

RAZÕES DE VETO

Projeto de Lei nº 366/00

Ofício ATL nº 555/02, de 20 de setembro de 2002

Senhor Presidente

Tenho a honra de acusar o recebimento do Ofício nº 18/Leg.3/0509/2002, com o qual Vossa Excelência encaminhou à sanção cópia autêntica de lei decretada por essa Egrégia Câmara, nos termos do inciso I do artigo 84 de seu Regimento Interno, relativa ao Projeto de Lei nº 366/00.

De autoria do nobre Vereador Wadih Mutran, o projeto dispõe sobre requisitos para obtenção de alvará de funcionamento para empresas que aluguem cães destinados à segurança residencial, comercial ou industrial, no Município de São Paulo.

Sem embargo dos meritórios propósitos que nortearam seu ilustre autor, impõe-se veto total ao texto aprovado, com fulcro no § 1º do artigo 42 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, por manifesta inconstitucionalidade e ilegalidade, nos termos das considerações a seguir aduzidas.

A mensagem aprovada visa, por intermédio do poder de polícia municipal, compelir as empresas acima mencionadas a comprovar, para o fim de obter licença de funcionamento, o atendimento a requisitos atinentes ao registro e vacinação dos animais, à declaração da possibilidade técnica de cumprimento da legislação, referente a placas, alimentação e alojamento que impeça a fuga e à apresentação de apólice de seguros contra acidentes, devendo as empresas já licenciadas adequar-se a essas exigências. Determina, ainda, que os contratos de aluguel de cães permaneçam arquivados na empresa por, no mínimo, um ano, com a declaração de responsabilidade solidária do contratante, em caso de acidentes contra terceiros envolvendo os animais contratados.

A propositura dispõe, portanto, em seu artigo 1º, inciso III, e em seu artigo 3º, sobre matéria que, inquestionavelmente, situa-se dentro das regras que regem as relações entre particulares, relativas a responsabilidade civil, contrato de aluguel e seguro contra acidentes envolvendo animais utilizados para segurança.

Invade, pois, a competência exclusiva da União para legislar sobre Direito Civil e seguros, prevista nos incisos I e VII do artigo 22 da Constituição Federal.

A par disso, no que concerne ao exercício do poder de polícia municipal, cabe destacar que compete ao Município legislar sobre matérias relativas a zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, sossego público, segurança, estabilidade, funcionalidade e salubridade dos estabelecimentos e edificações, sendo vedado à legislação municipal impor, nesse campo, condições alheias à sua esfera de atribuições.

Indiscutivelmente, a propositura exorbita a competência municipal para disciplinar o licenciamento e funcionamento de estabelecimentos e atividades, a qual se circunscreve às normas edilícias e urbanísticas em geral, consoante acima exposto, objetivando assegurar o equilíbrio e a harmonização entre o interesse geral e o direito individual de localização e exercício das atividades urbanas.

Outrossim, impende atentar para o vício de iniciativa que macula a mensagem aprovada, a qual, ao legislar sobre a fiscalização, licenciamento e funcionamento de estabelecimentos e atividades, imiscui-se no campo do serviço público, cuja iniciativa compete privativamente ao Executivo, "ex vi" do disposto no inciso IV do § 2º do artigo 37 da Lei Orgânica Municipal, transgredindo, portanto, o princípio constitucional da harmonia e independência entre os Poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal e reproduzido no artigo 6º da Lei Maior Local.

Não obstante as razões de inconstitucionalidade sejam suficientes para fundamentar o veto integral do texto vindo à sanção, a medida incorre, ainda, em ilegalidade.

É mister assinalar que, ao buscar disciplinar, ainda que indiretamente, assunto envolvendo responsabilidade civil e contrato de seguro, a propositura veicula matéria estranha à legislação edilícia e urbanística, descumprindo, portanto, a regra inserida no inciso II do artigo 7º da Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Além disso, cumpre salientar que, no âmbito municipal, a propriedade, posse, guarda, uso e transporte de cães já se acha disciplinada pela Lei nº 13.131, de 18 de maio de 2001, regulamentada pelo Decreto nº 41.685, de 13 de fevereiro de 2002.

A legislação supracitada estabelece a obrigatoriedade de vacinação e registro de todos os cães residentes no Município de São Paulo, a responsabilidade dos proprietários por sua manutenção em condições adequadas de alojamento, alimentação, saúde, higiene e bem-estar, em locais onde fiquem impedidos de fugir e agredir terceiros ou outros animais, bem como a necessidade de afixação de placa no imóvel, alertando tratar-se de animal bravo (conferir, a propósito, os artigos 2º, 3º, 13 e 17 da Lei nº 13.131, de 18 de maio de 2001). Naturalmente, as normas acima mencionadas aplicam-se a todos aqueles que detenham a propriedade, posse, guarda ou uso de cães no Município de São Paulo, incluindo-se as empresas que alugam cães para segurança.

Assim, se o intuito da propositura é assegurar o registro, a vacinação e os cuidados relacionados aos cães, o assunto já se acha disciplinado na esfera municipal, estando normatizadas, por outro lado, na legislação civil, as questões relativas à responsabilidade civil e aos seguros contra acidentes, o que torna despropositada a medida.

Destarte, pelas razões ora expendidas, vejo-me compelida a não acolher o texto aprovado, vetando-o na íntegra, com fulcro no artigo 42, § 1º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, ante os insanáveis vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade que o maculam.

Assim sendo, devolvo o assunto à apreciação dessa Egrégia Câmara que, com seu elevado critério, se dignará a reexaminá-lo.

