

PARECER Nº 1221/2002 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 366/2002.

Versa o presente, sobre Projeto de Lei de iniciativa do nobre Vereador PAULO FRANGE, que dispõe sobre a criação do "CÓDIGO MUNICIPAL DE CONTROLE DE VETORES E PRAGAS SINANTRÓPICAS", cujos principais objetivos incluem critérios, diretrizes, definições, condições gerais e específicas para o funcionamento das empresas Controladoras de Vetores e Pragas; regras de comercialização para os fabricantes, distribuidores e revendedores de desinfetantes domissanitário e, inclusive, estabelecer a obrigatoriedade de estabelecimentos públicos e privados realizarem serviços de controle de vetores e pragas em ambientes coletivos, públicos, lugares de uso comum ou particular.

Trata-se de uma iniciativa inédita no nosso país, que com certeza poderá ser adotada por outros município e, inclusive, servir como precedente para a criação de um Código Nacional de Controle de Vetores e Pragas Sinantrópicas.

A adoção das medidas sugeridas por este projeto são essenciais para garantir um controle eficaz contra as pragas urbanas que assolam o nosso município, destruindo patrimônios e prejudicando a saúde da população. É notório na história do nosso país os inúmeros casos de epidemias que surgem freqüentemente, principalmente em função da ausência de ações preventivas e de um controle permanente e eficaz para evitar a ocorrência de tais ciclos epidêmicos periódicos. Por isso o presente projeto, ao propor um conjunto de normas destinadas ao controle orientado das pragas urbanas, possibilita que o município de São Paulo seja equiparado aos países desenvolvidos no que diz respeito a esta matéria.

Os nobres propósitos dos autores do projeto encontram amparo na legislação vigente, senão vejamos:

1- A propositura não extrapola sua competência municipal para legislar, vez que a própria Constituição Federal em seu artigo 30, inciso II, bem como a Lei Orgânica Municipal, artigo 13, inciso II, atribuem competência aos Municípios para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Além disso o problema das pragas urbanas por ser um problema nacional não deixa de ser um problema municipal e, é por isso que o projeto está em consonância com o disposto no artigo 13, inciso I da lei Orgânica, que diz que cabe à Câmara legislar sobre assuntos de interesse local.

2- A Lei Orgânica do Município no capítulo sobre Política Urbana dispõe em seu artigo 149, inciso I, que o Município para cumprir os objetivos da Política Urbana Municipal deverá promover o "controle da implantação e do funcionamento das atividades industriais, comerciais, institucionais, de serviços, do uso residencial e da infra-estrutura urbana, corrigindo deseconomias geradas no processo de urbanização." A mesma lei no seu artigo 160, incisos, I, III, IV e VII diz que o Poder Municipal DISCIPLINARÁ AS ATIVIDADES ECONÔMICAS DESENVOLVIDAS EM SEU TERRITÓRIO, cabendo-lhe quanto aos estabelecimentos comerciais, industriais, de serviços e similares : conceder e renovar licenças para instalação e funcionamento; fiscalizar as atividades de maneira a garantir que não se tornem prejudiciais ao meio ambiente e ao bem-estar da população; estabelecer penalidades e aplicá-las aos infratores e regulamentar a execução e controle(...) das instalações e serviços, visando a observância das normas urbanísticas de segurança, higiene e qualidade de vida em defesa do consumidor e do meio ambiente. Portanto, o presente projeto não interfere indevidamente na prestação da atividade econômica privada

3- A matéria objeto do presente projeto é de competência legislativa municipal, vez que trata-se do exercício do PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA que a Administração Pública exerce sobre todas as atividades e bens que afetem ou possam afetar a coletividade. Em princípio, tem competência para policiar a entidade que dispõe do poder de regular a matéria. Todavia, como certas atividades interessam simultaneamente às três entidades estatais , pela sua extensão a todo o território nacional (v.g. saúde pública, trânsito, transportes, etc.) o poder de regular e de policiar se difunde entre todas as Administrações interessadas, provendo cada qual nos limites de sua competência territorial. Os limites do poder de polícia administrativa são demarcados pelo interesse social em conciliação com os direitos fundamentais do indivíduo assegurados na Constituição Federal (art. 5º), vez que seu objeto é todo bem, direito ou atividade que possa afetar ou pôr em risco a segurança

da coletividade, exigindo por isso, regulamentação, controle e contenção pelo Poder Público. Com esse propósito a Administração pode condicionar o exercício de direitos individuais, delimitar a execução de atividades, condicionar o uso de bens que afetem a coletividade em geral, ou que contrariem a ordem jurídica estabelecida. Desde que a conduta do indivíduo ou da empresa tenham repercussões prejudiciais à comunidade, sujeita-se ao poder de polícia preventivo ou repressivo, pois ninguém adquire direito contra o interesse público.

