Poder Executivo, devendo a lei entrar em vigor no exercício em que for considerada na estimativa de receita orçamentária, bem quando tiver sido compatibilizada com as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias.

O projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

Inicialmente cumpre observar que os passeios públicos classificam-se como bens públicos de uso comum do povo, tendo sido a sua construção e manutenção conferidas por lei aos munícipes, consoante o art. 7º da Lei nº 15.442, de 9 de setembro de 2011, cujo teor expressa que os responsáveis por imóveis edificados ou não, lindeiros a vias e logradouros públicos dotados de guias e sarjetas, são obrigados a executar, manter e conservar os respectivos passeios na extensão correspondente à sua testada, na conformidade da normatização específica expedida pelo Executivo.

Dessa forma, os passeios, do mesmo modo que os imóveis em geral, necessitam de regulamentação que defina critérios a serem observados na sua construção, vez que constituem quase uma extensão dos lotes confrontantes, compondo com os mesmos uma paisagem arquitetônica e esteticamente integrada.

Especificamente sobre a matéria em análise, a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - que aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico - estabelece a regulamentação pelo Município, através de instrumentos específicos: i) das diretrizes e regras para o compartilhamento e estacionamento de bicicletas; ii) da utilização e a manutenção dos passeios públicos e das vias de pedestres e; iii) da instalação de mobiliário urbano nos passeios públicos e vias de pedestre (art. 240, incisos V, VII e VIII, respectivamente). O sistema de compartilhamento de bicicletas encontra previsão expressa e é componente do Sistema Cicloviário do Município, nos termos do art. 249, inciso VI, do Plano Diretor Estratégico.

Ainda no estabelecimento das premissas iniciais, relevante trazer à colação o Decreto nº 56.834, de 24 de fevereiro de 2016 que, em observância à Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, institui, na forma de seu Anexo Único, o Plano Municipal de Mobilidade Urbana de São Paulo - PlanMob/SP 2015 e estabelece, dentre as suas diretrizes, a "prioridade aos pedestres e aos modos não motorizados de transporte" (art. 5º, VI) e, dentre os seus objetivos, o "incentivo à utilização de modos de transporte não motorizados" (art. 6º, VI).

Especificamente sobre o estacionamento de bicicletas, assim dispõe o Anexo Único do PlanMob/SP:

"Os locais para estacionamento de bicicletas podem ser divididos em dois tipos:

* paraciclo: - dispositivo utilizado para a fixação de bicicletas, podendo ser instalado em área pública ou privada;

* bicicletário: - equipamento público para estacionamento de bicicletas em área pública ou privada dotado de zeladoria presencial ou eletrônica.

...

Quanto à sua localização, os estacionamentos para bicicletas podem estar em espaços públicos ou privados. A operação dos bicicletários pode ser realizada diretamente pelo poder público, em parceria com o setor privado ou apenas pelo setor privado. É possível ainda integrar aos bicicletários outras estruturas de apoio que podem servir como fonte de receita adicional, tais como vestiários, oficinas mecânicas, cafés e outras atividades comerciais e de serviços. O conjunto de estacionamentos para bicicletas pode ser dividido em quatro tipos, de acordo com sua finalidade:

* intermodalidade - bicicletários e paraciclos nos pontos de acesso à rede de transporte coletivo de média e alta capacidade (terminais, estações e conexões), servindo para a realização de viagens que integrem a bicicleta e o transporte coletivo;

* polos geradores - bicicletários e paraciclos que permitem o acesso dos cidadãos a estabelecimentos públicos ou privados, comerciais, residenciais, industriais, de serviços ou institucionais com grande fluxo de pessoas;

* centralidades de bairro - bicicletários localizados nas centralidades de bairros e que permitem acesso a equipamentos públicos ou privados que desempenham função importante na área de um bairro ou região;

* apoio à Rede Cicloviária Estrutural - paraciclos instalados ao longo da Rede Cicloviária Estrutural, permitindo o acesso a comércio, serviços e pontos de interesse locais.

..."

Quanto ao Sistema de Bicicletas Compartilhadas, o PlanMob/SP preconiza:

O sistema de bicicletas compartilhadas oferece aos cidadãos a possibilidade de deslocamento em bicicleta sem a necessidade de aquisição do bem, potencializando o caráter de transporte público do modo. Em termos gerais esses sistemas são compostos de estações, bicicletas e operação. Em alguns sistemas não são utilizadas estações: as bicicletas são ofertadas no espaço público e o controle é realizado remotamente.

...

O PDE considera o sistema de bicicletas compartilhadas como um componente do Sistema Cicloviário (artigo 249), incorporando-o definitivamente ao planejamento de mobilidade urbana na cidade. O sistema de bicicletas compartilhadas começou a ser implementado em 2012 e em 2015 o sistema alcançou 10% da área urbanizada de São Paulo.

