

PARECER Nº 1389/2011 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0357/11.

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do Nobre Vereador Adilson Amadeu, que dispõe sobre a obrigatoriedade de apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica para fins de licenciamento dos locais de reunião que especifica no âmbito do Município de São Paulo.

Em suma, a propositura visa instituir a obrigatoriedade de observância da NBR 14350 e da NBR 15926, da Associação Brasileira de Normas Técnicas por parte dos locais de usos não residenciais que contenham área de recreação com brinquedos e parques infantis, mesmo que não seja esta a sua atividade principal, bem como por parte dos estabelecimentos que alugam brinquedos.

No que tange ao aspecto formal, a propositura encontra fundamento no artigo 37, caput, da Lei Orgânica Paulista, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Em relação à matéria versada no projeto de lei, consoante o disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

Por interesse local, segundo Dirley da Cunha Junior (In, Curso de Direito Constitucional. 2ª Ed. Salvador: Juspodivm, p. 841), entende-se, não aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato, mais precisamente, explana a jurista Fernanda Dias Menezes de Almeida, o seguinte:

“(...) Já se percebe, pois, que muito da problemática das competências municipais gira necessariamente em torno da conceituação do que seja esse “interesse local”, que aparece na Constituição substituindo o “peculiar interesse” municipal do direito anterior.

A respeito desta última expressão já se solidificara toda uma construção doutrinária, avalizada pela jurisprudência de nossos Tribunais, no sentido de fazer coincidir o peculiar interesse com o interesse predominante do Município.

HELLY LOPES MEIRELLES (1981:86) bem explica o porquê dessa equivalência:

‘Peculiar interesse não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que o não seja reflexamente da União e do Estado-membro, como também não há interesse regional ou nacional, que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira, através dos Estados a que pertencem. O que define e caracteriza o peculiar interesse, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o Estado ou a União’.

No mesmo sentido a lição de SAMPAIO DÓRIA (1928: v.XXIV, 419):

‘O entrelaçamento dos interesses dos Municípios com os interesses dos Estados, e com os interesses da Nação, decorre da natureza mesma das coisas. O que os diferencia é a predominância e não a exclusividade’(...)

(In, Competências na Constituição de 1988, 4ª Ed. São Paulo: Atlas. p. 97 e 98)

Segundo disposto no art. 160 da Lei Orgânica Municipal:

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

I – conceder e renovar licenças para instalação e funcionamento; (...).”

Por outro lado, o pretendido pelo presente projeto encontra fundamento também no poder de polícia administrativa, cuja definição cunhada por Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, (In, "Direito Administrativo", 13ª Ed. Brasília: Ímpetus. p. 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.

No art. 78 do Código Tributário Nacional encontramos a definição do poder de polícia:

"Art. 78. Considera-se poder de polícia 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 tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos."

Sobre o tema, ensina Hely Lopes Meirelles, "compete ao Município a polícia administrativa das atividades urbanas em geral, para a ordenação da vida da cidade. Esse policiamento se estende a todas as atividades e estabelecimentos urbanos, desde a sua localização até a instalação e funcionamento (...) Para esse policiamento deve o Município indicar o proceder do administrado, regulamentar a fiscalização e cobrar as taxas estabelecidas por lei. Nessa regulamentação se inclui a fixação de horário do comércio em geral e das diversificações para certas atividades ou estabelecimentos, bem como o modo de apresentação das mercadorias, utilidades e serviços oferecidos ao público". (In, "Direito Municipal Brasileiro", 6ª Ed., Malheiros, p. 370/371).

Cumpra observar que, em tese, compete tanto ao Executivo como ao Legislativo a iniciativa de projetos de lei que, de forma geral e abstrata, estabeleçam requisitos e parâmetros à concessão de licença e alvará de funcionamento, pois se trata de típica manifestação do poder de polícia administrativa, ressaltando-se que não há em nossa Lei Orgânica nenhum dispositivo que impeça o Poder Legislativo de estabelecer regras gerais acerca da matéria.

Cabe ressaltar que a regra adotada no processo legislativo é a iniciativa concorrente, sendo excepcionais as hipóteses de iniciativa reservada ao Poder Executivo, as quais, por isso mesmo, devem ser interpretadas restritivamente.

É isso o que se depreende do artigo 61 e parágrafos da Constituição Federal, reproduzido no artigo 24 e parágrafos da Constituição Estadual e no artigo 37, §2º de nossa Lei Orgânica.

Nesse sentido o entendimento do Supremo Tribunal Federal que assentou a questão reafirmando que as hipóteses de iniciativa reservada não podem receber interpretação analógica ou extensiva, de sorte a envolver situações não previstas de forma expressa na Constituição (ADI 776-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 23-10-92, DJ de 15-12-06; g.n.).

Dessa forma, insere-se a presente matéria no âmbito da competência legislativa municipal e, por não existir reserva de iniciativa, uma vez que a propositura está adstrita a estabelecer normas gerais e abstratas acerca da matéria, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação.

Ressaltamos, por fim, que o Decreto nº 52.587, de 23 de agosto de 2011, editado posteriormente à propositura deste projeto de lei, que dispõe sobre a necessidade de apresentação de Laudo Técnico dos equipamentos de diversão instalados por "buffets" infantis, parques de diversões e similares, para fins de expedição do Auto de Licença de Funcionamento, do Alvará de Funcionamento e suas revalidações e do Alvará de Autorização e sua prorrogação, bem como sobre a obrigatoriedade de manutenção desses equipamentos por profissional habilitado, demonstra a urgência da qual se reveste o assunto.

Contudo, a despeito do decreto mencionado, é de se frisar que somente a lei em sentido formal pode atribuir à regulamentação a perenidade e segurança jurídica que o assunto requer, inclusive com a imposição de sanções pecuniárias aos infratores, a fim de garantir sua coercitividade.

Por se tratar de matéria afeta a uso e ocupação do solo deverão ser convocadas pelo menos 2 (duas) audiências públicas durante a tramitação da propositura, conforme art. 41, inciso VI, da Lei Orgânica, dependendo sua aprovação da apreciação do Plenário, nos termos do art. 105, inciso XXVII, do Regimento Interno da Câmara Municipal.

Ante o exposto somos, PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 19.10.2011.

Arselino Tatto – PT – Presidente

Aurélio Miguel - PR - Relator

Abou Anni - PV

Adilson Amadeu - PTB

Adolfo Quintas - PSDB

Dalton Silvano - PV

Floriano Pesaro - PSDB

Marco Aurélio Cunha - PSD