

PARECER Nº 1244/2010 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0344/91.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Arselino Tatto, que dispõe sobre especificações de pisos para passeios públicos.

De acordo com o art. 1º da propositura, os passeios públicos deverão ser construídos mediante uso de materiais antiderrapantes, dispondo o art. 2º, por sua vez, que as especificações técnicas serão objeto de regulamentação pelo Executivo.

O projeto pode prosperar, como veremos a seguir.

Com relação à matéria de fundo, denota-se 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. 8º da Lei nº 10.508/88, de 04 de maio de 1988, 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 construir os respectivos passeios na extensão correspondente de sua testada, e a mantê-los sempre em perfeito estado de preservação.

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.

Com efeito, ao dispor sobre normas relativas à realização de obras em passeios públicos, configura a proposta norma construtiva inserta no âmbito da regulamentação edilícia, que tem por objetivo não só o controle técnico-funcional da construção individualmente considerada, mas também o ordenamento da cidade no seu conjunto.

Inserir-se, ainda, no âmbito do Direito Urbanístico e a competência do Município para legislar sobre a matéria decorre do preceito constitucional que assegura à comuna autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I), 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).”

Ressalte-se, que o Plano Diretor Estratégico, Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, dispõe em seu art. 116, que o passeio, como parte integrante da via pública, e as vias de pedestre, destinam-se exclusivamente à circulação dos pedestres com segurança e conforto, devendo sua utilização e instalação de mobiliário urbano ser objeto de lei específica.

A Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004, que estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo, por sua vez, ao disciplinar a rede viária estrutural, e com o intuito de estabelecer regras quanto aos passeios, para os fins do disposto no art. 116 do PDE, estabeleceu em seu art. 6º, que: (i) os passeios da rede viária estrutural do tipo N1, N2 e N3 deverão ser parte integrante dos projetos de ajuste geométrico e dos projetos de melhoramentos viários e de transporte público visando à definição do tipo de material adequado a ser utilizado nos passeios, devendo neste caso a padronização e as respectivas obras ser executadas pelo órgão técnico da Prefeitura, exceto no caso de galerias técnicas de infra-estrutura e mobiliário urbano, em que as obras serão suportadas pelas concessionárias; (ii) as obras de troca de piso dos passeios decorrentes da implantação de atividade enquadrada como Pólo Gerador de Tráfego deverão ser executadas pelos interessados, observadas as diretrizes estabelecidas pelos órgãos técnicos da Prefeitura; (iii) nas redes coletoras e locais, caberá a cada Subprefeitura a definição dos padrões de piso e de equipamentos de infra-estrutura e de mobiliário urbano a serem implantados nos passeios, segundo diretrizes estabelecidas quando da elaboração dos planos de bairros; e (iv) até a definição das diretrizes pelos planos de bairros o Executivo estabelecerá a definição dos padrões e as diretrizes e procedimentos a serem seguidos pelas Subprefeituras.

Com o intuito de regulamentar o referido art. 6º, expediu o Executivo o Decreto nº 45.904, de 19 de maio de 2005, que a respeito das técnicas construtivas e materiais a serem utilizados na construção de passeios assim dispôs:

“Art. 27. Os pavimentos dos passeios deverão estar em harmonia com seu entorno, não apresentar desníveis, ser construídos, reconstruídos ou reparados com materiais e padrões apropriados ao tráfego de pessoas e constituir uma rota acessível aos pedestres que neles caminhem, com superfície regular, firme, antiderrapante e sem obstáculos.”

“Art. 45. Até que sejam definidos os padrões dos passeios das redes coletoras e locais pelos planos de bairro, nos termos do § 5º do artigo 6º da Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004, os munícipes ou responsáveis pelo passeio deverão escolher o pavimento entre os materiais aprovados por este decreto, respeitando os critérios estabelecidos no Anexo I integrante deste decreto.”

