



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1518/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0361/19.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Rinaldi Digilio, que determina a reserva de vagas de estacionamento para veículos utilizados na atividade de transporte de valores.

Nos termos da propositura, as vagas deverão ser reservadas em locais próximos aos estabelecimentos de instituições financeiras e similares, nas vias e logradouros públicos, ou nos estacionamentos dos próprios estabelecimentos, caso existentes.

Dispõe o projeto, ademais, que a Companhia de Engenharia de Tráfego CET deverá avaliar, após solicitação da instituição financeira, qual é o melhor lugar para a instalação da vaga reservada.

Sob o aspecto jurídico é preciso observar, primeiramente, que a lei possui dois destinatários diretos. Nesse diapasão, observe-se que a reserva de vagas em locais próximos a estabelecimentos de instituições financeiras e similares incide, diretamente, sobre o Poder Público municipal, encarregado de emitir normas sobre a organização local do trânsito e administrar os bens públicos, inclusive aqueles de uso comum do povo, como as ruas, praças e avenidas. Já a reserva de vagas situadas nos estacionamentos pertencentes aos estabelecimentos empresariais está calcada no poder de polícia municipal, tendo como destinatários os próprios particulares. Apenas estas últimas possuem conformidade com o ordenamento jurídico vigente.

Logo, somente os dispositivos calcados no poder de polícia municipal possuem aptidão para, ao final do processo legislativo, serem convertidos em leis, o que deve se dar na forma do substitutivo ao final proposto.

Com efeito, o projeto cuida de matéria atinente à regulamentação do trânsito, definido como "o deslocamento de pessoas ou coisas (veículos ou animais) pelas vias de circulação". (In, "Direito Municipal Brasileiro", 6ª ed., Ed. Malheiros, p. 318).

Embora a Carta Magna reserve privativamente à União a iniciativa de leis sobre trânsito e transporte (art. 22, inciso XI), a própria Constituição Federal atribuiu ao Município competência para ordenar o trânsito urbano e o tráfego local, abrangendo o transporte coletivo, que são atividades de interesse local (art. 30, incisos I e V).

No entanto, a organização do trânsito é atividade afeta ao Chefe do Poder Executivo.

Desta maneira, embora a matéria constante da presente proposta seja de competência municipal, uma vez que visa regular aspectos do trânsito (reserva de vagas de estacionamento nas vias públicas), não tem ela condições de prosseguir porque, tratando-se de organização administrativa e administração de bens municipais, somente poderá ser disciplinada por lei de iniciativa do Chefe do Executivo, nos termos dos artigos 37, § 2º, IV, e 111, ambos da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

De fato, a regulamentação que não configura mandamento geral e abstrato, mas sim ato específico e concreto de administração, de governo, é atribuição exclusiva do Chefe do Executivo, conforme entendimento consolidado na jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, inclusive quanto à regulamentação de estacionamento em vias públicas. Neste sentido, são os recentes julgados:

EMENTA - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 10.672, de 17 de fevereiro de 2.006, do Município de São Ribeirão Preto, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a reserva de áreas para a instituição de estacionamentos especiais - Violação aos artigos 5º, 47, II e XIV, cumulados com o art. 144, todos da Constituição Estadual - Lei de iniciativa parlamentar que invadiu a competência legislativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes e, bem assim, a esfera da gestão administrativa - Precedentes Ação procedente.

(TJ/SP Órgão Especial ADI n. 2001814-52.2019.8.26.0000 Rel. Sales Rossi j. 15.05.2019 grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 8.933, de 04 de abril de 2018 do Município de Jundiá, que autoriza aos moradores a estacionar veículo próprio defronte garagem de suas residências. Ação procedente. De uma leitura da lei objurgada depreende-se que seus artigos estão eivados por vício formal de inconstitucionalidade por usurpação de competência e de ofensa ao princípio de separação de poderes. Norma editada regula matéria estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo. Ofensa aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV e 144, todos da Constituição Bandeirante. Precedente.

- Ação julgada procedente, nos termos do v. Acórdão.

(TJ/SP Órgão Especial ADI n. 2086693-26.2018.8.26.0000 Rel. Pércles Piza j. 26.09.2018 destacamos)

Por outro lado, a reserva de vagas, em estacionamentos pertencentes a estabelecimentos que abrigam instituições financeiras e similares, para veículos utilizados na atividade de transporte de valores, possui o condão de proporcionar maior segurança aos clientes de bancos, financeiras e similares, na medida em que o ágil carregamento e descarregamento de numerário tende a reduzir as oportunidades de assaltos perpetrados por quadrilhas organizadas.

Não se nega que compete privativamente à União legislar sobre política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores, nos termos do art. 22, inciso VII, da Constituição Federal, incluído nesse feixe de atribuição constitucional a segurança bancária, específica aos valores depositados nos estabelecimentos bancários.

No exercício de tal competência, foi editada a Lei Federal nº 7.102, de 20 de junho de 1983, que dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores.

Contudo, no que se refere à segurança e incolumidade física dos munícipes quando da utilização dos estabelecimentos bancários localizados em seu território, incontestável a possibilidade de edição de legislação nesse sentido, porquanto uma coisa é serviço bancário, outra espaço físico onde esse serviço é prestado. Aqui, não estamos tratando de serviço bancário, mas de espaço físico de acesso ao público (Voto do Min. Nelson Jobim no RE nº 240.406/RS. DJ 25-11-03).

