



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 333/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0614/18.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Souza Santos, que dispõe sobre Termo de Permissão de Uso para instalação de cabines de segurança e sanitários químicos móveis em logradouros públicos do Município de São Paulo, e dá outras providências.

O projeto disciplina o termo de permissão de uso, a título oneroso e precário, para instalação de cabines de segurança e sanitários químicos móveis em logradouros públicos do Município, mediante preço público. Segundo a propositura, os valores da contrapartida paga pelos permissionários serão geridos pelo Município e aplicados, de forma prioritária, na implantação, conservação e manutenção dos elementos do mobiliário urbano de uso e utilidade pública integrantes da paisagem urbana do Município de São Paulo, nos termos do art. 22, da Lei nº 14.223, de 26 de setembro de 2006.

Sob o aspecto jurídico, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, eis que apresentado no exercício da competência legislativa desta Casa, 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.

De acordo com o inciso I, do artigo 30, da Constituição da República, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, I, da Lei Orgânica Municipal.

Por interesse local, segundo Dirley da Cunha Junior, entende-se não aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato (in Curso de Direito Constitucional, 2ª edição, Salvador: Juspodivm, 2008, p. 841).

A matéria de fundo veiculada no projeto é o estabelecimento de regras gerais acerca da utilização de bem público.

Neste sentido a propositura encontra fundamento no Poder de Polícia da Administração e não esbarra no disposto pelo art. 111 da Lei Orgânica Municipal porque, a exemplo de outras legislações municipais (Lei nº 12.736/98, lei dos dogueiros; Lei nº 10.072/86, das bancas de jornal; Lei nº 12.002/96, lei que regula o uso de passeio fronteiro a bares e assemelhados), o que se pretende não é dispor concretamente sobre a outorga da permissão de uso pelo Executivo, mas estabelecer parâmetros que deverão ser observados pelo Executivo caso ele decida efetivar a permissão concretamente.

A Lei Orgânica Municipal também corrobora o disposto pela propositura.

No Município de São Paulo, a matéria é regida pelo art. 114 da Lei Orgânica, cujo teor é o seguinte:

Art. 114. Os bens municipais poderão ser utilizados por terceiros, mediante concessão, permissão, autorização e locação social, conforme o caso e o interesse público ou social, devidamente justificado, o exigir.

§ 4º - A permissão de uso, que poderá incidir sobre qualquer bem público, independe de licitação e será sempre por tempo indeterminado e formalizada por termo administrativo.

Do supra exposto observa-se que ao Prefeito competirá decidir, segundo seus critérios de conveniência e oportunidade, se possibilitará, ou não, a utilização de bem público por terceiros.

Ressalte-se, entretanto, que embora caiba ao Prefeito possibilitar, concretamente, a utilização de bem público por terceiros não há nada que impeça o legislador de estabelecer normas genéricas e abstratas norteadoras desses institutos.

Com efeito, segundo ensinamento de Hely Lopes Meirelles (in Estudos e Pareceres de Direito Público, Ed. RT, 1984, pág. 24), é justamente esse o papel da Câmara:

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 (...)

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 (grifos nossos)

Ainda segundo o ilustre doutrinador:

compete ao Município a polícia administrativa das atividades urbanas em geral, para a ordenação da vida da cidade. Esse policiamento se estende a todas as atividades e estabelecimentos urbanos, desde a sua localização até a instalação e funcionamento (...) Para esse policiamento deve o Município indicar o proceder do administrado, regulamentar a fiscalização e cobrar as taxas estabelecidas por lei. Nessa regulamentação se inclui a fixação de horário do comércio em geral e das diversificações para certas atividades ou estabelecimentos, bem como o modo de apresentação das mercadorias, utilidades e serviços oferecidos ao público. (In, "Direito Municipal Brasileiro", 6ª ed., Ed. Malheiros, págs. 370,371).

