

PARECER Nº 1519/2011 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0285/09.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador José Police Neto, que visa instituir o Código de Posturas do Município.

Em suma, pretende a propositura normatizar o exercício do poder de polícia da Administração Pública relativamente ao uso das áreas e espaços públicos, trazendo dispositivos relacionados aos mais variados aspectos, tais como limpeza e drenagem de vias e logradouros públicos, coleta de lixo, poluição sonora nos logradouros públicos, trânsito e comércio nas vias e logradouros públicos.

Nos termos do art. 1º do texto proposto, a lei oriunda do projeto em análise integraria o Plano Diretor Estratégico e teria por finalidade apresentar medidas de políticas administrativas a cargo do Município, contendo princípios e normas disciplinadoras do uso das áreas e espaço público por todos os agentes públicos e privados.

Na forma do Substitutivo ao final apresentado a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, conforme será demonstrado.

Consoante já assinalado, a matéria de fundo versada na propositura diz respeito ao poder de polícia, matéria esta passível de ser regradada no âmbito municipal.

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. (In, Curso de Direito Administrativo. 25ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 809.)

Entende-se que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas limitativas 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) (In, Curso de Direito Administrativo. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 469.)

Observe-se que não há na Constituição Federal restrições quanto à iniciativa legislativa para a matéria e tanto o Legislativo quanto o Executivo podem dar início ao respectivo projeto de lei. Quanto a este aspecto, oportuno lembrar que as normas acerca do processo legislativo contidas na Constituição Federal são de observância compulsória por todos os entes federativos, de modo que é inválida, por exemplo, a previsão de novas hipóteses de iniciativa reservada não compatíveis com as já estabelecidas na Carta Magna.

Fixada a competência legislativa desta Casa, é necessário observar, porém, que o texto proposto contém vários dispositivos que incidem em ilegalidade por invadirem seara de competência privativa do Prefeito, razão pela qual se faz necessária a apresentação de Substitutivo.

De fato, dispositivos que configuram mandamentos ao Poder Executivo para a prática de atos concretos, como, por exemplo, o art. 15, parágrafo único que

determina a instalação de lixeiras com saquinhos nas principais avenidas e ruas para recolhimento de dejetos fecais e o art. 19 que determina a instalação de postos de coleta seletiva a cada raio de 500 metros, violam o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes.

Igualmente o art. 16 viola o mesmo princípio constitucional citado ao autorizar o Poder Executivo a firmar convênios, ao passo que tal autorização do Legislativo é desnecessária, inserindo-se a possibilidade de firmar convênios no âmbito do exercício da discricionariedade que é conferida ao Executivo pelo ordenamento jurídico para eleger as formas que entender mais oportunas e convenientes para cumprir suas atribuições típicas.

Também deve ser alterada a redação do art. 25, que ao pretender possibilitar o ingresso de fiscais do controle da poluição ambiental nas residências a qualquer horário, contraria o disposto no art. 5º, inciso XI, da Constituição Federal segundo o qual "a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial".

Saliente-se ainda que, diante da amplitude da matéria regulada, é necessária análise criteriosa pelas Comissões de Mérito quanto à conveniência e oportunidade da manutenção dos dispositivos no texto proposto.

Durante a tramitação da propositura deverão ser realizadas, ao menos, 2 (duas) audiências públicas, conforme determina o art. 41, VII da Lei Orgânica do Município.

Para ser aprovada a propositura dependerá de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, II da Lei Orgânica do Município.

Pelo exposto, na forma do Substitutivo que segue, somos pela LEGALIDADE.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0285/09

Institui o Código de Posturas do Município de São Paulo, e dá outras providências.

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

TÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta lei, tem a denominação de Código de Posturas do Município de São Paulo e tem por finalidade apresentar medidas de políticas administrativas a cargo do Município, contendo os princípios e normas disciplinadoras do uso das áreas e espaços públicos por todos os agentes, públicos e privados, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade em razão do interesse público, da função social da cidade, e do bem-estar de seus habitantes, concernentes à segurança, à higiene, à ordem e aos costumes, à disciplina da produção do mercado e ao respeito à propriedade, aos direitos individuais e coletivos, e ao exercício de atividades econômicas no território do Município de São Paulo.

