



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 615/2023 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0768/19.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do nobre Vereador Aurélio Nomura, que estabelece a obrigatoriedade de instalação de sensor de monóxido e dióxido de carbono em imóveis residenciais e não residenciais que disponham de equipamento ou instalação com funcionamento a gás no Município de São Paulo. O sensor serviria para cortar a alimentação do gás, quando atingidos determinados limites de CO e CO², conforme regulamentação legal e normas técnicas aplicáveis.

O projeto prevê ainda a obrigatoriedade de inspeção periódica desses equipamentos de sistema de combustão a gás, além de uma gama de atribuições e responsabilidades às empresas fabricantes do sensor, assim como às concessionárias de gás canalizado e às distribuidoras de gás em botijão ou por meio de central, com vistas a prestar informações ao consumidor e realizar campanhas de segurança de cunho educativo.

Prevê-se também, sob pena de sanções, que as concessionárias e distribuidoras deverão interromper imediatamente o fornecimento de gás, caso recebam laudo de inspeção reprovando as condições de segurança do imóvel em que instalado o equipamento de gás.

Na justificativa, o nobre autor do projeto relembra tragédias recentes de pessoas encontradas mortas dentro de seus apartamentos (seis turistas brasileiros no Chile e uma família em Santo André, no ABC Paulista). Aduz que alguns fatores dificultam a detecção de CO no ambiente, por se tratar de gás incolor, insípido, inodoro e que não irrita as mucosas.

O autor tece ainda considerações sobre o funcionamento do sensor que se pretende tornar obrigatório, já patenteado por duas empresas, uma argentina e outra brasileira, dispostas a fabricá-lo em conjunto. Na Argentina, já haveria, aliás, um projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional com vistas a tornar obrigatória naquele país a instalação de sensor em todos os aparelhos a gás para uso domiciliar.

Sob o aspecto formal, o projeto pode prosseguir em tramitação, visto que apresentado no regular exercício da competência legislativa desta Casa, consoante se depreende dos artigos 30, incisos I e II, c/c 24, inciso V, da Constituição Federal, e no art. 13, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município.

Com efeito, a matéria de fundo versada no projeto é a proteção da vida, da saúde e da segurança do consumidor, tema sobre o qual pode o Município legislar de forma a complementar a legislação federal e estadual, conforme preconizam os arts. 24, inciso V, e 30, inciso II, da Constituição Federal.

Vale destacar que o projeto em análise não extrapolou o interesse peculiar do Município, pois, segundo o entendimento mais recente do Supremo Tribunal Federal, não invadem a competência federal as normas editadas pelo Município que protejam mais eficazmente o direito do consumidor, o meio ambiente e a saúde pública, matérias estas inseridas na competência legislativa de todos os entes federativos, conforme ilustram os julgados abaixo:

“Não há usurpação de competência da União para legislar sobre direito comercial e comércio interestadual porque o ato normativo impugnado buscou, tão somente, assegurar a proteção ao consumidor. Precedente deste Tribunal (ADI 1.980, Rel. Min. Sydney Sanches) no sentido de que não invade esfera de competência da União, para legislar sobre normas gerais, lei paranaense que assegura ao consumidor o direito de obter informações sobre produtos combustíveis.” (ADI nº 2.832-4/PR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski).

“Em matéria de proteção à saúde e de defesa do meio ambiente, a competência legislativa é concorrente, a teor do art. 24, VI e XII, da Constituição. De outro lado, também, a defesa da saúde, conforme estabelece o art. 196 da Carta Magna é competência do Estado genericamente compreendido. Portanto, não é apenas da União, mas também dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios.