Frise-se que se trata de assunto para o qual não se exige a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, tendo em vista que não representa ingerência nas suas atribuições, segundo o mais recente entendimento jurisprudencial, manifestado em ação que discutia a constitucionalidade de lei que tratava de matéria similar a da presente propositura, conforme se observa:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal de São José do Rio Preto que dispõe sobre a instalação e o uso de extensão temporária de passeio público, denominada "parklet". Ausência de inconstitucionalidade formal ou material. Matéria não prevista no rol taxativo de assuntos reservados à iniciativa legislativa do Prefeito Municipal. Norma tutela o interesse coletivo da comunidade local prevendo somente condições mínimas e gerais, a serem observadas para que, eventualmente, se autorize a ampliação de passeios públicos, sem que isso represente qualquer ingerência nas atribuições do Poder Executivo. Própria lei impugnada prevê que a instalação do "parklet" depende de requerimento a ser submetido ao órgão municipal competente, sem predefini-lo. Texto legal não respalda a afirmação ou presunção de que foram criadas novas atribuições a órgãos específicos da administração. Pedido julgado improcedente. (TJ SP. ADI nº 2252720-33.2017.8.26.0000. Rel. Des. Márcio Bartoli.)

Contudo, no que se refere à remuneração do serviço mediante preço público, convém esclarecer que a iniciativa legislativa para dispor sobre a composição de seus valores cabe ao Chefe do Poder Executivo, conforme se observa do aresto colacionado abaixo, de modo que se faz necessária a apresentação de Substitutivo para a exclusão dos arts. 4º e 14 do texto do projeto:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.355, de 13 de agosto de 2018, que dispõe sobre "o valor da tarifa para o serviço de transporte coletivo urbano de Mauá aos domingos e feriados". **VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.** Reconhecimento. Lei impugnada, de autoria parlamentar, que ao dispor sobre tarifa do transporte público avançou sobre área de planejamento, organização e gestão

administrativa, especificamente sobre serviços públicos, ou seja, tratou de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade manifesta, não só por incompatibilidade da norma com as disposições dos artigos 5.º, 47, II, XIV e XIX, "a", e 144 da Constituição Paulista, mas, também (e mais especificamente) por violação da regra expressa do artigo 159, parágrafo único, desse mesmo diploma legal, no sentido de que "os preços públicos serão fixados pelo Executivo". Ação julgada procedente. (TJ SP. ADI nº 2221293-81.2018.8.26.0000. Rel. Des. Ferreira Rodrigues. J. 13.02.2019).

No que tange ao art. 8º, é importante salientar que o Município, muito embora, como regra, não tenha responsabilidade direta pelos danos causados na prestação do serviço pelo permissionário, poderá vir a ser acionado para responder com base em sua responsabilidade subsidiária. Para esclarecer melhor a questão, José dos Santos Carvalho Filho afirma:

Em consequência, a responsabilidade do Estado será primária quando o dano tiver sido provocado por um de seus agentes. Assim, se um servidor, ou qualquer outro agente, estiver atuando em nome da União, do Estado, do Município, do Distrito Federal ou de uma autarquia ou fundação autárquica, o dano que causar será atribuído, primariamente, à pessoa jurídica estatal a cujo quadro pertencer.

Nem sempre, entretanto, a responsabilidade do Estado será primária. Como já vimos anteriormente, há muitas pessoas jurídicas que exercem sua atividade como efeito da relação jurídica que as vincula ao Poder Público, podendo ser variados os títulos jurídicos que fixam essa vinculação. Estão vinculadas ao Estado as pessoas de sua Administração Indireta, as pessoas prestadoras de serviços públicos por delegação negocial (concessionários e permissionários de serviços públicos) e também aquelas empresas que executam obras e serviços públicos por força de contratos administrativos.

Em todos esses casos, a responsabilidade primária deve ser atribuída à pessoa jurídica a que pertence o agente autor do dano. Mas, embora não se possa atribuir responsabilidade direta ao Estado, o certo é que também não será lícito eximi-lo inteiramente das consequências do ato lesivo. Sua responsabilidade, porém, será subsidiária, ou seja, somente nascerá quando o responsável primário não mais tiver forças para cumprir a sua obrigação de reparar o dano. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 24 ed. 2010. Rio de Janeiro: Lumen Juris. P. 520-521).