Parágrafo único. Estas normas serão aplicáveis sem prejuízo das normas previstas em leis especiais.

Art. 2º É dever de todos, pessoas físicas e jurídicas, zelar pela observância dos preceitos deste Código.

Art. 3º São princípios informadores das normas deste Código:

I - a promoção e defesa da dignidade da pessoa humana no uso do espaço público;

II - a garantia de acesso universal ao uso do espaço público nos termos da lei;

III - o dever de observância das normas do Plano Diretor Estratégico na interpretação e aplicação desta lei;

IV - o dever de conservar os espaços públicos em boas condições de uso e fruição;

V - o dever de respeitar a fruição alheia como a própria;

VI - a responsabilidade civil, administrativa e criminal, no que couber, de quem quer que seja, inclusive por atos de seus prepostos em sentido amplo, por infração

a dispositivos da legislação em vigor e danos ou prejuízos causados ao espaço público e ao meio ambiente urbano;

VII – a obrigatoriedade da restituição ao estado anterior em caso de realização irregular de obras e serviços de infraestrutura e outras obras e serviços no espaço público.

TÍTULO II

DOS LOGRADOUROS PÚBLICOS

Capítulo I

Disposições Gerais

Art. 4º São logradouros públicos, para efeitos desta Lei:

I- o conjunto formado pelo passeio e pela via pública, como as avenidas, ruas e alamedas;

II- as passagens de uso exclusivo de pedestre e, excepcionalmente, de ciclistas;

III- as praças.

Parágrafo único. Entende-se por via pública o conjunto formado pela pista de rolamento e pelo acostamento e, se existente, pelas faixas de estacionamento, ilha e canteiro central.

Art. 5º O uso do logradouro público é facultado a todos e o acesso a ele é livre, respeitadas as regras deste Código, de seu regulamento e legislação em vigor específica.

Capítulo II

Da Limpeza e Drenagem das Vias e Logradouros Públicos

Art. 6º A limpeza do logradouro público observará as disposições contidas no Regulamento de Limpeza Urbana do Município.

Art. 7º Para preservar a higiene pública, ficam proibidas quaisquer ações que importem em emissão de resíduos sólidos, líquidos ou gasosos fora dos recipientes e redes próprias para recebê-los.

Art. 8º Os resíduos sólidos de serviços de saúde, provenientes de hospitais, ambulatórios, clínicas, laboratórios, farmácias, postos de saúde e similares, deverão ser colocados em recipientes herméticos e ter destinação final apropriada, definida pela vigilância sanitária, em separado do lixo doméstico.

Art. 9º Os estabelecimentos edificados ou não que, pela emissão de fumaça, poeira, odores ou ruídos molestos, possam comprometer a salubridade da cidade, deverão ser notificados para, no prazo fixado pela autoridade, conforme o caso, procederem a correção da emissão dos agentes poluentes, na forma da legislação própria.

Art. 10. Os agentes públicos federais, estaduais ou municipais responsáveis pela emissão de poluentes na forma do artigo precedente, serão também notificados com um relato circunstanciado dos fatos para a adoção de providências a bem da higiene pública.

Art. 11. É proibido obstruir, danificar ou assorear com lixo, terra, detritos ou material de qualquer natureza, bocas de lobo, sarjetas, valas, valetas, córregos, rios ou ribeirões e outras passagens de águas pluviais, bem como reduzir a vazão de tubulações, pontilhões ou outros dispositivos similares.

Art. 12. Para preservar a estética e a higiene dos logradouros públicos fica terminantemente proibido:

I- manter terrenos sem adequada limpeza, com águas estagnadas, lixo ou materiais nocivos à saúde pública;

II- deixar escoar águas servidas das edificações para os passeios ou leito dos logradouros públicos;

III- transportar sem a devida precaução qualquer material que possa comprometer o asseio das vias públicas;

IV- queimar, mesmo nos quintais, lixo, detritos ou quaisquer materiais capazes de molestar a vizinhança ou produzir, odor ou fumaça nociva à saúde;

V- atirar nos passeios, sarjetas, vias e logradouros públicos papéis, embalagens, material proveniente de varredura, terra, detritos e tudo quanto constitua lixo;

VI- derramar nos passeios, sarjetas, vias e logradouros públicos óleo, graxa, cal e outras substâncias similares;

VII- deixar, o condutor do animal, de recolher os dejetos fecais eliminados por cão ou gato que esteja conduzindo.