Por fim, como bem ressaltai, em voto oral, quando do julgamento da ADI 3.937-MC/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, ‘tenho defendido, não apenas em sede acadêmica, mas também em algumas decisões que proferi já na Corte Estadual a qual pertenci, como também tive oportunidade de manifestar esse entendimento nesta Suprema Corte, no sentido de que, em matéria de proteção do meio ambiente e em matéria de defesa da saúde pública, nada impede que a legislação estadual e a legislação municipal sejam mais restritivas do que a legislação da União e a legislação do próprio Estado, em se tratando dos municípios’.” (ADPF nº 109, Relator Ministro Ricardo Lewandowski. DJ 22/04/2009, grifamos)

Ainda a corroborar a competência legislativa do Município, o Código de Defesa do Consumidor dispõe sobre a possibilidade de o Município legislar em matéria de defesa do consumidor, in verbis:

Art. 55. A União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter concorrente e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, baixarão normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição, a publicidade de produtos e serviços e o mercado de consumo, no interesse da preservação da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem-estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias.

(grifamos)

Sobre o assunto a lição de Zelmo Denari:

O § 1º, por sua vez, atribui aos três entes políticos – incluindo, portanto, os Municípios – competência para fiscalizar e controlar o fornecimento de bens ou serviços, no interesse da preservação da vida, saúde, segurança, informação e bem estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias. Nesta passagem, o dispositivo tanto faz alusão às normas ordinárias de consumo quanto às normas de bens ou serviços, expressivas do poder de polícia administrativa, que podem ser editadas por quaisquer entes políticos, nas respectivas áreas de atuação administrativa.

(in Código de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998. p.468).

E, ainda, o art. 160 da Lei Orgânica do Município:

Art. 160. O Poder Municipal disciplinará as atividades econômicas território, aos quanto cabendo-lhe, seu em desenvolvidas estabelecimentos comerciais, industriais, de serviços e similares, dentre outras, as seguintes atribuições:

(...)

III – fiscalizar as suas atividades de maneira a garantir que não se tornem prejudiciais ao meio ambiente e ao bem-estar da população;

Assim, fica clara a competência do Município para legislar sobre a obrigatoriedade de se instalar sensor de monóxido e dióxido de carbono em imóveis que disponham de equipamento ou instalação com funcionamento a gás, já que, em última análise, o projeto visa tratar de tema afeto à segurança e à preservação da vida do consumidor, para o qual o Município detém competência legislativa.

Importa destacar, ademais, que o projeto encontra fundamento no poder de polícia do Município, 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 (Curso de Direito Administrativo, Ed. Malheiros, 5ª ed., p. 353).

Sendo assim, a propositura encontra fundamento no poder de polícia administrativa, cuja definição cunhada por Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (Direito Administrativo, 13ª edição. Brasília: Ímpetus. pág.157) expressa que o “poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais em benefício da coletividade ou do próprio Estado”. 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 exercida por órgãos administrativos de caráter fiscalizador, de maneira preventiva ou repressiva.

Nesse contexto, entende-se 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 (Curso de Direito Administrativo. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, pág. 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)

E por fim, é importante acrescentar que a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já assentou que, em matéria de poder de polícia, o Executivo não tem competência privativa, nas seguintes circunstâncias:

Lei n. 5.056, de 11 de setembro de 2015, do Município de Taubaté, que dispõe sobre a obrigatoriedade de se instituir o planejamento prévio e efetivo treinamento para evacuações emergenciais na rede de ensino público e particular. Obrigação imposta à iniciativa privada I. VÍCIO DE INICIATIVA INEXISTENTE . Obrigação imposta a todos que se enquadrarem na norma, de forma indistinta. Polícia administrativa. Caso que não se insere entre os de iniciativa privativa do Poder Executivo. II. VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO. Competência privativa do Estado para disciplina das Polícias Militares, Civil e Corpo de Bombeiros. Ofensa aos arts. 139, §§ 1º e 2º e 142, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 4º da Lei impugnada. Ação julgada parcialmente procedente. (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2023869-31.2018.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Moacir Peres, j. 29/08/2018 - AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL DE TAUBATÉ RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TAUBATÉ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE) (negritos acrescentados)

O Supremo Tribunal Federal já assentou, há muito, que os Municípios podem legislar sobre aspectos relacionados à segurança, desde que configurado o interesse local, conforme se depreende dos julgados em apreço:

O Município pode editar legislação própria, com fundamento na autonomia constitucional que lhe é inerente (CF, art. 30, I), com o objetivo de determinar, às instituições financeiras, que instalem, em suas agências, em favor dos usuários dos serviços bancários (clientes ou não), equipamentos destinados a proporcionar-lhes segurança (tais como portas eletrônicas e câmaras filmadoras) ou a propiciar-lhes conforto, mediante oferecimento de instalações sanitárias, ou fornecimento de cadeiras de espera, ou, ainda, colocação de bebedouros.

