



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0273/20.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Ricardo Teixeira, que autoriza a instalação de lavatórios para as mãos em todas as portas de acesso para os hospitais públicos da cidade de São Paulo.

De acordo com o projeto, o Poder Executivo, por meio da Secretaria Municipal de Saúde, estabelecerá a prioridade na instalação dos lavatórios.

Nos termos da justificativa, os hospitais são importantes centros de propagação do coronavírus, sendo amplamente aceito entre a comunidade médica que o ato de lavar as mãos possui especial relevância para evitar a contaminação. Assim, a propositura iria ao encontro de outras políticas municipais de proteção da vida e prevenção ao vírus.

Na forma do Substitutivo ao final apresentado que confere ao projeto contornos genéricos e abstratos, alterando a Lei nº 16.642, de 9 de maio de 2017, que dispõe sobre o Código de Obras do Município de São Paulo, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação.

Com efeito, a matéria de fundo veiculada pela propositura traduz nítido interesse local, encontrando respaldo, portanto, na competência legislativa do Município, nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal e 13, I, da Lei Orgânica Paulistana.

Sob o prisma formal, o projeto fundamenta-se 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, ao Prefeito e aos cidadãos.

Analisada a questão sob o ponto de vista da defesa e proteção da saúde, a matéria se insere no âmbito da competência comum do Município, por força do art. 23, II, da Constituição Federal.

Por outro lado, na forma do Substitutivo apresentado a propositura insere-se no âmbito do Direito Urbanístico e na competência do Município para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII).

Veja-se, a respeito, a lição de Hely Lopes Meirelles, in "Direito Municipal Brasileiro", Ed. Malheiros, 6ª ed., págs. 380/381 e 384:

"... o Direito Urbanístico, ramo do Direito Público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo. Na amplitude desse conceito, incluem-se todas as áreas em que o homem exerce coletivamente



qualquer de suas quatro funções essenciais na comunidade: habitação, trabalho, circulação e recreação ...

... o Direito Urbanístico ordena o espaço urbano e as áreas rurais que nele interferem, através de imposições de ordem pública, expressas em normas de uso e ocupação do solo urbano ou urbanizável, ou de proteção ambiental, ou enuncia regras estruturais e funcionais da edificação urbana coletivamente considerada ...

As limitações urbanísticas, por sua natureza de ordem pública, destinam-se, pois, a regular o uso do solo, as construções e o desenvolvimento urbano, objetivando o melhoramento das condições de vida coletiva, sob o aspecto físico-social. Para isto, o Urbanismo prescreve e impõe normas de salubridade, conforto, segurança, funcionalidade e estética para a cidade e suas adjacências, ordenando desde o traçado urbano, as obras públicas, até as edificações particulares que vão compor o agregado humano."

Sob essa vertente a propositura encontra fundamento no art. 13, inciso I, da Lei Orgânica do Município, no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, e também no exercício do poder de polícia relativo às construções, ou à polícia edilícia que, consoante preleciona Hely Lopes Meirelles, "se efetiva pelo controle técnico-funcional da edificação particular, tendo em vista as exigências de segurança, higiene, e funcionalidade da obra segundo sua destinação e o ordenamento urbanístico da cidade." (in Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, Malheiros Editores, 6ª ed., p. 351).

Encontra fundamento, portanto, no Poder de Polícia do Município, poder inerente à Administração Municipal para restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade, cuja definição nos é dada pelo art. 78 do Código Tributário Nacional:

"Art. 78 – Considera-se poder de polícia a 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."

Segundo ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, "pelo poder de polícia o Estado, mediante lei, condiciona, limita, o exercício da liberdade e da propriedade dos administrados, a fim de compatibilizá-las com o bem-estar social. Daí que a



Administração fica incumbida de desenvolver certa atividade destinada a assegurar que a atuação dos particulares se mantenha consoante com as exigências legais, o que pressupõe a prática de atos, ora preventivos, ora fiscalizadores e ora repressivos" (in Curso de Direito Administrativo, Ed. Malheiros, 5ª ed., pág. 353).

No que tange ao aspecto formal subjetivo, incide a regra geral de livre iniciativa legislativa prevista no "caput" do art. 37 da Lei Orgânica do Município, não havendo que se falar em iniciativa privativa do Prefeito, uma vez que não há atribuição de ônus não compreendido nas atividades típicas do poder de polícia – mais especificamente, de fiscalização – dos órgãos do Poder Executivo.

Corroborando com o entendimento esposado, vale destacar julgado do E. TJ/SP que dispõe acerca da inexistência de vício de iniciativa em casos semelhantes:

"1. AÇÃO DIREITA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.907, de 28 de agosto de 2015, que dispõe sobre a instalação de sistemas de aquecimento de água e armazenamento de energia solar nas novas edificações do município de Suzano.

2. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Rejeição. **Norma impugnada que foi editada em caráter genérico e abstrato – com enfoque nos princípios do desenvolvimento sustentável e da renovação natural do ambiente – para obrigar a instalação de sistemas de aquecimento de água por energia solar nas novas edificações do município de Suzano. Competência legislativa concorrente.** Inocorrência de qualquer interferência em área de gestão administrativa (...)" (grifos)

(ADI nº 2258073-88.2016.8.26.0000, São Paulo, Órgão Especial, Relator: Ferreira Rodrigues, j. 31/05/2017).

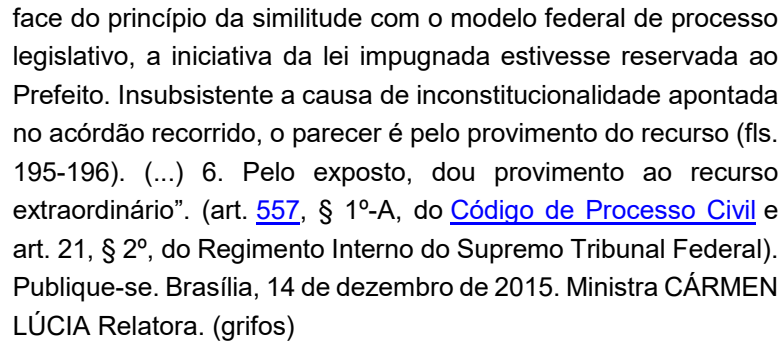
Nesse sentido, ainda, a jurisprudência do E. STF no julgamento do RE 742532-SP. Vejamos:

"RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. LEI MUNICIPAL: OBRIGATORIEDADE DE PRÉDIOS COMERCIAIS DISPOREM DE FRALDÁRIOS. INEXISTÊNCIA DE



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

CONTRARIEDADE AO PRINCÍPIO DA RESERVA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES. RECURSO PROVIDO. Relatório (...), DECIDO. 4. Razão jurídica assiste à Recorrente. 5. **Na espécie, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo declarou inconstitucional a Lei Complementar n. 475/ 2009, que "altera o Código de Obras e Edificações, para prever fraldário em edificações comerciais no caso que especifica, ao fundamento de afronta ao princípio da independência e harmonia dos Poderes."** (...). Não há na Lei Complementar n. 475/2009, de iniciativa parlamentar, regulamentação de matéria outorgada ao Chefe do Poder Executivo pela [Constituição](#) da República. Assim, não se há cogitar de afronta ao princípio da independência e harmonia dos Poderes. Confira-se excerto do parecer da Procuradoria-Geral da República: O único fundamento para o Tribunal de Justiça declarar a inconstitucionalidade da norma residiu no que entendeu se tratar de invasão da reserva de iniciativa do Chefe do Executivo municipal. **A apreciação da controvérsia, desse modo, beneficia-se do entendimento assentado no Supremo Tribunal Federal de que a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca** - (ADI 724 MC, rel. o Ministro Celso de Mello, DJ 27-04-2001). Por isso, também, tem sido reiterado que não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo (ADI 3.394, rel. o Ministro Eros Grau, DJe 15.8.2008) e que, se se entender que qualquer dispositivo que interfira no orçamento fere a iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo para lei orçamentária, não será possível legislar (ADI 2.072-MC, rel. o Ministro Moreira Alves, DJ 19.9.2003). **Não há, no plano federal, exclusividade de iniciativa em tema de exigências para edificações e obras**. A lei, a par disso, não permite supor que ocasione alteração alguma na ordem burocrática do Município, tampouco importa direto dispêndio de recursos públicos. Não se positiva, por certo, hipótese em que, em



Pelo exposto, somos pela **LEGALIDADE** na forma do seguinte Substitutivo que visa adequar o projeto à melhor técnica de elaboração legislativa e também propõe: i) o alcance da finalidade do projeto através de uma alteração do Código de Obras que conferirá à norma contornos genéricos e abstratos, afastando o vício de iniciativa pela atribuição de função a órgão do Executivo; ii) a extensão da norma aos hospitais privados, em observância ao princípio da isonomia; iii) a inclusão de dispositivo que regulamente a matéria com relação às edificações já existentes:

Acréscita-se item 9.3.2 ao Anexo I - "Disposições Técnicas" da Lei Municipal nº 16.642/2017 (Código de Obras e Edificações), que dispõe sobre a obrigatoriedade da instalação de lavatórios para as mãos em todas as portas de acesso aos hospitais públicos.



e privados instalados no Município de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Acresce item 9.3.2. ao Anexo I - "Disposições Técnicas" da Lei Municipal nº 16.642/2017 (Código de Obras e Edificações), com a seguinte redação:

"9.3.2. Os hospitais públicos e privados devem dispor de lavatório para as mãos instalado em suas portas de acesso.

9.3.2.1. Aplica-se o disposto no item anterior às edificações novas e às edificações existentes em caso de sua reforma, requalificação ou regularização." (NR)

Art. 2º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em