



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1879/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0423/19.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Reis, que altera o artigo 13 da lei nº 10.072, de 09 de junho de 1986, que dispõe sobre a instalação de bancas de jornal e revistas em logradouros públicos.

De acordo com a propositura, os permissionários das bancas passam a ter o direito de explorar espaços internos e externos de seus respectivos estabelecimentos para fins de publicidade remunerada.

Nos termos da justificativa, as bancas de jornal da cidade de São Paulo, ao longo da história, desempenharam relevante papel divulgando informações e mantendo os munícipes bem informados. Nada obstante, ainda de acordo com o autor do projeto, as novas tecnologias contribuíram para que o mercado editorial entrasse em grave crise, o que impactou sensivelmente as vendas do setor, impondo-se a profissionalização da gestão das bancas e abertura de novas oportunidades de negócios.

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 por particulares, no caso, os permissionários de bancas de jornal.

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 leis municipais (Lei nº 12.736/98, lei dos dogueiros; 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 pela fiscalização promovida pelo Poder 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 municípios, 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).

E nem se alegue que a proposta de alteração referente à possibilidade de exploração de espaços internos e externos das bancas de jornal com o fim de publicidade remunerada ofende o ordenamento jurídico em vigor.

Com efeito, a propositura visa, dentre outros aspectos, excepcionar as bancas de jornal das restrições impostas pela Lei nº 14.223/06, conhecida como Lei da Cidade Limpa, de natureza hierárquica idêntica a da Lei que será produzida caso a presente proposta seja aprovada.

Dessa forma, não se lhe aplica a restrição imposta no artigo 21 da Lei nº 14.223/06, uma vez que apenas o texto constitucional, reproduzido pela nossa Lei Orgânica pelo princípio da simetria, possui condão de delimitar e restringir a iniciativa legislativa.

Cabe considerar ainda que a regulamentação da exploração publicitária de espaços localizados nas bancas de jornal tem um viés de normatização do exercício de uma atividade econômica, matéria que se encontra inserida na competência regulamentar deste Poder Legislativo.

Nesse aspecto, o projeto encontra fundamento no artigo 160 da Lei Orgânica que prevê a competência do Poder Público do Município para disciplinar as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, in verbis:

Art. 160. O Poder Municipal disciplinará as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, cabendo-lhe, quanto aos estabelecimentos comerciais, industriais, de serviços e similares, dentre outros, as seguintes atribuições:

I conceder e renovar licenças para instalação e funcionamento;

II fixar horários e condições de funcionamento;

III fiscalizar as suas atividades de maneira a garantir que não se tornem prejudiciais ao meio-ambiente e ao bem-estar da população;

IV estabelecer penalidades e aplicá-las aos infratores;

V (...)

VI normatizar o comércio regular, o comércio ambulante por pessoa física ou jurídica nas vias e logradouros públicos e a atividade mercantil transitória em pontos fixos e locais previamente determinados sem prejuízo das partes envolvidas; (...) (grifos nossos)

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 art. 46, inciso X, do Regimento Interno desta Casa.

Diante de todo o exposto, somos pela LEGALIDADE, na forma do substitutivo ao final exposto a fim de adaptar o projeto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação de leis, o que implica, inclusive, a supressão de normas já constantes na lei nº 10.072/1986, especialmente os dispositivos com redação conferida pela lei nº 15.895/2013.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 423/19.

Altera a lei nº 10.072, de 09 de janeiro de 1986, para autorizar a exploração de espaços internos e externos das bancas de jornal para fins de publicidade remunerada.

A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO decreta:

Art. 1º O artigo 13 da lei nº 10.072, de 09 de julho de 1986 passa a vigorar com as seguintes alterações:

III explorar de forma remunerada, mediante contratos com terceiros, os espaços das bancas para fins publicitários, incluindo partes interna, externa, lateral, traseira e testeira.

.....

§ 1º A exploração de anúncios publicitários pelas bancas de jornal será feita mediante a oferta de contrapartida que consistirá na disponibilização de acesso gratuito à internet por meio de conexões sem fio e com acesso livre a qualquer pessoa que se encontre nas proximidades da banca.

§ 2º Os contratos para a exploração de espaço publicitário nas bancas de jornal celebrados entre o permissionário e o terceiro serão regidos pelo direito privado, não se estabelecendo qualquer relação entre o terceiro e a Administração Pública.

§ 3º. Em qualquer dos casos, é vedada a exposição e colocação de propaganda referente a material pornográfico, produtos fumígenos, derivados ou não do tabaco.

§ 4º. A comercialização de revistas e jornais permanecerá como atividade principal da banca e para evitar a descaracterização da atividade inicial do negócio que tem o objetivo de levar informação e entretenimento através de produtos do segmento editorial, 75% (setenta e cinco por cento) do espaço interno útil da banca será destinado à exibição de produtos da linha editorial." (NR)

Art. 2º - As despesas decorrentes desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 3º - Esta Lei entra em vigor no dia da sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 09/10/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA) - Relator

Reis (PT)

Rinaldi Digilio (REPUBLICANOS)
Rute Costa (PSD)
Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 10/10/2019, p. 134

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