Precedentes. (AI 347.717 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 31-5-2005, 2ª T, DJ de 5-8- 2005. RE 266.536 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 17-4-2012, 1ª T, DJE de 11- 5-2012).

Competência do município para legislar em matéria de segurança em estabelecimentos financeiros. Terminais de autoatendimento. (ARE 784.981 AgR, rel. min. Rosa Weber, j. 17-3-2015, 1ª T, DJE de 7-4-2015).

Em que pese tratar-se de matéria edilícia afeta às normas gerais da Lei nº 16.642, de 9 de maio de 2017 - Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo, nada obsta seja objeto de lei esparsa, tendo em vista as especificidades do projeto, como, aliás, ocorre com outros assuntos relacionados às posturas edilícias do Município de São Paulo (caso da Lei nº 10.205, de 4 de dezembro de 1986, que dispõe sobre a expedição de licença de funcionamento, ainda em vigor, com alterações posteriores).

Durante a tramitação do projeto deverão ser realizadas ao menos duas audiências públicas, em atenção ao disposto no art. 41, VII, da Lei Orgânica do Município. Para ser aprovado o projeto dependerá de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, II, do mesmo diploma legal.

Ante o exposto, somos pela LEGALIDADE.

Não obstante, sugerimos o Substitutivo a seguir, a fim de: (i) fundir os arts. 6º e 7º num único dispositivo; (ii) tornar mais eficiente a cobrança de multa, mediante a previsão de sua atualização monetária, e inserir a sanção de “interdição” do imóvel, consoante a terminologia do Código de Obras e Edificações do Município; (iii) adaptar o texto às regras de técnica legislativa da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0768/19.

Dispõe sobre a instalação de sensor de monóxido e dióxido de carbono em imóveis que disponham de equipamento ou instalação com funcionamento a gás no Município de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º É obrigatória a instalação de sensor de monóxido e dióxido de carbono em imóveis residenciais e não residenciais que disponham de equipamento ou instalação com funcionamento a gás no Município de São Paulo.

§ 1º O equipamento ou instalação com funcionamento a gás, seja para aquecimento de água, refrigeração, lavagem, secagem, iluminação, decoração, seja para outras finalidades, deverá ser provido de sensor de CO - monóxido de carbono e de CO² - dióxido de carbono, que interrompa o fornecimento de gás caso atingidos os limites máximos de CO, igual a 30 ppm (partes por milhão), e de CO², superior ou igual a 0,5% (meio por cento), conforme regulamentações legais e normas técnicas aplicáveis.

§ 2º A manutenção do equipamento referido no caput é de responsabilidade do proprietário ou possuidor do imóvel e deve ser feita periodicamente, em conformidade com o manual do fabricante e o Código de Obras e Edificações, aprovado pela Lei nº 16.642, de 9 de maio de 2017.

§ 3º A inspeção periódica deverá ser realizada por profissional capacitado para a instalação, operação, montagem e manutenção do sistema de combustão a gás, a quem caberá fazer o respectivo relatório.

Art. 2º Fica instituída a obrigatoriedade de vistoria de segurança nas instalações a gás das unidades residenciais, de acordo com as normas vigentes.