Capítulo III

Da Coleta de Lixo Domiciliar e Comercial

Art. 13. Cabe ao Poder Público Municipal prestar, direta ou indiretamente, os serviços de limpeza dos logradouros públicos e de coleta do lixo residencial, comercial, industrial e de serviços.

§ 1º Para que o lixo seja coletado pelo serviço público, deverá estar acondicionado em recipientes adequados, depositado nos locais e horários apropriados, com as cautelas devidas, de modo a não causar risco à segurança nas vidas públicas, aos transeuntes e coletores.

§ 2º O lixo domiciliar será coletado de forma seletiva de acordo com as especificações baixadas pelo Poder Público Municipal.

Capítulo IV

Da Higiene Pública e Preservação Ambiental

Art. 14. É dever de todos a promoção, preservação, conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente urbano, assegurada a participação da sociedade na administração da qualidade ambiental da cidade.

Art. 15. Para impedir ou reduzir a poluição do meio ambiente, o Município promoverá medidas para preservar o estado de salubridade do ar, evitar os ruídos e sons excessivos e a contaminação das águas.

Art. 16. Os estabelecimentos que produzam fumaça despreendendo odores desagradáveis, incômodos ou prejudiciais à saúde, deverão instalar dispositivos para eliminar ou reduzir ao mínimo os fatores da poluição, de acordo com os programas e projetos implantados ou aprovados pelo Município de São Paulo.

Art. 17. É proibido alterar as propriedades químicas, físicas ou biológicas do solo, da água e do ar, acarretando, direta ou indiretamente:

I- prejuízo à fauna e à flora;

II- prejuízo à saúde, à segurança e ao bem estar de todos.

Art. 18. As autoridades que forem incumbidas de fiscalizar ou inspecionar, para fins de controle da poluição ambiental e da saúde pública, terão acesso às residências ou estabelecimentos de qualquer tipo, privados ou públicos, que estiverem poluindo ou degradando o meio ambiente, observados os direitos e garantias previstos na Constituição Federal.

Art. 19. A fiscalização da higiene pública abrangerá especialmente os estabelecimentos onde se fabriquem, consumam ou vendam bebidas e outros produtos alimentícios, bem como a limpeza das propriedades particulares ou públicas, das vias e logradouros públicos.

Art. 20. A limpeza pública será executada pela Prefeitura, direta ou indiretamente, sendo a limpeza do passeio lindeiro aos lotes, de responsabilidade de seus proprietários ou possuidores, devendo ser efetuada sem prejuízo ao trânsito público.

Capítulo V

Da Poluição Sonora nos Logradouros Públicos

Art. 21. É vedado perturbar o bem estar e o sossego público ou da vizinhança com ruídos, barulhos, sons excessivos ou incômodos de qualquer natureza, produzidos por qualquer forma e que ultrapassem os níveis máximos de intensidade fixados em Lei.

Art. 22. É vedada a utilização de instrumentos tais como, matracas, cornetas ou de outros sinais exagerados ou contínuos, e que perturbem a vizinhança, usados como anúncio por ambulantes para venderem seus produtos.

Capítulo VI

Da Poluição das Águas

Art. 23. Para impedir a poluição das águas, é vedado:

I- às indústrias e oficinas depositarem ou encaminharem a cursos d'água, lagos e reservatórios de água os resíduos ou detritos provenientes de suas atividades, sem obediência a regulamentos municipais;

II- canalizar esgotos para a rede destinada ao escoamento de águas pluviais;

III- localizar estábulos, pocilgas e estabelecimentos semelhantes nas proximidades de cursos d'água, fontes, represas e lagos, de forma a propiciar a poluição das águas.

TÍTULO III

DA ORDEM PÚBLICA

Capítulo I

Da Tranquilidade Pública

Art. 24. É dever de todos zelar pela manutenção da ordem, da moralidade e do sossego público em todo o território municipal, em conformidade com as disposições da legislação municipal.