Na oportunidade, renovo a Vossa Excelência protestos de elevado apreço e distinta consideração.

MARTA SUPLICY, Prefeita

Ao Excelentíssimo Senhor

JOSÉ EDUARDO MARTINS CARDOZO

Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

PUBLICADO DOM 05/11/2002

PARECER Nº 1552/02 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O VETO TOTAL APOSTO AO PROJETO DE LEI Nº 366/00.

Trata-se de veto parcial apostado pela Sra. Prefeita ao projeto de lei nº 366/00, de autoria do Nobre Vereador Wadih Mutran, que visa impor requisitos para a obtenção de alvará de funcionamento pelas empresas que alugam cachorros destinados à segurança residencial, comercial ou industrial, no Município de São Paulo.

Aprovado nos termos do art. 84, I, do Regimento Interno, em 17 de agosto de 2002, o projeto recebeu veto total, por ilegalidade e inconstitucionalidade.

Alega a Sra. Prefeita que o projeto contém regras atinentes ao Direito Civil e seguros, sobre as quais compete privativamente à União legislar (art. 22, I e VII, CF); que no âmbito do poder de polícia a Comuna deve limitar-se a regulamentar assuntos como zoneamento, uso e ocupação do solo, sossego público, segurança, estabilidade, funcionalidade e salubridade dos estabelecimentos e edificações; que o PL traz vício de iniciativa na medida em que é reservado ao Chefe do Executivo a iniciativa de leis sobre fiscalização, licenciamento e funcionamento de estabelecimentos e atividades; que a proposta esbarra na Lei Complementar Federal nº 95/98 que cuida da elaboração, redação, alteração e consolidação das leis; e que já há legislação municipal regulando o assunto (Lei nº 13.131/01).

Não assiste razão à Sra. Prefeita, como veremos a seguir.

O texto aprovado não disciplina quer Direito Civil quer matéria relativa a seguros, inserindo-se, isto sim, no âmbito do poder de polícia administrativa que detém o município para "condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado" (in "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros Editores, pág. 340).

Especificamente com relação à obrigatoriedade de apresentação de apólice de seguro contra acidentes, ressalta-se que o projeto não está legislando sobre os tipos de seguros existentes, mas unicamente determinando que o estabelecimento realize tal seguro, a fim de proporcionar bem estar e segurança ao munícipe que se utiliza de tais serviços. Outros exemplos existem na legislação municipal nesse sentido.

Lembramos, ainda, que a extensão e limites do poder de polícia administrativa não são tão restritos quanto quer a Sra. Prefeita. Com efeito, vejamos a lição de Hely Lopes Meirelles:

"A extensão do poder de polícia é hoje muito ampla, abrangendo desde a proteção à moral e aos bons costumes, a preservação à saúde pública, a censura de espetáculos públicos, a segurança das construções e dos transportes, até a segurança nacional em particular. Daí encontrarmos nos Estados modernos a polícia de costumes, a polícia sanitária, a polícia das construções, a polícia das águas, a polícia de atmosfera, a polícia florestal, a polícia de trânsito, a polícia dos meios de comunicação e divulgação, a polícia das profissões, a polícia ambiental, a polícia da economia popular, e tantas outras que atuam sobre atividades particulares que afetam ou podem afetar os superiores interesses da comunidade, que incumbe ao Estado velar e proteger. Onde houver interesse relevante da coletividade ou do próprio Estado, haverá, correlatamente, igual poder de polícia administrativa para a proteção desses interesses. É a regra, sem exceção (...) Os limites do poder de polícia são demarcados pelo interesse social em conciliação com os direitos fundamentais do indivíduo, assegurados na Constituição da República (art. 5o)" (ob. cit. , pág. 343).

Quanto ao vício de iniciativa apontado nas razões de veto, não traz a Sra. Prefeita o embasamento legal para tal afirmação. É que a regra é a competência concorrente para membros do Legislativo e Prefeito iniciarem o processo legislativo. Excepcionalmente tal capacidade é atribuída privativamente ao Chefe do Executivo, vindo as exceções expressas nos arts. 37, 69, 70 e 111 da Lei Orgânica do Município. Em momento algum encontra-se referência expressa à impossibilidade de membros do Legislativo proporem projetos de lei regulamentando a concessão de alvará de funcionamento.

Com efeito, um dos meios de atuação de que dispõe a Administração para o exercício do poder de polícia é justamente o alvará, que é "o instrumento da licença ou da autorização para a prática de ato, realização de atividade ou exercício de direito dependente de policiamento administrativo" (in "Direito Administrativo Brasileiro", RT, 16a ed., pág. 117). Como se percebe, a atividade exigente de alvará é justamente aquela que depende de policiamento administrativo, tendo em vista a defesa do interesse coletivo ou do próprio Estado, encontrando a proposta amparo no art. 160, incisos II e III, da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Salienta-se, por fim, que o fato de existir legislação regulando a matéria não impede expeça-se outro diploma normativo mais abrangente ou que discipline o assunto sob aspectos diversos, sendo que eventuais incompatibilidades são solucionadas pela Lei de Introdução ao Código Civil em seu art. 2o, parágrafo 1o, segundo o qual "a lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior".

Pelo exposto, somos

PELA REJEIÇÃO DO VETO.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 30/10/02.

Antonio Carlos Rodrigues - Presidente

William Woo - Relator

Alcides Amazonas

Antonio Paes - Baratão

Arselino Tatto - contrário

Celso Jatene

Jooji Hato

Laurindo

Wadih Mutran