Nesse passo, em relação à matéria, nos termos do 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, expressão entendida, segundo Dirley da Cunha Junior (In, Curso de Direito Constitucional, 2ª edição, Salvador: Juspodivm, 2008, p.841), como não aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato.

Assim, já decidiu de forma pacífica o Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário nº 240.406/RS (Relator Min. Carlos Velloso), onde ficou assentada a constitucionalidade de lei municipal cujo teor determina a instalação de portas eletrônicas em estabelecimentos bancários com vistas à segurança dos usuários do respectivo serviço:

Na hipótese sob julgamento, pelo que vimos de ver, é da competência municipal legislar sobre questões que digam respeito a edificações ou construções realizadas no município: exigência, em tais edificações, de certos componentes que, sem os quais, será negado o habite-se; ou, numa outra perspectiva, conforme foi dito linhas atrás, exigência de equipamentos de segurança, em certos imóveis destinados ao atendimento do público, sem os quais o alvará de funcionamento não será fornecido. É claro que essas exigências devem se

comportar no campo da razoabilidade. E nada mais razoável, parece-nos, exija o município que os imóveis destinados às agências bancárias sejam dotados de portas eletrônicas, com vistas à segurança dos munícipes que freqüentam tais agências.

.....
No caso, vale repetir, tem-se hipótese de competência municipal (C.F., art. 30, I). Apenas para argumentar, entretanto, pode ser dito que, se não dispõe a lei federal a respeito do tema específico, ocorre o vazio no qual poderia laborar o município, suplementando a legislação federal.

E também:

Ementa: Estabelecimentos Bancários Competência do Município, para, mediante lei, obrigar as instituições financeiras a instalar, em suas agências, dispositivos de segurança Inocorrência de usurpação da competência legislativa federal Recurso Improvido.

O Município dispõe de competência, para, com apoio no poder autônomo que lhe confere a Constituição da república, exigir, mediante lei formal, a instalação, em estabelecimentos bancários, dos pertinentes equipamentos de segurança, tais como, portas eletrônicas ou câmaras filmadoras, sem que o exercício dessa atribuição institucional, fundada em título constitucional específico (CF, art. 30, I), importe em conflito com as prerrogativas fiscalizadoras do Banco Central do Brasil (Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no RE nº 312.050/MT. Relator Min. Celso de Mello. DJ 5-4-05).

Denota-se claramente, por outro lado, uma das formas de manifestação do poder de polícia administrativa do Município, que confere a possibilidade de limitar e disciplinar direito, interesse ou liberdade, em razão de interesse público concernente à segurança e ao exercício de atividades econômicas.

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 (In, Curso de Direito Administrativo. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 469), 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)

Por se tratar de matéria sujeita ao quorum de maioria simples para deliberação, é dispensada a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, X, do Regimento Interno.

Pelo exposto, somos PELA LEGALIDADE, na forma do substitutivo ao final proposto, com o escopo de (i) adaptar a redação às normas contidas na Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis; (ii) excluir os dispositivos destinados à reserva de vagas em vias e logradouros públicos, sob pena de ofensa ao princípio da separação e harmonia entre os poderes; (iii) impor a aplicação de penalidade pelo descumprimento da lei, como forma de agregar efetividade ao exercício do poder de polícia; e, sob o mesmo fundamento exposto no item ii, (iv) excluir a obrigatoriedade de regulamentação, pelo Poder Executivo, no prazo de 30 dias.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0361/19.

Dispõe sobre a reserva de vaga, em estacionamentos de estabelecimentos de instituições financeiras e similares, para veículos utilizados por empresas que prestam serviços de transporte de valores.

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

Art. 1º Os estabelecimentos de instituições financeiras que possuem estacionamento devem reservar uma vaga aos veículos utilizados por empresas que prestam serviços de transporte de valores.

Parágrafo único. O disposto no caput se aplica a outros estabelecimentos empresariais que, em razão das atividades desenvolvidas, também precisem contratar serviços de transporte de valores.

Art. 2º Os estabelecimentos que descumprirem o disposto nesta lei estarão sujeitos às seguintes penalidades:

I - notificação para cumprimento no prazo de 30 (trinta) dias;

II - multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), sendo dobrada em caso de reincidência;

III - suspensão do funcionamento das atividades por 30 (trinta) dias, caso não seja sanada a irregularidade após a aplicação da notificação e da multa em dobro;

IV - cassação do alvará de funcionamento.

§ 1º Para efeito do disposto no inciso II, considera-se reincidência a nova autuação lavrada após o transcurso de 30 dias e antes do transcurso de 1 ano, contados da lavratura do auto de infração imediatamente anterior.

§ 2º O valor da multa de que trata o inciso II do caput deste artigo será atualizado anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, acumulada no exercício anterior, sendo que, no caso de extinção deste índice, será adotado outro criado pela legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 04/09/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB)

Celso Jatene (PR) - Abstenção

Cláudio Fonseca (CIDADANIA) - Relator

Reis (PT)

Ricardo Nunes (MDB)

Rute Costa (PSD)

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 05/09/2019, p. 112

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