Art. 25. Serão coibidas quaisquer atividades que impliquem em perturbação indevida da tranquilidade pública, como emissão de sons e ou ruídos, ou, ainda, efeitos visuais, excessivos e evitáveis, e na obstrução de áreas destinadas ao trânsito e permanência de pedestres ou veículos.

Art. 26. A realização de festejos, manifestações, competições, divertimentos ou eventos em geral nas áreas e espaços públicos deverá ser sempre precedida de licença na forma da lei, não podendo ultrapassar o tempo de duração máxima de uma hora, nem comprometer mais do que a metade do leito carroçável das vias, ou de alguma forma impedir o trânsito público, salvo disposição específica em contrário, devidamente justificada.

Art. 27. Os proprietários de estabelecimentos onde se vendem bebidas alcoólicas serão responsáveis pela manutenção, em seus estabelecimentos, da ordem e da moralidade.

CAPÍTULO II

Do Trânsito

Art. 28. O trânsito é livre observadas as normas legais aplicáveis, e sua regulamentação no âmbito municipal é condicionada à manutenção da segurança, da ordem e do bem-estar da população em geral, observadas as garantias de acessibilidade.

Art. 29. É proibido obstruir por qualquer meio o livre trânsito de pedestres e veículos nas ruas, praças, passeios, estradas, caminhos e demais logradouros públicos, exceto para execução de obras públicas, por determinação policial ou quando autorizadas pelo Poder Público.

Art. 30. É expressamente proibido retirar ou deteriorar sinais de trânsito e placas denominativas colocadas nas praças, calçadas, estradas, ruas e demais logradouros públicos.

Art. 31. É proibido impedir de qualquer forma o livre trânsito de pedestres e especificamente:

I- dirigir ou conduzir pelas calçadas, veículos de qualquer espécie, sendo permitido, nas calçadas de pequeno movimento, o uso de triciclos e bicicletas de uso infantil;

II- ocupar parte das calçadas dificultando a passagem de pedestres com a colocação fora dos tapumes de materiais de construção;

III- colocar sobre as calçadas instalações móveis ou fixas que sirvam como obstáculos à passagem de pedestres e à locomoção de deficientes físicos.

Parágrafo único. Restaurantes, bares e congêneres poderão colocar mesas e cadeiras na calçada, sempre que autorizados pelo Poder Público, e desde que:

I- ocupem a parte do passeio correspondente à frente do imóvel para o qual foram licenciados;

II- preservem uma faixa de largura de no mínimo 1,50 m (um metro e meio) para circulação de pedestres.

Art. 32. As cestas de lixo, caixas, bancos, floreiras e qualquer outro tipo de mobiliário urbano nos logradouros públicos só poderão ser instalados quando

aprovados pelo Poder Público Municipal, e quando não prejudicarem a estética e a circulação de pedestres no local.

CAPÍTULO III

Das obras nas vias, passeios e logradouros públicos

Art. 33. As obras e serviços realizados por agentes públicos ou privados nos passeios, leitos das vias e demais logradouros públicos que importem em alteração do fluxo normal do trânsito, deverão ser sempre precedidos de autorização municipal, condicionada à obrigação de posterior restituição à condição normal de uso e conservação, bem como ao cumprimento das normas próprias de segurança.

Art. 34. São responsáveis pela conservação e restauração das calçadas, muros e cercas:

I- o proprietário do imóvel, possuidor ou titular do domínio útil do terreno;

II- o concessionário ou permissionário de serviço público que, ao executar o serviço, cause dano à calçada, cerca ou muro;

III- o Poder Público Municipal, quando se fizer necessária a reconstrução ou restauração, pela administração pública, do alinhamento ou nivelamento dos logradouros públicos.

Art. 35. Constitui infração:

I- não ter ou deixar de mostrar quando solicitado pela Fiscalização, no local da obra, o Alvará de Aprovação ou de Execução da obra;

II- não aplicar nas obras os preceitos estabelecidos pelo Código de Obras;

III- deixar de retirar, nos termos da Lei, andaimes e tapumes.

Parágrafo único. No caso do inciso III, o Município, sem prejuízo da aplicação da pena, poderá remover os andaimes ou tapumes à conta do proprietário.

