



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1658/2014 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0059/14.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa dos nobres Vereadores Calvo, Conte Lopes, Eduardo Tuma, José Police Neto, Laércio Benko, Noemi Nonato, Reis, Ricardo Nunes e Vavá, que dispõe sobre a licença de funcionamento para a atividade de estacionamento.

De acordo com a justificativa ao projeto, a propositura é fruto dos debates e trabalhos realizados em 2013 pela CPI instaurada nesta Casa, visando averiguar as irregularidades nos estacionamentos da Cidade.

Sob o aspecto estritamente jurídico, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, eis que apresentada no regular exercício da competência legislativa desta Casa.

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.

Em relação à matéria versada na propositura, consoante o disposto no 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.

Nesse diapasão, considerando que a propositura objetiva traçar disciplina sobre as condições para funcionamento de determinados estabelecimentos na cidade de São Paulo, temos que a matéria se encontra circunscrita no âmbito do interesse local do Município.

Por outro lado, o pretendido pela presente propositura encontra fundamento no poder de polícia administrativa, cuja definição cunhada por Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (In, "Direito Administrativo", 13ª edição. Brasília: Ímpetus. pág.157), expressa que o "poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais em benefício da coletividade ou do próprio Estado".

O poder de polícia, portanto, é exercido sobre todas as atividades que possam, direta ou indiretamente, afetar os interesses da coletividade, incide sobre bens, direitos e atividades, esgota-se no âmbito da função administrativa e é exercida por órgãos administrativos de caráter fiscalizador, de maneira preventiva ou repressiva.

A atuação preventiva se dá por meio de normas limitadoras ou sancionadoras da conduta daqueles que utilizam bens ou exercem atividades que possam afetar a coletividade, outorgando alvarás aos particulares que cumpram as condições e requisitos para o uso da propriedade e exercício das atividades que devam ser policiadas. A concessão de licença, desse modo, é uma das formas típicas de manifestação do poder de polícia administrativa.

A atuação repressiva, por sua vez, consubstancia-se na fiscalização das atividades e bens sujeitos ao controle da Administração, com a possibilidade de ser lavrado auto de infração pela autoridade competente, quando da verificação de eventual irregularidade.

Todavia, 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, pág. 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)

Verifica-se, pois, manifestação da competência legislativa atinente ao poder de polícia para fixar condições de funcionamento dos estabelecimentos localizados neste Município, considerando, inclusive, que a atuação concreta da Administração sobre direitos individuais deve estar delineada na lei por força do princípio da legalidade.

Ressalta-se, também, que a licença é ato administrativo vinculado e definitivo, referente a direitos individuais, pelo qual a Administração reconhece que o particular detentor de um direito subjetivo preenche as condições estatuídas para seu gozo, razão pela qual todos os contornos para sua obtenção devem estar traçados com precisão na norma jurídica disciplinadora de sua expedição, daí a natureza vinculada.

Também há que se ressaltar que compete tanto ao Executivo como ao Legislativo a iniciativa de projetos de lei que, de forma geral e abstrata, estabeleçam requisitos e parâmetros à concessão de licença e alvará de funcionamento, pois se trata de típica manifestação do poder de polícia administrativa.

Há que se considerar ainda que existem normas de administração concretas e normas de administração gerais e abstratas, para aí concluir-se que tão-somente as primeiras encontram-se além 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, grifamos)

Relembre-se, por fim, que compete às Comissões de mérito analisar o projeto no que tange ao seu conteúdo, verificando a adequação da medida proposta ao interesse público.

Tendo em vista que a propositura versa sobre matéria afeta ao uso e ocupação do solo, durante sua tramitação deverão ser convocadas pelo menos 2 (duas) audiências públicas, conforme determina o art. 41, VI, da Carta Municipal.

O projeto deverá ser submetido à apreciação do plenário desta Casa, nos termos do art. 105, XXVII do Regimento Interno – Resolução nº 02/91.

Pelo exposto, somos pela LEGALIDADE.

