



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 2238/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0596/19.**

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do Nobre Vereador Isac Félix, que dispõe sobre a colocação de redes de proteção contra quedas em áreas de convivência, nos casos e locais que especifica para fins de segurança.

De acordo com o projeto, os shopping centers, faculdades, escolas, estações de transporte público e locais de grande frequência de pessoas deverão providenciar a colocação de redes de proteção em áreas de convivência que possuam vãos e espaços, para fins de prevenir quedas de pessoas e zelar pela segurança dos frequentadores.

Nos termos da justificativa, a medida se faz necessária para auxiliar na prevenção de acidentes e até mesmo de tentativas de suicídio, eventos que ocorrem em locais com grandes vãos.

Sob o aspecto jurídico, a propositura pode prosseguir em tramitação, eis que elaborada no regular exercício da competência legislativa desta Casa, espelhada nos artigos 30, I, da Constituição Federal e 13, I, da Lei Orgânica, os quais conferem ao Município competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

A propositura encontra fundamento, também, no poder de polícia do Município, cuja definição legal encontra-se traçada no art. 78 do Código Tributário Nacional, in 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).

Também o art. 160 da Lei Orgânica do Município confere respaldo à propositura, uma vez que dispõe competir ao Poder Municipal 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 outras, as seguintes atribuições:

(...)

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; (...)

Convém observar 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, p. 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)

Oportuno registrar que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, já teve oportunidade de analisar a matéria versada no projeto em análise e julgou constitucional lei oriunda de iniciativa parlamentar que determina a instalação de redes de proteção em janelas e sacadas de edifícios residenciais, conforme se depreende da ementa do acórdão abaixo reproduzida:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Lei nº 12.869, de 11 de dezembro de 2017, que dispõe sobre a instalação de redes de proteção em janelas e sacadas de edifícios residenciais novos no Município de São José do Rio Preto. **ALEGAÇÃO VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, BEM COMO AO ART. 25 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.** Rejeição. Norma impugnada, no caso, que é dirigida exclusivamente às novas construções residenciais, com base em critério de segurança da edificação, sem qualquer interferência em área de gestão administrativa. Atividade de fiscalização, ademais, que já é inerente às funções da administração, não gerando despesas extraordinárias.

**ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE.** Rejeição. Nulidade de atos normativos (por ofensa à disposição do artigo 111 da Constituição Estadual) que deve ser reconhecida apenas quando a disciplina legislativa não atende padrões mínimos de razoabilidade, ou seja, quando o ato estatal decorre de evidente abuso ou desvio de poder. Hipótese não configurada. Norma impugnada que se baseou em finalidade legítima (buscando proporcionar melhores condições de segurança às edificações). (ADI nº 2252892-72.2017.8.26.0000, j. 19/09/18)

Ademais, a possibilidade de imposição, por meio de lei municipal, de atendimento a determinados padrões de conforto e segurança por estabelecimentos privados, já é reconhecida há muito pelo STF, conforme ilustram os arestos abaixo:

**Ementa:** Estabelecimentos Bancários. Competência do Município, para, mediante lei, obrigar as instituições financeiras a instalar, em suas agências, dispositivos de segurança. Inocorrência de usurpação da competência legislativa federal. Recurso Improvido.

O Município dispõe de competência, para, com apoio no poder autônomo que lhe confere a Constituição da república, exigir, mediante lei formal, a instalação, em estabelecimentos bancários, dos pertinentes equipamentos de segurança, tais como, portas eletrônicas ou câmaras filmadoras, sem que o exercício dessa atribuição institucional, fundada em título constitucional específico (CF, art. 30, I), importe em conflito com as prerrogativas fiscalizadoras do Banco Central do Brasil (Agravo Regimental no RE nº 312.050/MT, DJ 05/04/05, grifamos).

