

PARECER Nº 1919/2012 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 345/12.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Alfredinho, que dispõe sobre a colocação de banheiros químicos adaptados às necessidades dos trabalhadores e usuários nas feiras livres da Cidade de São Paulo.

Conforme se depreende da justificativa, o objetivo da propositura é assegurar aos feirantes e usuários das feiras livres local adequado para suas necessidades fisiológicas.

Da forma como concebida a propositura encontra óbices em sua implementação, posto que prevê a instalação dos banheiros químicos no espaço público, deixando implícito que tal incumbência ficaria a cargo do Poder Público, afrontando, assim, a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a disciplina dos bens públicos (art. 111 da Lei Orgânica do Município), configurando um ato concreto de governo e, conseqüentemente violando o princípio constitucional da harmonia e independência entre os Poderes, inclusive sem atender aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não obstante, esta Casa possui iniciativa para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual de proteção à saúde, conforme disposto nos artigos 30, I e II c/c 24, XII da Constituição Federal e nos artigos 13, I e II, c/c 37, caput, da Lei Orgânica do Município.

Note-se que é nítido o caráter de norma protetiva da saúde pública de que se reveste a propositura, pois ao prever a existência de instalações sanitárias adequadas à utilização da população evita que as pessoas sejam privadas de suas necessidades fisiológicas, em prejuízo de sua saúde, ou que as façam nas ruas, contribuindo para a proliferação de doenças e a degradação do espaço público.

Sendo assim, na forma do Substitutivo ao final proposto, o qual preserva a ideia central de viabilizar sanitários para utilização dos trabalhadores e usuários das feiras livres, mas retira o ônus de instalação dos banheiros do Poder Público e impõe regras gerais sobre a permissão de uso de bens públicos, a propositura pode prosseguir em tramitação, encontrando fundamento no art. 37 caput, da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, Prefeito e aos Cidadãos considerando que o tema nela versado não trata de assunto expressamente reservado à iniciativa do Poder Executivo.

Há que se registrar a existência da Lei nº 12.156, de 1º de agosto de 1996, a qual já regulamenta a exploração pela iniciativa privada de sanitários públicos e dispõe que o Executivo, através de permissão de uso legará à iniciativa privada a exploração de sanitários públicos, sem ônus para o Município.

Com efeito, ao enunciar regras gerais acerca da utilização de bem público 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 legislações municipais (Lei nº 12.736/98, lei dos dogueiros; Lei nº 10.072/86, das bancas de jornal; 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 pelo Executivo caso ele decida efetivar a permissão concretamente.

Reza a Lei Orgânica, em seu art. 114:

“Art. 114. O uso de bens municipais por terceiros poderá ser feito mediante concessão, permissão, autorização e locação social, conforme o caso e o interesse público ou social, devidamente justificado, o exigir.

§ 4º A permissão, 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 na permissão de uso, formalizada por termo administrativo.

Ressalte-se, entretanto, que embora caiba ao Prefeito possibilitar, concretamente, a utilização de bem público por terceiros, nas formas previstas acima, não há nada que impeça o legislador de estabelecer normas genéricas e abstratas norteadoras desses institutos.

Com efeito, segundo ensinamento do ilustre doutrinador 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 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 ...

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) Oportuno lembrar que o poder de polícia consiste na faculdade do Poder Público de impor ações ou omissões no resguardo e na atenção do interesse público, conforme se depreende de sua definição legal, constante do art. 78 do Código Tributário Nacional, verbis:

"Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos."

Sobre o tema, ensina Hely Lopes Meirelles, que "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).

Acresça-se, ainda, que a medida proposta encontra fundamento na competência do Município para disciplina das atividades econômicas desenvolvidas em seu território, expressa no art. 160 da Lei Orgânica, 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 outras, 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 - regulamentar a afixação de cartazes, anúncios e demais instrumentos de publicidade;

VI - normatizar o comércio regular, o comércio ambulante por pessoa física e jurídica nas vias e logradouros públicos e a atividade mercantil transitória em

pontos fixos e em locais previamente determinados sem prejuízo das partes envolvidas;

VII - regulamentar a execução e controle de obras, incluídas as edificações, as construções, reformas, demolições ou reconstruções, os equipamentos, as instalações e os serviços, visando a observância das normas urbanísticas de segurança, higiene e qualidade de vida em defesa do consumidor e do meio ambiente;

VIII - outorgar a permissão de uso em locais apropriados, inclusive vias e logradouros públicos, para os serviços de interesse da coletividade, nos termos a serem definidos em lei.

Conclui-se, portanto, que ao Prefeito competirá decidir, segundo seus critérios de conveniência e oportunidade, se possibilitará, ou não, a utilização de bem público por particular para a instalação de feira livre, por meio de termo de permissão de uso, mas se decidir fazê-lo deverá obedecer às regras gerais que regem a matéria, dentre elas a constante da presente proposta, exigindo dos permissionários a instalação de banheiros químicos em local e quantidade indicados pelo Poder Público.

Por fim, registre-se ser necessária a previsão do valor da multa devida em caso de descumprimento da norma, não podendo tal previsão ser relegada ao seu decreto regulamentador em atenção ao princípio da legalidade, observando-se que o valor fixado trata-se de mera sugestão, ficando sua pertinência sujeita à indispensável análise da Comissão de mérito.

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, X, do Regimento Interno desta Casa.

Pelo exposto, na forma do Substitutivo que segue, somos, PELA LEGALIDADE,

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0345/12.

Disciplina a instalação nas feiras livres de banheiros químicos, inclusive com adaptação para o uso por pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Nas feiras livres os permissionários deverão providenciar a instalação de banheiros químicos, inclusive com adaptação para o uso por pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.

§1º A quantidade de banheiros a ser instalada será fixada pelo Poder Executivo de acordo com a estimativa de público de cada feira.

§2º O descumprimento do disposto neste artigo sujeita os infratores à imposição de multa no valor de R\$ 1.000,00 (hum mil reais), dobrada na reincidência.

§ 3º A multa prevista no parágrafo segundo deste artigo 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.

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 05/12/2012.

ABOU ANNI – PV

CELSO JATENE – PTB

EDIR SALES – PSD

FLORIANO PESARO – PSDB

JOSÉ AMÉRICO – PT

JULIANA CARDOSO – PT

MARCO AURÉLIO CUNHA – PSD – RELATOR

QUITO FORMIGA – PR