Entretanto, sugerimos o seguinte Substitutivo, apenas visando ajustar a redação da ementa da propositura, especialmente para dela fazer constar de forma expressa a alteração à Lei nº 13.319/2002, bem como para estipular o valor da multa prevista no artigo 6º, haja vista ser imprescindível sua previsão legal, em atenção ao princípio da legalidade.

Ressalte-se que a multa sugerida no Substitutivo é meramente sugestiva, competindo às Comissões de Mérito a análise acerca do valor adequado.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0059/14

Dispõe sobre a Licença de Funcionamento para a atividade de 'estacionamento', acrescenta o art. 1º-A na Lei nº 13.319, de 5 de fevereiro de 2001, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica dispensada a exigência de "Habite-se", Auto de Vistoria, Alvará de Conservação, Auto de Conclusão, Certificado de Conclusão, Auto de Regularização, ou documento equivalente, expedidos pela Prefeitura, para a obtenção de Licença de Funcionamento aos estabelecimentos que desenvolvam atividade de "estacionamento".

Parágrafo Único. A Licença de Funcionamento de que trata o "caput" deste artigo, fica condicionada a aprovação do Laudo de Habitabilidade, assinado por engenheiro ou arquiteto devidamente habilitado no Conselho Regional competente, e da apresentação do AVCB - Auto de Vistoria, expedido pelo Corpo de Bombeiros.

Art. 2º O Laudo de Habitabilidade de que trata o parágrafo único do artigo 1º, deverá ser renovado a cada 3 (três) anos.

Art. 3º O Auto de Licença de Funcionamento, de que trata esta Lei, será expedido exclusivamente para a atividade de estacionamento, desvinculado da edificação.

Art. 4º Aos estabelecimentos que desenvolvam atividade de "estacionamento", é obrigatório:

I - a contratação de serviço de seguro para os automóveis que utilizarem o estabelecimento, afixando cópia da apólice em local visível ao público.

II - disponibilizar sanitários para funcionários e clientes.

III - garantir a salubridade do ar, sobretudo nas edificações subterrâneas.

IV - estabelecer ligação com o Sistema Autenticador e Transmissor de Documentos Fiscais Eletrônicos — SAT-ISS.

V - Instalar placas e sinalizações gráficas sobre os valores do serviço, assim como das normas de segurança.

Art. 5º O serviço denominado "vallet" também deverá emitir nota fiscal e estabelecer ligação com o sistema de que trata inciso IV do artigo anterior.

Art. 6º Os particulares que violarem algum dispositivo desta Lei serão sancionados pela fiscalização municipal da seguinte forma e ordem:

I — Advertência por escrito, contendo as violações perpetradas pelo estabelecimento e o prazo para saná-las.

II — Multa, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), que será atualizada 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 aplicado outro que o venha a substituir.

III — Perda da licença de funcionamento e Multa, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), que será atualizada 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 aplicado outro que o venha a substituir.

Parágrafo Único. O Executivo fixará os valores da sanção, inclusive para o caso de reincidência.

Art. 7º Os estabelecimentos deverão regularizar-se no prazo de 6 (seis) meses, contados da data de publicação da presente Lei.

Art. 8º A Lei nº 13.319, de 05 de fevereiro de 2002, passa a vigorar acrescida do Art. 1º-A, com a seguinte redação:

"Art. 1º-A - Nos terrenos vagos utilizados como estacionamento apoiado diretamente sobre solo, será admitida a compensação ambiental externa ao imóvel, como alternativa à obrigatoriedade de reserva de áreas verdes de que trata esta lei.

Parágrafo único. A compensação ambiental dar-se-á a critério dos órgãos ambientais competentes.” (NR).

Art. 9º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 10º O Executivo regulamentará esta Lei, no que couber, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados da data de sua publicação.

Art. 11. Ficam revogadas todas e quaisquer disposições em contrário.

Art. 12. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 10.12.2014.

Goulart – PSD – Presidente

Floriano Pesaro - PSDB - Relator

Arselino Tatto – PT

Conte Lopes - PTB

George Hato – PMD

Roberto Tripoli – PV

Sandra Tadeu – DEM

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 11/12/2014, p. 121

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