Vê-se, portanto, que conforme as normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, cabe expressamente às Subprefeituras definir padrões de pisos dos passeios, nas vias coletoras e locais, conforme diretrizes dos planos de bairros, e até sua edição, cabe ao próprio Executivo estabelecer a definição dos padrões, as diretrizes e procedimentos a serem seguidos pelas Subprefeituras. Nas vias da rede viária estrutural tipo N1, N2 e N3, também cabe ao Executivo a definição do material adequado à construção dos passeios, quando da elaboração de projetos de ajuste geométrico e projetos de melhoramentos viários e de transporte público. Por fim, quando se tratar de troca de passeio decorrente da implantação de obra configurada

como Pólo Gerador de Tráfego, também é o Executivo que fixará as diretrizes para sua execução.

No exercício desta competência atribuída pela Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004, editou o Poder Executivo o mencionado Decreto nº 45.904, de 19 de maio de 2005, estabelecendo materiais e critérios a serem seguidos na construção dos passeios, inclusive já abarcando o pretendido pela presente propositura, já que o art. 27 do Decreto menciona a utilização de material antiderrapante.

Dessa forma, verifica-se que é atribuição do Município a regulamentação que a proposta tem por objetivo ver aprovada; e que as normas complementares ao Plano Diretor Estratégico estabeleceram regras gerais sobre a matéria e atribuíram ao Poder Executivo complementação do assunto por meio de decreto.

Não quer isto significar, por óbvio, que seja vedado ao Legislativo ter iniciativa em projetos de lei sobre a matéria, mesmo porque lei ordinária não pode restringir a iniciativa em projetos de lei por parte do Poder Legislativo, devendo tal matéria constar da Lei Orgânica ou da Constituição Federal.

Pode, portanto, o Poder Legislativo dispor sobre o assunto, devendo unicamente respeitar as regras gerais contidas no Plano Diretor e as diretrizes contidas nos planos de bairros, e, no presente caso, a proposta vai justamente ao encontro do que dispõe tanto a Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004, quanto o Decreto nº 45.904, de 19 de maio de 2005, que a regulamentou.

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 CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE.

Contudo, tendo em vista que, como acima afirmado, a responsabilidade do proprietário do imóvel pela construção do passeio continua sendo regulada pela Lei nº 10.508, de 04 de maio de 1988, lei esta expressamente referida no art. 63, inciso I, no Decreto nº 45.904, de 19 de maio de 2005, que regulamentou o art. 6º da Lei nº 13.885/04; tendo em vista que a Lei já determina a imposição de multa variável entre 2,5 e 5 UFGs para cada 5 metros ou fração de testada de imóvel no caso de passeios inexistentes, assim considerados os passeios construídos ou reconstruídos em desacordo com quaisquer especificações técnicas ou regulamentares (art. 8º, § 3º, letra "a"), sugerimos o substitutivo a seguir, a fim de adequar a proposta à melhor técnica de elaboração legislativa, bem como para inserir o texto da norma na Lei nº 10.508/88, sujeitando o seu descumprimento à mesma penalidade já imposta para todos os casos de descumprimento de regras técnicas construtivas.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 344/91.

Acresce o artigo 9º-A, à Lei nº 10.508, de 04 de maio de 1988, para especificar a necessidade de uso de material antiderrapante na construção de passeios, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica acrescido artigo 9º-A à Lei nº 10.508, de 04 de maio de 1988, que passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 9º-A. A construção de passeios deverá observar a utilização de materiais antiderrapantes, conforme especificação técnica objeto de regulamentação."

Art. 2º As despesas com a execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 20/10/2010.

Ítalo Cardoso – PT - Presidente

Abou Anni – PV – Relator
Aurélio Miguel – PR
Carlos A. Bezerra Jr. – PSDB
Florianio Pesaro – PSDB
Gabriel Chalita – PSB
João Antonio – PT
Kamia – DEM
Netinho de Paula – PCdoB