



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 789/2023 DA COMISSÃO DE POLÍTICA URBANA, METROPOLITANA E MEIO AMBIENTE SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 020/2022

De autoria do nobre Vereador Marcelo Messias, o presente projeto de lei “Estabelece normas para que o Poder Público por TPU, permita o uso de todas as praças públicas do município para instalação de bancas de flores e/ou frutas, nos termos que especifica e dá outras providências”.

Nos termos do projeto, todas as praças públicas do município deverão ter outorgas para instalação de bancas de flores e/ou frutas, através de TPU - Termo de Permissão de Uso - por particulares.

Havendo mais de um interessado para explorar as atividades referidas em relação a uma mesma praça, a outorga de uso do espaço público será objeto de licitação, na modalidade adequada ao objeto, conforme regulamentação e legislação aplicável.

Um mesmo permissionário poderá explorar a venda de flores e frutas por meio de outorgas de TPUs independentes, vedado o substabelecimento do TPU de uma ou das duas atividades a terceiro.

Cada permissionário terá direito a explorar a respectiva atividade em uma única praça pública, ficando vedada a outorga de permissões de uso para outras praças públicas, ainda que pela interposição de pessoas jurídicas diversas.

Segundo o autor, o projeto objetiva “melhorar o uso e ocupação das praças públicas no município de São Paulo, melhorando sua conservação e limpeza, e ao mesmo tempo, abrindo oportunidades para que pequenos empreendedores possam ter ocupação digna e rentável num contexto de elevado desemprego”.

A Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa manifestou-se pela legalidade desta propositura.

Atualmente, existe vasta legislação municipal que versa sobre o uso do espaço público para o comércio de flores especificamente. Vejamos:

Lei nº 5.062/1956 - Dispõe sobre a instalação de barracas ou bancas para a venda de flores, e dá outras providências.

Lei nº 6.731/1965 - Permite, a título precário, nas praças públicas, o comércio, por ambulante, de flores e plantas ornamentais.

Lei nº 12.489/1997 - Dispõe sobre o uso do espaço público para comércio de flores, e dá outras providências.

Lei nº 15.448/2011 - Dispõe sobre a transferência das permissões de uso outorgadas nos termos da Lei nº 5.062, de 18 de outubro de 1956, alterada pela Lei nº 8.146, de 7 de novembro de 1974, para instalação de barracas ou bancas destinadas à venda de flores.

Portanto, no que diz respeito à regulamentação de permissões ao comércio de flores em áreas públicas, incluindo as praças, mediante o pagamento de uma taxa mensal, a título precário, a legislação existente abrange desde o comércio feito com carrinho de duas rodas, passando por barracas e bancas (tipo objeto deste projeto), até a construção de quiosques.

Com relação à concessão de TPU para bancas de frutas, considerando-se que há mais de 5 mil praças no município de São Paulo, a propositura traz para o debate público o tema do ambiente alimentar. Segundo a pesquisadora e Mestre em Nutrição e Saúde pela Universidade Federal de Minas Gerais, Olivia Souza Honório, os termos “deserto alimentar” e “pântano alimentar” surgiram para classificar o ambiente alimentar, levando em conta o acesso físico a alimentos e as condições socioeconômicas de uma população. Dentre as definições que a autora trabalha para conceituar “desertos alimentares”, ela apresenta a adotada pelo Centro de Controle e Prevenção de Doenças (CDC, na sigla em inglês), dos Estados Unidos: “os desertos alimentares são vizinhanças das cidades que não têm acesso físico a frutas, legumes, cereais integrais, leite com baixo teor de gordura e outros alimentos marcadores de uma alimentação saudável. Segundo o órgão americano, o acesso limitado aos alimentos saudáveis é um fator que pode dificultar o consumo desses alimentos e afetar negativamente a saúde da população”. (HONÓRIO, Olivia Souza. Desertos e pântanos alimentares em uma Metrópole Brasileira. Belo Horizonte, 2020)

Em São Paulo, o Mestre em Agronegócio pela Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, Daniel Kasinski, em sua dissertação intitulada Desertos Alimentares no Município de São Paulo, utilizou 3 métodos comumente usados na literatura científica: Proximidade, Densidade e Competição para mapear os desertos alimentares existentes no nosso município. A conclusão de seu estudo evidencia as regiões da cidade mais carentes em termos de estabelecimentos que comercializam alimentos in natura:

“Apesar das diferenças dos resultados obtidos entre os três métodos empregados, foi possível observar que os desertos alimentares se concentram em sua maioria na periferia de São Paulo, principalmente no extremo sul, ao leste e ao noroeste do município. Cumpre ressaltar que este foi o primeiro estudo a considerar todos os setores censitários do município de São Paulo e a utilizar os dados do CNPJ para localizar estabelecimentos alimentares e caracterizar os desertos alimentares. Desta forma, evitou-se realizar uma amostragem de regiões representativas do município e analisou-se o universo completo dos setores censitários fazendo uso de um conjunto de dados nunca utilizado.” (KASINSKI: 90, 2020) (grifos nossos)