Art. 36. Os proprietários de terrenos são obrigados a cercá-los ou murá-los dentro dos prazos e normas fixados na legislação específica, bem como mantê-los em perfeito estado de conservação e limpeza, drenados e capinados.

CAPÍTULO IV

Do comércio nas vias e logradouros públicos

Art. 37. As Feiras livres são equipamentos administrados pela Municipalidade, com função de suplementar o abastecimento da região em que operam, por meio da comercialização, no varejo, de gêneros alimentícios e demais produtos autorizados em legislação específica.

Art. 38. A ocupação dos espaços públicos destinados ao comércio praticado nas feiras livres será deferida na forma da permissão de uso, outorgada a título precário, oneroso e por prazo indeterminado, mediante regular processo de seleção, nos termos da legislação específica.

Art. 39. O comércio e prestação de serviços nas vias e logradouros públicos poderão ser exercidos em caráter precário e de forma regular, por profissional autônomo, devidamente autorizado nos termos da legislação específica.

Art. 40. É vedada, nas vias e logradouros públicos, qualquer outra forma de desenvolvimento de comércio ou prestação de serviço não autorizados nos termos da legislação específica.

CAPÍTULO V

Da obstrução da paisagem urbana e da publicidade

Art. 41. A paisagem urbana constitui um valor ambiental juridicamente protegido, composto de elementos naturais ou culturais, públicos e privados, temporários ou permanentes de caráter sensorial, que configuram a representação gráfica da cidade.

Art. 42. É dever de todos zelar pela qualidade da paisagem da cidade, sendo proibido impedir por qualquer meio o livre acesso à sua contemplação, salvo exceções específicas e devidamente autorizadas na forma da lei.

Art. 43. A colocação de letreiros ou outro meio de publicidade luminosos ou não na paisagem urbana depende de prévia apreciação dos órgãos municipais competentes, observada a legislação específica.

Art. 44. Os letreiros e anúncios deverão ser mantidos em perfeito estado de limpeza, funcionamento, conservação e segurança.

TÍTULO IV
DAS ATIVIDADES INDUSTRIAIS, COMERCIAIS
E DE SERVIÇOS
CAPÍTULO I

DO FUNCIONAMENTO DOS ESTABELECIMENTOS

Art. 45. Nenhum estabelecimento industrial, comercial ou de serviços poderá funcionar sem prévia emissão, pela Prefeitura, da licença correspondente, a qual será concedida se observadas as disposições deste Código, da Lei de Uso e Ocupação do solo e das demais normas legais pertinentes.

Art. 46. Para efeito de fiscalização, o documento correspondente a licença concedida deverá permanecer no local do estabelecimento para pronta exibição, sempre que a autoridade competente o exigir.

Art. 47. Por motivo de conveniência pública, o Poder Público Municipal poderá expedir Autorização Especial para prorrogação ou antecipação do horário de funcionamento das atividades comerciais de prestação de serviço, a título precário, e por prazo determinado.

TÍTULO V
DISPOSIÇÕES GERAIS

Capítulo I

Da fiscalização

Art. 48. São competentes para fiscalizar o cumprimento do Código de Posturas do Município de São Paulo:

I - os servidores municipais integrantes da estrutura fiscalizadora legalmente incumbidos nos respectivos estatutos de carreira e outros funcionários que para isso sejam nomeados, na forma da legislação pertinente;

II - os cidadãos em geral aos quais incumbe a formulação de informações e denúncias aos órgãos públicos municipais das respectivas Subprefeituras.

Art. 49. A atividade fiscalizatória, os procedimentos administrativos relativos à autuação de infrações, apresentação de defesa, regularização e aplicação de penalidades, serão os mesmos vigentes na legislação municipal pertinente em vigor, ou a que a substituir.

TÍTULO VI
DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 50. As leis e normas municipais específicas sobre posturas, anteriores a este Código, ficam mantidas em vigor.

Art. 51. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 52. 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 09.11.11.

Arselino Tatto – PT – Presidente

Adilson Amadeu - PTB

Adolfo Quintas - PSDB - Relator

Agnaldo Timóteo - PR

Aurélio Miguel - PR

Dalton Silvano - PV

Florianio Pesaro - PSDB

José Américo - PT