



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1569/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0375/19.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Rodrigo Goulart, que acrescenta o artigo 12-A à lei nº 10.072, de 9 de junho de 1986, que dispõe sobre a instalação de bancas de jornal e revista em logradouros públicos no Município de São Paulo.

De acordo com a propositura, o Poder Executivo poderá emitir termo de permissão de uso exclusivo para bancas de jornal com espaço de convivência, desde que estes sejam contíguos a praças, largos e espaços livres.

Dispõe a propositura, ademais, que a emissão do supramencionado termo de permissão fica condicionada ao cumprimento de alguns requisitos, a saber: (i) a área destinada ao espaço de convivência deverá ser ocupada por mesas e cadeiras e não poderá utilizar área superior ao dobro daquela ocupada pela banca; (ii) anuência expressa dos proprietários dos lotes confrontantes da calçada na qual se pretende instalar a banca e respectivo espaço de convivência, quando for o caso; (iii) preservação do espaço mínimo de 1,5m (um metro e cinquenta centímetros, destinados a circulação de pedestres.

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.

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 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.

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).

Frise-se que se trata de assunto para o qual não se exige a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, tendo em vista que não representa ingerência nas suas atribuições, segundo o mais recente entendimento jurisprudencial, manifestado em ação que discutia a constitucionalidade de lei que tratava de matéria similar a da presente propositura, conforme se observa:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal de São José do Rio Preto que dispõe sobre a instalação e o uso de extensão temporária de passeio público, denominada parklet. Ausência de inconstitucionalidade formal ou material. Matéria não prevista no rol taxativo de assuntos reservados à iniciativa legislativa do Prefeito Municipal. Norma tutela o interesse coletivo da comunidade local prevendo somente condições mínimas e gerais, a serem observadas para que, eventualmente, se autorize a ampliação de passeios públicos, sem que isso represente qualquer ingerência nas atribuições do Poder Executivo. Própria lei impugnada prevê que a instalação do parklet depende de requerimento a ser submetido ao órgão municipal competente, sem predefini-lo. Texto legal não respalda a afirmação ou presunção de que foram criadas novas atribuições a órgãos específicos da administração. Pedido julgado improcedente. (TJ SP. ADI nº 2252720-33.2017.8.26.0000. Rel. Des. Márcio Bartoli.) (sem grifos no original)

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.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 11/09/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB)
Celso Jatene (PR) - Relator
Cláudio Fonseca (CIDADANIA)
Reis (PT)
Rinaldi Digilio (REPUBLICANOS)
Rute Costa (PSD)
Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 12/09/2019, p. 95

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