

PARECER Nº 994/2009 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O **PROJETO DE LEI Nº 0121/05**.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Paulo Frange, que visa determinar a cassação da Licença ou do Alvará de Funcionamento do estabelecimento que adquirir, distribuir, transportar, estocar ou revender derivados de petróleo, gás natural e suas frações recuperáveis, álcool etílico hidratado carburante e demais combustíveis líquidos carburantes, em desconformidade com as especificações estabelecidas pelo órgão regulador competente.

De acordo com a proposta, a Prefeitura do Município de São Paulo deverá implantar serviço de atendimento telefônico e eletrônico de denúncias de suspeitas de adulteração de combustíveis em nível municipal integrado com a Agência Nacional do Petróleo.

O projeto não pode prosperar, como será demonstrado.

Com efeito, a Lei nº 14.009, de 23 de junho de 2005, que dispõe sobre a cassação do auto de licença de funcionamento e alvará de funcionamento de postos de gasolina, expressa em seus artigos 1º e 2º:

Art. 1º Serão cassados o auto de licença de funcionamento e/ou alvará de funcionamento de que tratam a Lei nº 10.205, de 4 de dezembro de 1986, e Ato nº 1.154, de 6 de julho de 1936 e decretos regulamentadores, do estabelecimento que adquirir, distribuir, transportar, estocar ou revender derivados de petróleo, gás natural e suas frações recuperáveis, álcool etílico hidratado carburante e demais combustíveis líquidos carburantes, em desconformidade com as especificações estabelecidas pelo órgão regulador competente.

Art. 2º A desconformidade referida no art. 1º será apurada na forma estabelecida pelo Poder Executivo e comprovada por meio de laudo elaborado pela Agência Nacional de Petróleo ou por entidade por ela credenciada ou com ela conveniada.

Verifica-se, assim, que a proposição nº 90/05 foi convertida na citada Lei nº 14.009, de 2005 antes do término da tramitação do projeto ora analisado, e, possuindo o mesmo teor e finalidade, de acordo com o art. 7º, inciso IV, da Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei.

Ressalta-se que a disposição do art. 2º da propositura que a difere do diploma legal transcrito, ao determinar a implantação de serviço municipal de atendimento telefônico e eletrônico para recebimento de denúncias de suspeita de adulteração de combustíveis encerra, inegavelmente, atividade típica de administração, para a qual, aliás, dispensa a lei como instrumento para viabilizar o pretendido, pois é regra que não configura mandamento geral e abstrato, mas sim ato específico e concreto de administração, de governo, atribuição exclusiva do Chefe do Executivo.

Poder-se-ia afirmar que a Emenda à Lei Orgânica nº 28, de 14 de fevereiro de 2006, ao alterar a redação do inciso IV, do § 2º, do art. 37, retirou do âmbito da iniciativa reservada do Sr. Prefeito as leis que disponham sobre serviços públicos. Todavia, a atuação do Poder Legislativo Municipal em relação aos serviços públicos diz respeito à fixação de legislação principiológica, como normas gerais, diretrizes, e não a forma como cada um deles se desenvolverá detalhadamente, como ocorre com a propositura que institui ato concreto de administração, função precípua do Poder Executivo.

Sob outro aspecto, a proposição viola o disposto nos artigos 37, § 2º, inciso IV, 69, inciso XVI, e 70, inciso XIV, todos da Lei Maior Local, uma vez que a implantação do pretendido pelo projeto caracteriza uma nova atividade a ser desenvolvida pelos

órgãos administrativos municipais, além de demandar o deslocamento de servidores públicos com atribuições outras, ambas matérias relacionadas à organização administrativa, cuja iniciativa para o processo legislativo é privativa do Chefe do Poder Executivo, em respeito ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, inserido no art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo, refletindo o teor do art. 2º da Constituição Federal, princípio que a regra da reserva de iniciativa objetiva preservar.

Ademais, por demandar atos materiais para sua implementação, inviável, pois, à Câmara Municipal criar despesas para o Executivo sem a indicação dos recursos disponíveis, o que gera contrariedade à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de março de 2000), em especial os artigos 16 e 17, sendo oportuna a manifestação do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos da ADI nº 155.336-0/0, neste aspecto:

Importante ressaltar, ainda, que nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos, nos termos do art. 25 da Constituição Paulista (JTJ-SP, 266/503, 268/500 e 284/410).

É o que ocorre no caso em questão, como se vê no art. 5º da lei impugnada (fls. 10), que não indica os valores destinados aos gastos dela decorrentes, apenas mencionando que as despesas decorrentes da execução correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Tendo em consideração a simetria da hipótese vertente com aquela tratada no voto transcrito no parágrafo anterior, a decisão ali ventilada é igualmente válida para o balisamento da presente questão.

Ante o exposto, somos PELA INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, 30/9/09

Ítalo Cardoso – PT – Presidente

Celso Jatene – PTB

Gabriel Chalita – PSB

Gilberto Natalini – PSDB

João Antonio – PT

VOTO VENCIDO DO RELATOR VEREADOR KAMIA E DOS VEREADORES ABOU ANNI, AGNALDO TIMÓTEO E JOSÉ OLÍMPIO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0121/05

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do Nobre Vereador Paulo Frange, que dispõe sobre a cassação de alvará de funcionamento de estabelecimento que adquirir, distribuir, transportar, estocar ou revender derivados de petróleo, gás natural e suas frações recuperáveis, álcool etílico hidratado carburante e demais combustíveis líquidos carburantes, em desconformidade com as especificações estabelecidas pelo órgão regulador competente.

O projeto poderá prosperar vez que consubstanciado no legítimo Poder de Polícia Municipal.

Ressalte-se que no exercício de seu poder de polícia, pode o Município disciplinar as atividades econômicas exercidas em seu território, tendo em vista a ordenação territorial, a garantia do bem-estar da população, a manutenção do equilíbrio do meio ambiente, a observância das normas urbanísticas de segurança, higiene e qualidade de vida dos seus cidadãos.

Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello¹, poder de polícia é “a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade

dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (“non facere”) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo”.

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 Filho², 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)

Da mesma forma, preleciona Hely Lopes Meirelles³:

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.

[...] As liberdades admitem limitações e os direitos pedem condicionamento ao bem-estar social. Essas restrições ficam a cargo da polícia administrativa. Mas sob a invocação do poder de polícia não pode a autoridade anular as liberdades públicas ou aniquilar os direitos fundamentais do indivíduo...

[...] Os limites do poder de polícia administrativa são demarcados pelo interesse social em conciliação com os direitos fundamentais do indivíduo, assegurados na Constituição (art. 5º).

Ademais, o art. 160, II, IV, da LOM, garante que o Município discipline as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, mais especificamente quanto à imposição de condições de funcionamento dos estabelecimentos e instituição de penalidade em caso de infração.

Esta é a situação disciplinada pelo projeto em comento, que visa resguardar a segurança da população em relação a estabelecimentos comerciais de materiais inflamáveis.

Por se tratar de matéria sujeita ao quorum 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.

Ante o exposto, somos

PELA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, 30/9/09

Kamia – DEM – Relator

Abou Anni – PV

Agnaldo Timóteo – PR

José Olímpio – PP