...

São metas específicas do compartilhamento de bicicletas:

* ampliar o sistema atual para abranger 20% do território da cidade até 2016;

* ampliar o sistema para abranger 60% do território da cidade até 2024;

* ampliar o sistema para abranger 100% do território da cidade até 2028.

De todo o exposto possível observar que o deslocamento de pessoas através do modal bicicleta é medida a ser incentivada e que encontra consonância com o estabelecido no Plano Diretor Estratégico e no Plano Municipal de Mobilidade Urbana - PlanMob/SP, ressaltando-se que o PlanMob traz como meta para o sistema até 2024 a abrangência de 60% (sessenta por cento) do território da cidade.

Também relevante trazer à colação a Lei nº 16.885, de 16 de abril de 2018 que cria o Sistema Cicloviário do Município de São Paulo - SICLO para fomento ao uso de bicicletas como meio de transporte na cidade de São Paulo

Por outro lado, o livre deslocamento de pedestres, como princípio, também é assegurado por vários diplomas normativos. Vejamos:

Especificamente sobre a utilização e a manutenção dos passeios públicos e das vias de pedestres e a instalação de mobiliário urbano nos passeios públicos e vias de pedestre, o

Decreto nº 59.671, de 7 de agosto de 2020 que regulamenta o art. 240 do Plano Diretor Estratégico, traz os seguintes conceitos:

Art. 2º Calçada é a parte da via normalmente segregada e em nível diferente, reservada à mobilidade e permanência de pedestres, não destinada à circulação de veículos e disponibilizada à implantação de mobiliário urbano, equipamentos de infraestrutura urbana, sinalização, vegetação, iluminação pública e outros fins.

(...)

§ 2º

(...)

IX - mobiliário urbano é o conjunto de elementos que podem ocupar o espaço público implantados, direta ou indiretamente, pela Administração Pública Municipal, conforme definição constante do artigo 6º, inciso VIII, da Lei nº 14.223, de 26 de setembro de 2006.

(...)

Por sua vez, a Lei nº 14.223, de 2006, ao dispor sobre a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana do Município de São Paulo, preconiza em seu art. 6º, inciso VIII, alíneas "a" e "d", as seguintes funções urbanísticas para o mobiliário urbano que se adequam aos totens de compartilhamento de bicicletas: i) circulação e transportes e; ii) serviços públicos.

De se observar ainda que o 3º enuncia, dentre os objetivos da ordenação da paisagem urbana, "a segurança, a fluidez e o conforto dos deslocamentos de veículos e pedestres".

Ainda relevante notar que a Lei nº 16.673, de 13 de junho de 2017 - que instituiu o Estatuto do Pedestre no Município de São Paulo - estabelece em seu art. 3º o direito ao livre deslocamento a pé, com carrinhos de bebê ou em cadeiras de rodas, sem obstáculos de qualquer natureza, ao passo que o art. 9º desse mesmo diploma normativo assegura como direito do pedestre a "manutenção de passeios e calçadas limpas, bem conservadas, como piso antiderrapante, inclusão e largura previstas nas normas técnicas e leis específicas, adequadas à circulação e mobilidade". (art. 9º, inciso IV)

Por fim, de se observar ainda que nos termos do art. 8º da Lei nº 15.442, de 9 de setembro 2011, a instalação de mobiliário urbano nos passeios não poderá bloquear, obstruir ou dificultar o livre acesso e circulação de pedestres, em especial das pessoas com deficiência, devendo ser observada a faixa livre mínima de 1,20 m (um metro e vinte centímetros), destinada exclusivamente a livre circulação de pedestres, qualquer que seja a largura do passeio. In verbis:

Art. 8º A instalação de mobiliário urbano nos passeios, tais como telefones públicos, caixas de correio e lixeiras, não poderá bloquear, obstruir ou dificultar o acesso de veículos, o livre acesso e circulação de pedestres, em especial das pessoas com deficiência, ou a visibilidade dos pedestres e motoristas, na confluência das vias, observada a normatização específica expedida pelo Executivo, sob pena de aplicação da multa prevista no Anexo Único integrante desta lei.

Parágrafo Único. Qualquer que seja a largura do passeio deverá ser respeitada a faixa livre mínima de 1,20m (um metro e vinte centímetros), destinada exclusivamente a livre circulação de pedestres.

Do supra exposto observa-se que se por um lado o deslocamento de pessoas através do modal bicicleta é medida a ser incentivada e que encontra consonância com o ordenamento jurídico vigente, por outro, o livre deslocamento de pessoas a pé nos passeios públicos também é medida que se coaduna não só com o ordenamento jurídico vigente, mas que também configura medida de relevante interesse público.

A propositura pretende instituir norma geral relativa à instalação de totens para o compartilhamento de bicicletas nos passeios públicos, vedando a sua instalação em frente ao acesso da entrada de pedestres nos edifícios comerciais e residenciais.