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Representação por inconstitucionalidade. Lei nº 4.344, de 29 de abril de 2010, do Município de Contagem/MG, que obriga agências bancárias a instalarem divisórias entre os caixas e o espaço reservado para os clientes que aguardam atendimento. Lei de iniciativa parlamentar. Ausência de vício formal de iniciativa. Matéria de interesse local. Competência municipal. Precedentes. 1. A lei impugnada não dispõe sobre nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo previstas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal, cuidando, tão somente, de

impor obrigações a entidades privadas, quais sejam, as agências bancárias do município, que deverão observar os padrões estabelecidos na lei para a segurança e o conforto no atendimento aos usuários dos serviços bancários, de modo que o diploma em questão não incorre em vício formal de iniciativa. 2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que os municípios detêm competência legislativa para dispor sobre segurança, rapidez e conforto no atendimento de usuários de serviços bancários, por serem tais matérias assuntos de interesse local (art. 30, inciso I, Constituição Federal), orientação ratificada no julgamento da Repercussão Geral no RE nº 610221-RG, de relatoria da Ministra Ellen Gracie (DJe de 20/08/10). Precedentes. 3. Agravo regimental não provido. (AG. REG. no Rec. Extr. com Agravo 756.593- MG, j. 16/12/2014, grifamos).

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.

Todavia, é necessária a apresentação de substitutivo a fim de: i) adequar o projeto à melhor técnica legislativa, como previsto na Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis; ii) definir o que são locais de grande frequência de pessoas, pois a norma jurídica requer precisão, especialmente porque implica na possibilidade de imposição de sanções, não podendo tal definição ser deixada a cargo de decreto regulamentador em razão do princípio constitucional da legalidade, lembrando que tal parâmetro poderá ser alterado conforme entendimento das comissões designadas para análise do mérito do projeto; e, iii) excluir o art. 6º, pois a jurisprudência consolidou-se no sentido de serem inconstitucionais leis que determinem ao Executivo a prática de atribuições que lhe são próprias, inclusive com a fixação de prazos (TJSP, ADIs nº 2251300-90.2017.8.26.0000 e 2122071-43.2018.8.26.0000).

Ante o exposto, na forma do Substitutivo que segue, somos PELA LEGALIDADE.

### **SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARCIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0596/19.**

Dispõe sobre a colocação de redes de proteção contra quedas em áreas de convivência, nos casos e locais que especifica, para fins de segurança.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Os shoppings centers, faculdades, escolas, estações de transporte público e locais de grande frequência de pessoas, situados no âmbito do Município, deverão, por meio de suas administrações, providenciar a colocação de redes de proteção em áreas de convivência que possuam vãos e espaços, para fins de prevenir quedas de pessoas e zelar pela segurança dos frequentadores.

Parágrafo único. São considerados locais de grande frequência aqueles nos quais circulem diariamente mais de 1.000 (mil) pessoas.

Art. 2º As redes de que trata o art. 1º deverão ser colocadas entre vãos, torres e laterais de escadas a fim de proteger crianças e demais pessoas de queda, ou caso ocorram, minorar suas consequências.

Art. 3º A definição dos pontos onde deverão ser instaladas as redes de proteção será feita pela administração interna dos estabelecimentos mencionados no art. 1º, com auxílio de profissional com conhecimentos na área de segurança, através da avaliação dos locais de maior potencialidade de risco de acidentes da natureza descrita nesta Lei.

Art. 4º O descumprimento da presente Lei acarretará multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), a ser aplicada em dobro na reincidência.

Parágrafo único. A multa de que trata este artigo será atualizada anualmente pela variação do índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE, do ano anterior, sendo adotado o índice oficial que o suceder, no caso da extinção deste índice.

Art. 5º Os estabelecimentos que já se encontrem em atividade na data de publicação desta Lei terão prazo de 180 (cento e oitenta) dias para se adequar ao nela disposto.

Art. 6º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 21/11/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Atílio Francisco (REPUBLICANOS)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

Reis (PT)

Ricardo Nunes (MDB)

Rute Costa (PSD)

Sandra Tadeu (DEM) - Relatora

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 23/11/2019, p. 117

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site [www.saopaulo.sp.leg.br](http://www.saopaulo.sp.leg.br).