Outrossim, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal "as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa".

Desse modo, percebe-se que o art. 8º não se encontra em consonância com o dispositivo constitucional supra, com a doutrina administrativista e a jurisprudência majoritária, sendo adequada a sua exclusão do projeto.

Para aprovação do projeto, é necessário o voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara nos termos do art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Diante de todo o exposto, na forma do Substitutivo a seguir apresentado com o fim de excluir os artigos 4º, 8º e 14, pelas razões já expostas, bem como a fim de adequar o texto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98, somos pela LEGALIDADE.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 614/18

Dispõe sobre Termo de Permissão de Uso para instalação de cabines de segurança e sanitários químicos móveis em logradouros públicos do Município de São Paulo, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º O Termo de Permissão de Uso, a título oneroso e precário, para instalação de cabines de segurança e sanitários químicos móveis, de uso privado, em calçadas ou passeios de logradouros públicos do Município de São Paulo será outorgado nos termos desta Lei.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I - "cabine de segurança" o equipamento destinado a abrigar agente de segurança privada, contendo pequeno sanitário;

II - "logradouro público" o espaço público designado como rua, avenida, travessa ou passagem, via de pedestre, viela, viela sanitária, balão de retorno, praça, alameda, largo, beco, ladeira, estrada ou caminho público.

Art. 2º A cabine de segurança ou o sanitário químico não poderá:

I - invadir ou estar projetado sobre o leito carroçável das vias;

II - obstruir a circulação de pedestres ou configurar perigo ou impedimento à locomoção de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida;

III - obstruir o acesso a faixas de travessias de pedestres, escadas rolantes ou entradas e saídas de público, sobretudo as de emergência ou para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida;

IV - estar localizado em ilha de travessia;

V - estar localizado em esquinas, passarelas, viadutos, pontes e belvederes.

Parágrafo único. A cabine de segurança ou o sanitário químico deverá ocupar a mínima área pública necessária para abrigar até um usuário de cada vez, devendo ainda observar, em passeios públicos, uma faixa de circulação de, no mínimo, metade de sua largura, nunca inferior a 1,50m (um metro e cinquenta centímetros).

Art. 3º A pessoa interessada em obter o Termo de Permissão de Uso deverá formular, para cada local, um único requerimento à autoridade municipal competente, instruído com os seguintes elementos:

I - croqui ilustrativo da área pretendida, contendo, no mínimo:

a) indicação precisa do local, em calçada ou passeio de logradouro público, em que será instalada a cabine de segurança ou o sanitário químico;

b) área total pretendida para a instalação do mobiliário;

c) forma de ocupação, com indicação da disposição e descrição do material e itens de mobiliário que serão instalados, tais como bancada, cabine e guarda-sol, desde que não sejam ultrapassados os limites previstos no parágrafo único do art. 2º;

II- documentos comprobatórios do atendimento às seguintes exigências:

a) estar regularmente constituída, mediante contrato social, estatuto ou documento equivalente e respectivas alterações registrados no órgão competente;

b) ser inscrita no Cadastro de Contribuintes Mobiliários - CCM e como contribuinte do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS;

III - declaração de anuência da maioria dos moradores da comunidade do entorno e, se o caso, ata da assembleia da pessoa jurídica de direito privado em que se tenha deliberado a instalação;

IV - Relatório Técnico de Impacto de Vizinhança, se necessário, nos termos da legislação vigente.