Embora, em tese, o ordenamento jurídico vigente já contemple dispositivo no sentido de inviabilizar a instalação de mobiliário que obstrua ou dificulte de o deslocamento dos pedestres nos passeios públicos, sob o ponto de vista estritamente jurídico, não há óbice para a fixação de regra geral vedando a instalação desses totens de compartilhamento de bicicletas

nas entradas dos edifícios, competindo às D. Comissões de mérito a análise do mérito da propositura, bem como de sua viabilidade.

Sob o aspecto jurídico, a propositura insere-se no âmbito do Direito Urbanístico e na competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII), e, ainda, executar a política de desenvolvimento urbano, de acordo com as diretrizes fixadas pela União (art. 182).

Veja-se, a respeito, a lição de Hely Lopes Meirelles, in "Direito Municipal Brasileiro", Ed. Malheiros, 6ª ed., págs. 380/381 e 384:

"... o Direito Urbanístico, ramo do Direito Público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo. Na amplitude desse conceito, incluem-se todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer de suas quatro funções essenciais na comunidade: habitação, trabalho, circulação e recreação ...

... o Direito Urbanístico ordena o espaço urbano e as áreas rurais que nele interferem, através de imposições de ordem pública, expressas em normas de uso e ocupação do solo urbano ou urbanizável, ou de proteção ambiental, ou enuncia regras estruturais e funcionais da edificação urbana coletivamente considerada ...

As limitações urbanísticas, por sua natureza de ordem pública, destinam-se, pois, a regular o uso do solo, as construções e o desenvolvimento urbano, objetivando o melhoramento das condições de vida coletiva, sob o aspecto físico-social. Para isto, o Urbanismo prescreve e impõe normas de salubridade, conforto, segurança, funcionalidade e estética para a cidade e suas adjacências, ordenando desde o traçado urbano, as obras públicas, até as edificações particulares que vão compor o agregado humano."

Ampara-se, ainda, no poder de polícia municipal. Hely Lopes Meirelles, ao discorrer sobre o assunto, ensina que "são exigências perfeitamente compreensíveis para todo local, veículo ou logradouro público as de um mínimo de mobiliário, de utensílios indispensáveis ao conforto dos indivíduos e de arranjo artístico compatível com o nível cultural do povo ou dos cidadãos que o vão utilizar ou frequentar" (in "Direito Administrativo Brasileiro", Ed. Malheiros, 6ª ed., pág. 364)."

Outro aspecto relevante a considerar é que a propositura não tem por escopo autorizar ou permitir concretamente a instalação desses totens, matéria reservada exclusivamente ao Executivo, por força do art. 114 da Lei Orgânica Municipal.

Com efeito, embora caiba ao Prefeito possibilitar, concretamente, a utilização de bem público por terceiros, nas formas previstas acima, não há nada que impeça o legislador de estabelecer normas genéricas e abstratas norteadoras desses institutos, ressaltando que a propositura pretende instituir regramento genérico a ser observado caso o Executivo, dentro do âmbito de sua competência de atuação, decida permitir ou autorizar o uso do espaço público para a instalação desses totens de compartilhamento de bicicletas.

Frise-se, ainda, que o projeto não disciplina meras questões de gestão administrativa, ou ainda, concretamente afetas à administração dos bens municipais. Tais assuntos, normalmente encontram-se fora do alcance da lei, devendo ser tratados por meio de atos administrativos. E, quando a forma legal é necessária, ela decorre de exigência contida na Lei Orgânica do Município, o que não retira do ato o seu caráter concreto. É o caso, por exemplo, de leis que autorizam a concessão de uso, alienação ou aquisição de bens públicos municipais.

De fato, o que se deve ter em mente é que existem normas de administração concretas e normas de administração gerais e abstratas, para aí concluir-se que tão-somente as primeiras encontram-se aquém da iniciativa do Poder Legislativo.

Sobre o assunto, reproduzimos abaixo a lição de Hely Lopes Meirelles:

"3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos ...

4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração."

(in "Estudos e Pareceres de Direito Público", Ed. RT, 1984, pág. 24)

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 artigo 46, inciso X, do Regimento Interno desta Casa.

Pelo exposto, somos PELA LEGALIDADE

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 09/06/2021.

Carlos Bezerra Jr. (PSDB) - Presidente - Contrário

Alessandro Guedes (PT) - Contrário

Faria de Sá (PP) - Contrário

Gilberto Nascimento (PSC)

Professor Toninho Vespoli (PSOL) - Contrário

Rubinho Nunes (PATRIOTA)

Sandra Tadeu (DEM)

Sansão Pereira (REPUBLICANOS)

Thammy Miranda (PL) - Relator

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 10/06/2021, p. 105

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.