# PARECER Nº 2071/2015 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0391/15.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Quito Formiga, que dispõe sobre a proibição de uso de comandas ou cartões e da exibição de shows pirotécnicos sem prévia autorização do corpo de bombeiros em estabelecimentos de shows, boates, casas noturnas e estabelecimentos análogos situados no Município de São Paulo.

De acordo com a justificativa, o projeto é meritório na medida em que tende a proporcionar maior segurança para os clientes, haja vista que, em eventuais situações de emergência, será facilitada a saída do estabelecimento que, por conseguinte, ocorrerá de maneira mais rápida, já que não será necessária a cobrança dos valores consumidos no momento da saída.

Ainda nos termos da justificativa, a propositura ainda tende a proporcionar aos clientes uma melhor maneira de controlar o que foi consumido, uma vez que cada nova aquisição será paga imediatamente, reduzindo a possibilidade de erros de cálculo e cobranças indevidas.

Sob o aspecto jurídico, o projeto pode prosseguir em tramitação, posto que apresentado no regular exercício da competência legislativa desta Casa para editar normas sobre interesse local, direito do consumidor e regras balizadoras do exercício do poder de polícia do Município.

Com efeito, compete ao Município legislar concorrentemente com a União, Estados e Distrito Federal, para suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, dentro dos limites do predominante interesse local (art. 24, V, combinado com o art. 30, incisos I e II, da Constituição da República).

O projeto de lei em questão, ao dispor sobre as condições de segurança e conforto dos clientes de bares, boates, casas de shows e estabelecimentos análogos, estabelece normas mais protetivas para o consumidor, indo ao encontro da jurisprudência pátria, conforme o seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal:

"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 2.832-4/ Paraná, Rel. Min. Ricardo Lewandowski)

Corrobora esta posição o Código de Defesa do Consumidor, que versa em seu art. 55, § 1º, sobre a possibilidade do Município de legislar sobre matéria de consumo quando adotar medidas em defesa ao consumidor, como ocorre na proposta em tela que versa principalmente sobre o conforto e segurança dos clientes de uma série de estabelecimentos, senão vejamos:

"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.

§ 1° 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."

Sobre o assunto Zelmo Denari ensina que:

"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 do Janeiro: Forense Universitária, 1998. p.468).

Imperativo lembrar que, como já salientado, o projeto encontra fundamento também no poder de polícia, cuja definição legal consta do art. 78 do Código Tributário Nacional:

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.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, 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. (In, Curso de Direito Administrativo. 25ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 809.)

Entende-se que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas limitadoras 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:

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) (In, Curso de Direito Administrativo. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 469.)

Pois bem, especificamente no que tange ao objetivo do projeto, cumpre consignar que o uso de fogos de artifício é uma atividade lícita, regrada pelo Decreto-Lei nº 4.238/42, que dispõe sobre a fabricação, o comércio e o uso de artigos pirotécnicos, e que efetua a classificação destes artefatos, prevendo, inclusive, que a queima de alguns deles depende de licença prévia da autoridade competente. Saliente-se, ainda, que o Decreto Federal nº 3.365/00, que dá nova redação ao Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados (R-105), estabelece que compete às secretarias de Segurança Pública cooperar com o Exército no controle da fabricação de fogos de artifício e artifícios pirotécnicos e fiscalizar o uso e o comércio desses produtos (art. 34).

Com base na legislação acima citada, a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo expediu a Resolução nº SSP-154/11, que dá nova disposição sobre fiscalização, fabrico, comércio e uso de fogos de artifício no Estado de São Paulo, e a Polícia da Divisão de Produtos Controlados e Registros Diversos do DECADE expediu a Portaria DPCRD/Decade nº 2/11, a fim de padronizar procedimentos aptos a suplementar a interpretação das normas em vigor sobre o tema, sendo que estas duas normas trazem dispositivos sobre a queima e uso de

fogos de artifício e estabelecem procedimentos para a obtenção de licença para espetáculos de pirotecnia.

Verifica-se, assim, que tanto no plano normativo federal quanto no estadual a utilização de fogos de artifício em shows e apresentações artísticas é atividade permitida, sujeita a minucioso regramento, de modo que não poderia a legislação municipal suprimir tal direito.

Todavia, esta não é a pretensão do projeto em análise, pois o mesmo não suprime de modo absoluto o direito à utilização de fogos de artifício em apresentações artísticas e eventos afins, mas, tão somente, exige a prévia autorização do órgão competente nas condições estabelecidas. Desta forma, o que se pretende é que no âmbito do Município de São Paulo aqueles que pretendam utilizar fogos de artifício em shows e eventos similares o façam após o cumprimento de todos os trâmites legais já impostos por outros entes federativos.

Neste ponto são oportunas as ponderações de Hely Lopes Meirelles, dando a medida para a atuação do Estado na questão:

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 (...) (In, Direito Municipal Brasileiro. 16ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 483.)

Por se tratar de matéria sujeita ao quórum de maioria simples para deliberação, é dispensada a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, X, do Regimento Interno desta Casa.

Não obstante, salientamos a necessidade de apresentar um Substitutivo a fim de adequar a redação do projeto à melhor técnica de elaboração legislativa, sobretudo em função da extinção da UFM em 01.01.1996.

Pelo exposto, na forma do Substitutivo que segue, somos pela LEGALIDADE.

## SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0391/15.

Dispõe sobre a proibição do uso de comandas ou cartões de consumo e da exibição de shows pirotécnicos sem prévia autorização em casas noturnas, estabelecimentos de shows, boates e afins, e dá outras providências.

A Câmara municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica proibido o uso de comandas e ou cartões de consumo como forma de controle do consumo dos clientes em casas noturnas, estabelecimentos de shows, boates e afins.

Art. 2° Fica proibida a exibição de shows pirotécnicos sem prévia autorização do órgão competente.

Art. 3º O não atendimento do disposto nesta Lei sujeita o infrator às seguintes penalidades:

I - advertência por escrito e suspensão da licença de funcionamento até o cumprimento do disposto nesta Lei;

II - multa no valor de R$ 15.552,00 (quinze mil, quinhentos e cinquenta e dois reais) na reincidência.

III - cassação da licença de funcionamento, na segunda reincidência.

§ 1º A multa de que trata o este artigo será atualizada anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, acumulada no exercício anterior, sendo que, no caso de extinção deste índice, será aplicado outro que venha a substitui-lo.

§ 2º Constitui reincidência a prática de nova infração após a aplicação da sanção de advertência e segunda reincidência a prática de nova infração após a aplicação da sanção de multa.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Artigo 4º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 18.11.2015.

Alfredinho - PT

Ricardo Teixeira - PV - Relator

Ari Friedenbach - PHS

Arselino Tatto - PT

Conte Lopes - PTB

Salomão Pereira - PSDB

Sandra Tadeu - DEM

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 20/11/2015, p. 203

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