Art. 4º A cabine de segurança ou o sanitário químico deverá observar, dentre outras, as seguintes normas:

I - oferecer condições de segurança ao seu usuário e aos transeuntes;

II - ser mantido em bom estado de conservação, no que tange a estabilidade, resistência e adequação dos materiais, higiene e aspecto visual;

III - atender a normas técnicas pertinentes a segurança, distanciamento mínimo de redes de distribuição de energia elétrica e estabilidade de seus elementos;

IV - respeitar a vegetação arbórea significativa definida por normas específicas constantes do Plano Diretor Estratégico;

V - não prejudicar a visibilidade de sinalização de trânsito ou outro sinal de comunicação institucional, destinado à orientação do público, bem como a numeração imobiliária e a denominação dos logradouros;

VI - não prejudicar a visualização de bens de valor cultural.

Art. 5º Do Termo de Permissão de Uso, além das cláusulas usuais, deverá constar que o permissionário fica obrigado a:

I - não utilizar a área para finalidade diversa da prevista no Termo de Permissão de Uso, ou cedê-la, no todo ou em parte, a terceiros;

II - não permitir que terceiros se apossam da área, bem como dar conhecimento imediato às autoridades competentes de qualquer turbação de posse que se verifique;

III - não realizar quaisquer novas obras, ampliações ou benfeitorias na área cedida sem prévia e expressa aprovação do projeto pelas autoridades municipais competentes;

IV - restituir a área imediatamente, tão logo solicitada pelo Município, sem direito de retenção e independentemente de pagamento ou indenização pelas benfeitorias executadas, ainda que necessárias, as quais deverão ser removidas pelo permissionário, ao final do prazo do Termo de Permissão de Uso, salvo se renovado, ou logo após a denúncia do Termo de Permissão de Uso pelo Município.

Art. 6º O Município terá o direito de, a qualquer tempo, fiscalizar o cumprimento das obrigações estabelecidas nesta Lei, no respectivo regulamento e no Termo de Permissão de Uso.

Art. 7º Para os fins desta Lei, consideram-se infrações:

I - instalar ou manter a cabine de segurança ou o sanitário químico:

a) com dimensões, características ou condições de segurança diferentes das aprovadas;

b) fora do prazo constante da licença;

c) sem constar de forma legível e visível, do logradouro público, o número do respectivo Termo de Permissão de Uso;

II - não atender a intimação do órgão competente para a regularização ou a remoção do mobiliário;

III - veicular qualquer tipo de anúncio em desacordo com o disposto na Lei nº 14.223, de 26 de setembro de 2006, e alterações posteriores;

IV - praticar qualquer outra violação às normas previstas nesta Lei, no respectivo regulamento e no Termo de Permissão de Uso.

Art. 8º As infrações descritas nesta Lei sujeitarão os infratores às seguintes penalidades:

I - multa;

II - remoção do mobiliário;

III - cancelamento do Termo de Permissão de Uso.

Art. 9º Na aplicação da primeira multa, sem prejuízo das demais penalidades cabíveis, os responsáveis serão intimados a sanar a irregularidade, nos prazos que o regulamento vier a fixar, conforme a urgência do caso.

Art. 10 Na hipótese de o infrator não proceder à regularização, o Município adotará as medidas cabíveis para retirada do mobiliário, cobrando os respectivos custos de seus responsáveis, independentemente da aplicação da multa e das demais sanções previstas no art. 8º.

Art. 11 A multa terá o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), dobrada em caso de reincidência, podendo ser reaplicada a cada 15 (quinze) dias a partir da lavratura da anterior, até a efetiva regularização ou a remoção do mobiliário, sem prejuízo do ressarcimento, pelos responsáveis, dos custos relativos à remoção do mobiliário pelo Município.

Parágrafo único. O valor da multa será reajustado anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, sendo que, no caso de extinção deste índice, será adotado outro criado por legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.

Art. 12 Findo o prazo do Termo de Permissão de Uso, sem renovação, os equipamentos de que trata esta Lei deverão ser removidos do local público em que instalados, às custas do permissionário, sob pena do disposto no art. 10.

Art. 13 As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 14 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 03/04/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB)

Celso Jatene (PR)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

José Police Neto (PSD)

Reis (PT) - Relator

Rinaldi Digilio (PRB)

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 06/04/2019, p. 95

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