



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0079/2026

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Paulo Frange, que dispõe sobre a obrigatoriedade de responsabilidade técnica por profissional habilitado para o controle de qualidade e manutenção de águas de piscinas de uso coletivo no Município de São Paulo, bem como impõe a aplicação de penalidades conforme o Código Sanitário Municipal.

Segundo a propositura, considera-se profissional habilitado aquele que possua competência legal para o controle físico-químico e bacteriológico de águas, bem como para o manuseio e mistura de saneantes e produtos químicos destinados à desinfecção de reservatórios hídricos.

Estabelece ainda que competirá ao responsável técnico: i) manter o rigoroso controle dos parâmetros de potabilidade e segurança da água, conforme normas da ABNT e da Vigilância Sanitária; ii) elaborar e assinar o Plano de Manutenção e Operação, zelando pela correta estocagem e manipulação de insumos químicos; iii) manter em local visível aos usuários a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou documento equivalente.

Por fim, preconiza que a ausência do responsável técnico ou o descumprimento das normas de segurança sujeitará o infrator às sanções previstas no artigo 118 da Lei nº 13.725, de 2004 – Código Sanitário Municipal, sendo a infração classificada como de natureza grave.

Na Justificativa ao projeto, o autor enfatiza a sua luta histórica pela segurança e saúde da população paulistana, reforçando que no ano de 2000 foi protocolado o Projeto de Lei nº 332, que, justamente, alertava sobre o perigo invisível que reside no tratamento amador de piscinas de uso coletivo. Aduz que, infelizmente, a história deu razão ao alerta feito da forma mais dolorosa possível, citando o falecimento de Juliana Faustino Bassetto, em decorrência de uma nuvem tóxica de gás cloro gerada pela mistura imprudente de produtos químicos realizada por um funcionário sem qualquer qualificação técnica para a função. Por fim, o autor esclarece que o novo texto corrige lacunas do PL 332/2000 e que não busca intervir na gestão administrativa do Prefeito, mas sim exercer o Poder de Polícia Sanitária do Município.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Sob o aspecto jurídico a propositura reúne condições para seguir em tramitação, eis que apresentada no regular exercício da competência legislativa desta Casa, com respaldo nos artigos 30, I, da Constituição Federal, e 13, I, da Lei Orgânica, os quais atribuem ao Município competência para a disciplina dos assuntos de interesse local.

Inicialmente, cumpre observar que o Decreto Federal nº 85.877, de 7 de abril de 1981, estabelece normas para a execução da Lei nº 2.800, de 18 de junho de 1956, que dispõe sobre o exercício da profissão de químico, estabelecendo, em seu art. 2º, inciso III, ser privativo do químico o “tratamento, em que se empreguem reações químicas controladas e operações unitárias, de águas para fins potáveis, industriais ou para piscinas públicas e coletivas, esgoto sanitário e de rejeitos urbanos e industriais”.

No entanto, o Superior Tribunal de Justiça, nos autos do REsp 508016 SC 2003/0038953-4, firmou o entendimento de que o Decreto nº 85.877, de 1981, extrapolou sua função regulamentadora ao impor a contratação de profissionais técnicos especializados e registrados no Conselho Regional de Química para situação não prevista expressamente na lei. *In verbis*:

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 458, II, E 535, II, DO CPC. NÃO-OCORRÊNCIA. MANUTENÇÃO DE PISCINAS. CONSELHO REGIONAL DE QUÍMICA. DESNECESSIDADE DE CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAL HABILITADO. PRECEDENTES. 1. Afasta-se a alegada ofensa aos arts. 458, II, e 535, II, do CPC na hipótese em que, nos acórdãos proferidos na apelação e nos subseqüentes embargos declaratórios, as questões suscitadas ao longo da controvérsia foram apreciadas de forma motivada. 2. O STJ firmou entendimento de que os estabelecimentos que mantêm piscinas destinadas à prática desportiva ou recreativa estão dispensados da obrigatoriedade de contratação de profissionais técnicos especializados e registrados no Conselho Regional de Química. 3. O Decreto n. 85.877/81, ao regulamentar a Lei n. 2.800/56, extrapolou sua função regulamentadora, pois impôs a obrigação de contratação de químico para situação não prevista em lei. 4. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, improvido.” (STJ - REsp: 508016 SC 2003/0038953-4, Relator: Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, Data de Julgamento: 12/09/2006, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJ 09/10/2006 p. 275)



Assim, haveria uma lacuna legislativa a ser preenchida no tocante à garantia da qualidade e segurança das águas das piscinas de uso coletivo, uma vez que o Judiciário firmou entendimento de que o disposto no Decreto Federal nº 85.877, de 1981, exorbitou o chamado poder regulamentar, não encontrando embasamento na Lei Federal nº 2.800, de 1956.

De se observar ainda que a propositura não está dispondo sobre competências e requisitos para o exercício profissional do químico, matéria que se insere na alçada legislativa da União, por força do art. 22, XIV, da Constituição Federal.