Art. 3º Caberá às empresas fabricantes do sensor, assim como às empresas concessionárias de gás canalizado e às empresas distribuidoras de gás combustível em botijão ou por meio de central:

I - dar ampla divulgação aos consumidores de seus direitos e deveres e da obrigatoriedade da inspeção periódica;

II - fazer constar das condições gerais de fornecimento a obrigatoriedade da inspeção periódica;

III - divulgar a inspeção periódica em suas agências e postos avançados de atendimento;

IV - realizar campanhas de segurança por meio de seus veículos de cobrança e contato com o cliente e, pelo menos uma vez ao ano, em veículos de massa, como jornais e revistas de grande circulação;

V - divulgar a relação das empresas inspetoras credenciadas;

VI - manter o registro da realização da inspeção que lhe for comunicada, informando previamente ao consumidor a data limite da próxima inspeção;

VII - comunicar aos órgãos competentes a eventual negativa do consumidor em realizar a inspeção periódica;

VIII - colaborar com os órgãos competentes na definição de metodologia e planejamento da operação de inspeção periódica;

IX - colaborar no desenvolvimento do mercado de prestadores de serviços de instalação e inspeção;

X - manter canal de comunicação para prestar esclarecimentos e sanar dúvidas dos usuários quanto às inspeções periódicas;

XI - comunicar aos órgãos competentes a interrupção do fornecimento quando não cumpridas as exigências técnicas;

XII - dar ciência aos órgãos competentes de situações de risco que cheguem ao seu conhecimento.

Art. 4º As inspeções abrangerão todos os equipamentos e instalações integrantes do sistema de fornecimento e distribuição do produto, em especial, aquecedores com teste de monóxido de carbono, conforme o que dispõe a norma ABNT NBR-13103 ou outra que venha a substituí-la.

§ 1º Após a realização da inspeção, a empresa credenciada fixará na unidade consumidora selo indicativo da última vistoria, com a data prevista para a próxima.

§ 2º A empresa que realizar a inspeção deverá gerar um relatório detalhado, com base em critérios a serem estabelecidos pelos órgãos reguladores competentes, a ser entregue ao proprietário ou possuidor da unidade predial, que o deverá manter em sua posse até a próxima vistoria.

Art. 5º Na hipótese de constatação de irregularidade sanável, que não importe em risco imediato, poderá ser fixado um prazo para realização das adequações determinadas pela empresa credenciada, de acordo com a norma da ABNT NBR-15923 ou outras que venham a substituí-la e/ou complementá-la.

§ 1º O fornecimento de gás combustível poderá ser mantido durante esse prazo, ao término do qual a empresa credenciada retornará ao local para proceder a nova inspeção.

§ 2º Findo o prazo a que se refere o caput sem que tenha sido comprovada a realização das adequações, o fornecimento de gás será interrompido.

Art. 6º As concessionárias e as distribuidoras de gás canalizado deverão interromper imediatamente o fornecimento de gás, à vista de laudo de inspeção que reprove as condições de segurança de determinada unidade predial, sob pena das seguintes sanções:

I - na primeira autuação, advertência e intimação para cessar imediatamente o fornecimento de gás;

II - na segunda autuação, multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) e nova intimação para cessar imediatamente o fornecimento de gás;

III - na terceira autuação, multa no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) e interdição do imóvel, para os fins do art. 3º, inciso XIV, da Lei nº 16.642, de 9 de maio de 2017 – Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo, sem prejuízo de outras sanções administrativas

e medidas cíveis e penais cabíveis, entre as quais o requerimento de instauração de inquérito policial com base no art. 330 do Código Penal.

§ 1º O valor da multa será reajustado anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, sendo que, no caso de extinção deste índice, será adotado outro criado por legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.

§ 2º No caso de descumprimento da intimação de cessação do fornecimento de gás, a concessionária ou a distribuidora responsável arcará com o pagamento de todas as despesas decorrentes do atendimento ao consumidor prejudicado, bem como por danos materiais ou acidentes pessoais, causados por sinistro em equipamentos e instalações inadequadas.

§ 3º Em qualquer caso, será garantida a ampla defesa aos acusados da infração, antes da imposição definitiva da multa.

Art. 7º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor decorridos 180 (cento e oitenta) dias da sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 24/05/2023.

Sandra Santana (PSDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT)

Dra. Sandra Tadeu (UNIÃO)

Eliseu Gabriel (PSB)

Fernando Holiday (REPUBLICANOS) - Contrário

Marcelo Messias (MDB)

Milton Ferreira (PODE) - Relatoria

Professor Toninho Vespoli (PSOL)

Thammy Miranda (PL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 25/05/2023, p. 207

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