Kasinski ainda enriquece sua análise com sugestões que vão ao encontro do que propõe o presente projeto: “Para combater os efeitos deletérios dos desertos e dos pântanos alimentares cabe ao ente municipal fomentar políticas que aumentem a oferta de alimentos com alto valor nutritivo nas regiões afetadas. A expedição de licenças que permitam ao seu portador praticar o comércio ambulante de alimentos nutritivos na circunscrição dos desertos e pântanos alimentares é uma alternativa de baixo impacto orçamentário e com alto potencial para aumentar a oferta destes gêneros”. (KASINSKI: 89, 2020) (grifos nossos)

O outro conceito já mencionado, também relevante para a nossa discussão, é o de pântano alimentar. Segundo Honório, os pântanos alimentares são definidos “como vizinhanças que possuem predominância de estabelecimentos que comercializam alimentos ultraprocessados em relação aos estabelecimentos que comercializam opções saudáveis”. (HONÓRIO: 23, 2020) Exemplos clássicos de pântanos alimentares são localidades onde encontramos lojas de conveniência, minimercados e os estabelecimentos de comércio de alimentos localizados dentro de diversas estações paulistanas do metrô ou nos terminais de ônibus.

Além de estudos que apontam os problemas que estes ambientes alimentares configuram, há também os que apontam alguns caminhos para solucionar estas disparidades de acesso à alimentação saudável dentro de um território. Um importante trabalho nesta linha é a cartilha desenvolvida pelas pesquisadoras Laura Luciano Scaciota, Patricia Constante Jaime e Camila Aparecida Borges no âmbito da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo chamada Comércio de alimentos saudáveis: um guia de ações para gestores e comerciantes varejistas promoverem um ambiente alimentar saudável na comunidade. De acordo com elas, o documento foi criado “para fornecer exemplos de estratégias que podem ser usadas para fomentar iniciativas de prevenção da obesidade no ambiente alimentar, em especial no ambiente alimentar do consumidor onde se encontram os comércios varejistas de alimentos. Este Guia vai apoiar gestores públicos e todos os atores políticos envolvidos com a cadeia de abastecimento de alimentos em uma comunidade/bairro/município na reorganização do setor varejista para atuar em consonância com a alimentação adequada e saudável preconizada no Guia Alimentar para a População Brasileira”. (SCACIOTA et al., 2020)

De posse destas informações, reunidas e analisadas para embasar o presente estudo técnico, e considerando que o Plano Diretor Estratégico do município - Lei nº 16.050/2014, no seu art. 305 estabelece, dentre as ações prioritárias para o Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais:

XXVIII - ampliar os espaços para a comercialização de produtos orgânicos nos mercados, sacolões, feiras livres, praças e parques municipais.

E, ainda, considerando que a legislação existente sobre: 1) comida de rua - Lei nº 15.947/2013, que dispõe sobre as regras para a comercialização de alimentos em vias e áreas públicas - comida de rua - e dá outras providências, juntamente com o seu Decreto regulamentador nº 55.085/2014; e 2) feiras livres - Decreto nº 48.172/2007, que dispõe sobre o funcionamento das feiras livres no Município de São Paulo, representa o que guarda maior proximidade com o tema de TPU para bancas de frutas, manifestamo-nos favoravelmente ao projeto, na forma do Substitutivo a seguir elaborado com o intuito de complementar o projeto na parte que trata das bancas de frutas:

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE POLÍTICA URBANA, METROPOLINA E DE MEIO AMBIENTE AO PROJETO DE LEI Nº 020/2022

Estabelece que bancas de flores e/ou frutas poderão ser instaladas por particulares em praças públicas, por meio de outorga de TPU - Termo de Permissão de Uso, e dá outras providências.

A Câmara municipal DECRETA:

Art. 1º Fica estabelecido que bancas de flores e/ou frutas poderão ser instaladas por particulares em praças públicas, observada legislação de outorga de uso de espaço público através de TPU - Termo de Permissão de Uso.

Art. 2º Para efeitos do disposto na presente Lei, considera-se:

I – Ambiente alimentar – conjunto de aspectos físicos (disponibilidade, qualidade e promoção), econômicos (custo), políticos (legislações) e socioculturais, que são influências nas escolhas alimentares e no estado nutricional dos indivíduos. Esse estado é sugerido pela indústria de alimentos, governo, sociedade e por fatores individuais.

II – Desertos alimentares – são vizinhanças das cidades que não têm acesso físico a frutas, legumes, cereais integrais, leite com baixo teor de gordura e outros alimentos marcadores de uma alimentação saudável;

III – Pântanos alimentares – são vizinhanças das cidades que possuem predominância de estabelecimentos que comercializam alimentos ultraprocessados em relação aos estabelecimentos que comercializam opções saudáveis.