Com efeito, a norma sob análise não enuncia a quem competirá aferir a qualidade da água, mas apenas condiciona o funcionamento de piscinas de uso coletivo a que seja feito esse controle, com a manutenção, em local visível aos usuários, da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do profissional responsável, ou documento equivalente, bem como o registro atualizado das últimas análises de qualidade.

O foco, portanto, não é a regulamentação de uma determinada profissão, mas a exigência – com fundamento no Poder de Polícia – de um responsável técnico que se responsabilize oficialmente pela segurança e adequação das águas de piscinas de uso coletivo, regulamentando e criando condições para o exercício de uma atividade.

Ainda sob o aspecto formal, a regra é a de que a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, por força do art. 37, *caput*, da LOM, devendo o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP – Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/2021).

Nesse sentido, a lição do doutrinador Hely Lopes Meirelles¹, para quem “*Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se*

¹ In **Direito Municipal Brasileiro**, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014, p. 633.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

inserir no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental" (p. 633).

Ainda nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles encontra-se precisa distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:

"3. 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 (...) 4. 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."

(in "Estudos e Pareceres de Direito Público", Ed. RT, 1984, p. 24 – grifos acrescentados)

Assim, com fundamento na competência para legislar sobre assuntos predominantemente locais e não se tratando de matéria reservada expressamente à iniciativa privativa do Executivo, nada obsta que, por lei de iniciativa deste Poder Legislativo, seja fixada norma como a pretendida.



Com efeito, tal determinação encontra fundamento no poder de polícia administrativa, que, na definição cunhada por Marcelo Caetano, pode ser entendido como “*o modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objetivo evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que a lei procura prevenir*” (citado por Carvalho Filho, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 83).

O poder de polícia, portanto, é exercido sobre todas as atividades que possam, direta ou indiretamente, afetar os interesses da coletividade, incide sobre bens, direitos e atividades, esgota-se no âmbito da função administrativa e é exercido por órgãos administrativos de caráter fiscalizador, de maneira preventiva ou repressiva.

A atuação preventiva se dá por meio de normas limitadoras ou sancionadoras da conduta daqueles que utilizam bens ou exercem atividades que possam afetar a coletividade. A atuação repressiva, por sua vez, consubstancia-se na fiscalização das atividades e bens sujeitos ao controle da Administração, com a possibilidade de ser lavrado auto de infração pela autoridade competente, quando da verificação de eventual irregularidade.

Acresça-se ainda que, de acordo com o art. 160 da Lei Orgânica do Município, compete ao Poder Público Municipal disciplinar as atividades econômicas desenvolvidas em seu território.

Nesse sentido:

“APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. BRONZEAMENTO ARTIFICIAL. INTERDIÇÃO DE EQUIPAMENTO. PODER DE POLÍCIA SANITÁRIA. RESOLUÇÃO-RE ANVISA Nº 1.260/2025. RISCO À SAÚDE PÚBLICA. LIVRE INICIATIVA. LIMITAÇÃO LEGÍTIMA. RECURSO DESPROVIDO. I. CASO EM EXAME 1. Recurso de apelação interposto contra sentença que denegou a segurança em mandado de segurança impetrado por proprietária de estabelecimento de estética, que se insurge contra ato da autoridade que interditou equipamento de bronzeamento artificial, com fundamento na Resolução-RE ANVISA nº 1.260/2025 e no art. 122, XIX, da Lei Estadual nº 10.083/1998, por ausência de direito líquido e certo diante da legalidade



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

do exercício do poder de polícia sanitária. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. Há três questões em discussão: (i) definir se a Resolução-RE ANVISA nº 1.260/2025 é válida e autônoma, apesar da anulação judicial da RDC ANVISA nº 56/2009, ainda sem trânsito em julgado; (ii) estabelecer se a interdição de lâmpadas de alta potência utilizadas em equipamentos de bronzamento artificial configura restrição legítima ao livre exercício da atividade econômica; (iii) determinar se há direito líquido e certo à continuidade da atividade de bronzamento artificial diante dos riscos à saúde pública reconhecidos por autoridade sanitária competente. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. A ANVISA detém competência legal para regulamentar, controlar e fiscalizar produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública, inclusive para proibir atividades quando constatado risco aos consumidores. 4. A Resolução-RE ANVISA nº 1.260/2025 possui fundamento técnico-científico próprio e distinto da RDC nº 56/2009, e a questão dos autos restringe-se especificamente à proibição de lâmpadas fluorescentes de alta potência utilizadas em equipamentos de bronzamento artificial. 5. A declaração judicial de nulidade da RDC nº 56/2009, ainda pendente de julgamento definitivo, não impede a edição de nova norma sanitária fundada em razões técnicas diversas e atualizadas. 6. A fiscalização constatou o uso de lâmpadas expressamente proibidas pela Resolução-RE nº 1.260/2025, o que legitima a interdição administrativa do equipamento. 7. O direito à livre iniciativa não é absoluto e deve ser exercido em conformidade com normas sanitárias destinadas à proteção da saúde pública. 8. A inexistência de demonstração de dano concreto não afasta a atuação preventiva do poder de polícia sanitária diante de riscos cientificamente reconhecidos. 9. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Justiça de São Paulo reconhecem a legitimidade da atuação da ANVISA e a validade das restrições impostas à atividade de bronzamento artificial. IV. DISPOSITIVO E TESE 10. Recurso desprovido. Tese de julgamento: 1. Compete à ANVISA regulamentar e proibir produtos e serviços que envolvam riscos à saúde pública, no exercício legítimo do poder de polícia sanitária. 2. A anulação judicial de resolução sanitária anterior (ainda sem trânsito em julgado) não impede a edição de nova norma baseada em fundamentos técnicos autônomos. 3. A livre iniciativa pode ser validamente restringida por normas sanitárias destinadas à proteção da saúde coletiva. Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 170; Lei nº 9.782/1999, arts. 6º, 7º e 8º; Lei Estadual nº 10.083/1998, art. 122, XIX; Lei nº 12.016/2009, art. 25. Jurisprudência relevante citada:



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

STJ, REsp nº 1.581.410/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, j. 16.08.2016; STJ, REsp nº 1.571.653/SC, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, j. 13.12.2016; STJ, AgInt no REsp nº 2.162.371/SP, Rel. Min. Francisco Falcão, j. 17.11.2022; TJSP, Apelação Cível nº 1035689-55.2025.8.26.0053, Rel. Des. Antonio Carlos Villen, 10ª Câmara de Direito Público, j. 28.11.2025.” (TJ-SP - Apelação Cível: 10079762120258260566 São Carlos, Relator: Jose Eduardo Marcondes Machado, Data de Julgamento: 11/02/2026, 10ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 11/02/2026 – grifos acrescentados)

Por fim, observamos que a multa proposta no art. 4º, inciso II, do projeto, no valor de 800 UFESPs, equivalentes a R\$ 30.736,00 (trinta mil, setecentos e trinta e seis reais), embora superior ao patamar mínimo de R\$ 100,00 (cem reais) previsto no art. 118, III, do Código Sanitário do Município (Lei nº 13.725/2004), é inferior ao patamar máximo de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), previsto no referido Código. **Por tratar-se de aspecto ligado ao mérito, deixamos às Doutas Comissões de Mérito a avaliação da conveniência e oportunidade dessa alteração de valor da multa aplicável.**

No mais, a matéria está sujeita ao quórum de maioria absoluta para deliberação, na forma do art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos **PELA LEGALIDADE**, na forma do seguinte Substitutivo, que visa adaptar a proposta à técnica de elaboração legislativa, bem como para suprimir o art. 5º a fim de sanar eventual vício por violação ao princípio da separação dos Poderes, **sem prejuízo de outras adequações que as Doutas Comissões de Mérito entendam pertinentes.**

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0079/2026

Dispõe sobre a obrigatoriedade de responsabilidade técnica por profissional habilitado para o controle de qualidade e manutenção de águas de piscinas de uso coletivo no Município de São Paulo e impõe a aplicação



de penalidades, conforme o Código Sanitário Municipal.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A:

Art. 1º Todas as piscinas de uso coletivo situadas no Município de São Paulo, sejam elas públicas ou privadas, incluindo aquelas mantidas por clubes, academias, hotéis, escolas, associações e centros comunitários, deverão ser submetidas a controle físico-químico e bacteriológico, sob a responsabilidade técnica de profissional devidamente habilitado e registrado no respectivo Conselho de Classe.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se profissional habilitado aquele que possua competência legal para o controle físico-químico e bacteriológico de águas, bem como para o manuseio e mistura de saneantes e produtos químicos destinados à desinfecção de reservatórios hídricos.

Art. 3º Compete ao responsável técnico:

I - manter rigoroso controle dos parâmetros de potabilidade e segurança da água, conforme normas da ABNT e da Vigilância Sanitária;

I - elaborar e assinar Plano de Manutenção e Operação, zelando pela correta estocagem e manipulação de insumos químicos;

III – manter, em local visível aos usuários, Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou documento equivalente, bem como o registro atualizado das últimas análises de qualidade.

Art. 4º A ausência do responsável técnico ou o descumprimento das normas de segurança estabelecidas nesta Lei será havida como infração grave, sujeita às sanções previstas no artigo 118 da Lei nº 13.725, de 9 de janeiro de 2004 (Código Sanitário Municipal), com as seguintes particularidades:

I – advertência, para regularização em até 15 (quinze) dias;



II – multa, no valor de 800 (oitocentas) UFESPs (Unidades Fiscais do Estado de São Paulo), aplicada em dobro em caso de reincidência;

III – interdição, com suspensão imediata das atividades da piscina, até comprovação da regularidade técnica;

IV - cassação do Auto de Licença de Funcionamento, em caso de dolo ou acidente grave decorrente da ausência do profissional.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.