4- Complementando o Poder de Polícia Administrativa, o projeto também exerce o PODER DE POLÍCIA SANITÁRIA, que como ensina HELY LOPES MEIRELLES, possui um campo de atuação incomensurável. "A Polícia Sanitária dispõe de um elastério muito amplo e necessário à adoção de normas e medidas específicas, requeridas por situações de perigo presente ou futuro, que lesem ou ameacem lesar a saúde e a segurança dos indivíduos e da comunidade. Por esta razão o Poder Público dispõe de largo discricionarismo na escolha e imposição das limitações de higiene e segurança, em defesa da população. No nosso sistema constitucional os assuntos de higiene e saúde públicas ficam sujeitos à tríplice regulamentação federal, estadual e MUNICIPAL, por interessar SIMULTANEAMENTE a essas três entidades estatais." (in "DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO" - Hely Lopes Meirelles - 14ª Edição atualizada pela Constituição de 1.988 - Revista dos Tribunais);

5- Cabe ainda ressaltar que a Política Nacional de Relações de Consumo, prevista tanto pela Constituição como pelo Código de Defesa do Consumidor, tem como um de seus objetivos orientar todas as polícias sanitárias nacionais, num sentido unitário e coeso, que possibilite a ação conjugada e uniforme de todas as entidades estatais em prol da salubridade pública.

6- O presente projeto não fere a organização federativa nacional, vez que a Constituição Federal considera os municípios componentes da estrutura federativa, assegurando-lhes, inclusive, autonomia municipal (arts. 1º, 18 e 29). Segundo JOSÉ AFONSO DA SILVA, essa autonomia municipal assenta quatro capacidades e, entre elas, está a CAPACIDADE NORMATIVA PRÓPRIA, isto é capacidade de autolegislação, mediante competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar. Além disso o próprio Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 55, (1º, prevê a competência municipal para tratar desta matéria, ao dispor que "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";

7- A presente propositura ao fazer referência a normas técnicas, portarias e decretos, visa apenas complementar e reforçar a matéria objeto desta iniciativa legislativa. Soma-se a isso o fato do projeto instituir um Código que, segundo conceito da nossa doutrina, consiste em um corpo único e sistematizado de disposições legais referentes a uma mesma matéria ou setor. Como já foi dito, tais normas, portarias e decretos mencionados regulam parte da matéria, porém de maneira esparsa e abstrata, sendo insuficientes na obtenção de resultados eficazes, ao contrário do presente projeto que é específico e concreto, devendo este prevalecer sobre os demais, no caso de um eventual conflito entre normas, conforme os Princípios Gerais de Direito. Além disso, o entendimento majoritário da doutrina considera que a GENERALIDADE da norma não é a do conteúdo da regra, mas sim a da sua extensão espacial;

8- Ao atribuir funções às Secretarias, o projeto encontra amparo legal na Lei Orgânica do Município, que em seu artigo 13, inciso XVI, prevê a possibilidade da Câmara " criar, estruturar e ATRIBUIR FUNÇÕES ÀS SECRETARIAS E AOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA". Quanto à atribuição de um roteiro a ser observado pelo Executivo referente a fiscalização de determinadas atividades, o projeto está apenas ratificando uma função que é da competência do Poder Executivo de praticar atos concretos da Administração;

9- Por fim, o projeto em questão, não fere o Princípio da Separação dos Poderes, pois como nos ensina MICHEL TEMER: "Cada órgão do Poder exerce, preponderadamente, uma função, e, secundariamente, as duas outras. Da preponderância advém a tipicidade da função; da secundariedade, a atipicidade. As funções típicas do Legislativo, Executivo e Judiciário são, em razão da preponderância, legislar, executar e julgar. Atipicamente, o Legislativo também administra e julga. (...) Lei é ato normativo produzido pelo Poder Legislativo segundo forma prescrita na Constituição, gerando direitos e deveres em nível imediatamente infraconstitucional. Sua nota básica é a generalidade de seu conteúdo. Especifica-a o Executivo, ao administrar, dar, executar o disposto na lei". (in "Elementos de Direito Constitucional", 12º ed., Ed. Malheiros).

Ante o exposto, somos

PELA LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE.
Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 04/09/02.
Antonio Carlos Rodrigues - Presidente
Wadih Mutran - Relator
Alcides Amazonas
Arselino Tatto - contrário
Celso Jatene
Laurindo
Willian Woo