Art. 3º As praças públicas que, por suas características físicas ou de localização, não puderem ser contempladas pelo disposto nesta lei deverão ser objeto de lista específica, de publicação anual, acompanhadas de justificativa pela autoridade competente.

Art. 4º Havendo mais de um interessado para explorar as atividades referidas no caput em relação a uma mesma praça, a outorga de uso do espaço público será objeto de licitação, na modalidade adequada ao objeto, conforme regulamentação e demais legislação aplicável.

Parágrafo único. Configurada a hipótese do caput deste artigo, o certame licitatório deverá ser aberto em até 30 (trinta) dias.

Art. 5º Um mesmo permissionário poderá explorar a venda de flores e frutas, se assim o requerer, gerando a outorga dos respectivos TPU independentes, vedado o substabelecimento do TPU de uma, ou das duas atividades, a terceiro.

§ 1º Observado o disposto no caput, cada permissionário terá direito a explorar a respectiva atividade em uma única praça pública, ficando vedada a outorga de permissões de uso para outras praças públicas, ainda que pela interposição de pessoas jurídicas diversas.

§ 2º O descumprimento do disposto no parágrafo anterior ensejará a revogação da respectiva TPU concedida.

§ 3º Qualquer cidadão é parte legítima para denunciar a violação ao disposto no §1º.

Art. 6º Considerando o acesso físico a alimentos e as condições socioeconômicas da população, e com o intuito de promover ambientes alimentares saudáveis em todas as áreas do município, o Poder Público poderá:

I – Estabelecer parcerias com instituições e universidades públicas para definição, identificação e mapeamento dos ambientes alimentares do município, bem como a construção e atualização de indicadores;

II – Promover cursos de treinamento aos microempreendedores que obtiverem TPU para exploração de banca de frutas para que possam conhecer e divulgar o Guia Alimentar para a População Brasileira;

III – Estimular parcerias entre os permissionários e pequenos produtores locais de flores e frutas orgânicas;

IV – Promover eventos com periodicidade trimestral ou semestral a fim de que os produtores possam apresentar aos permissionários os tipos e variedades de frutas produzidas localmente e no período de safra, quando a produção é máxima, apresentam menor preço, além de maior qualidade e mais sabor.

Art. 7º As dimensões e características dos pontos de venda de que trata o artigo 1º serão definidas em decreto.

Art. 8º Durante as operações de carga e descarga dos equipamentos e mercadorias, bem como a montagem e desmontagem das bancas, ficam proibidos o uso de aparelhos sonoros e a emissão de ruídos que perturbem o sossego público.

Art. 9º Nas bancas de frutas será obrigatória a afixação do folder “Dez Passos para uma Alimentação Adequada e Saudável”, elaborado e disponibilizado pelo Ministério da Saúde.

Art. 10 A outorga de uso do espaço público de que trata o artigo 1º poderá se fazer acompanhar da obrigação de manutenção e limpeza, pelo permissionário, da respectiva praça pública objeto do TPU.

§1º A TPU concedida com a obrigação prevista no caput ensejará a aplicação de desconto padronizado de até 80% (oitenta pontos percentuais) no valor mensal do TPU, em função das obrigações assumidas.

§2º O permissionário deverá implantar, na respectiva praça pública onde estiver estabelecido, placa indicativa ao público, de que manutenção e conservação do local, nos termos do TPU concedido, é de sua responsabilidade, especificando quais os serviços são de sua responsabilidade.

§3º A manutenção e conservação de espécimes vegetais, do piso e demais elementos da praça pública objeto da permissão de uso prevista nesta lei obedecerá às características dispostas pelo Poder Público.

Art. 11 Aos permissionários de bancas de frutas que se estabeleçam em praças localizadas em vizinhanças que sejam classificadas como desertos alimentares e/ou pântanos alimentares será concedido desconto de 80% (oitenta pontos percentuais) no valor mensal do TPU.

Art. 12 Os permissionários deverão atender ao disposto nos artigos 41 e 46 da Lei nº 15.947, de 26 de dezembro de 2013, no que for aplicável.

Art. 13 O Poder Executivo regulamentará esta lei em até 90 dias após sua publicação.

Art. 14 As despesas decorrentes da implementação desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.

Art. 15 Esta lei entre em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente, em 09/08/2023.

Rubinho Nunes (UNIÃO) - Presidente

Arselino Tatto (PT)

Fabio Riva (PSDB)
Marlon Luz (MDB)
Rodrigo Goulart (PSD) - Relator
Sansão Pereira (Republicanos)
Silvia da Bancada Feminista (PSOL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 10/08/2023, p. 311

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site.