



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

PARECER N°

135

/2020

Projeto de Lei Complementar nº 2/2020

Processo nº 76/2020

FLS.	005
PROC.	076/2020
C.M.	

Iniciativa: Vereador Delegado Elton Negrini

Assunto: Dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação dos itens que especifica nas piscinas de uso coletivo – no Município de Araraquara – e dá outras providencias.

A matéria trazida a lume, por meio da propositura apresentada pelo digníssimo edil em epígrafe, merece minuciosa análise constitucional e legal, tendo em vista a necessidade de verificar se máculas provenientes de inconstitucionalidades corrói-a, tanto pela perspectiva formal quanto material.

De proêmio, depreende-se que não. E os fundamentos deste entendimento partirá, *a priori*, pela via formal.

Será o Município competente para tratar do assunto, a propósito, legislar sobre? Afinal, de qual assunto se trata? Diante deste aspecto primário e respondendo tais indagações, cumpre destacar que ao analisar a processualística legislativa que se deve constitucionalmente adotar e confrontá-la com a produção legislativa da propositura, quanto à forma orgânica desta, não há que se falar em vício, uma vez que não se olvida que compete ao Município legislar sobre matéria de interesse local, a teor do que dispõe o art. 30, inc. I, da Constituição Federal (CF), notadamente – como é o caso – acerca de posturas municipais, poder de polícia administrativa.

Irradia-se da propositura em tela hialino interesse público atinente à segurança, condizente com o mencionado poder nos termos do ordenamento jurídico pátrio, como se percebe da extração legal do seu conceito, posto no parágrafo único do art. 206 da Lei Complementar nº 17, de 1º de dezembro de 1997 (Código Tributário de Município de Araraquara), *ipsis verbis*:

“Considera-se poder de polícia o exercício de atividade da administração pública que disciplinando direito, interesses 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 tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.” (grifos nossos)

Conceito, inclusive, replicado do *caput* art. 78 do Código Tributário Nacional.

Ultrapassada tal vertente do aspecto formal, no tocante à iniciativa, não se verifica indevida ingerência do Poder Legislativo no âmbito de atuação do Chefe



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

FLS.	006
PROC.	076/2010
C.M.	

do Poder Executivo, seja por não se tratar de competência exclusiva deste, seja por não veicular matéria relacionada à reserva de Administração.

Neste prumo, por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as hipóteses de competência exclusiva do Chefe do Executivo (art. 61, §1º, da Constituição Federal de 1988, disposto simetricamente no art. 74 da Lei Maior Municipal) devem ser interpretadas restritivamente, inexistindo óbice à iniciativa parlamentar de propositura que não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de servidores públicos, porquanto o constituinte não restringiu o âmbito de sua titularidade, cuidando-se, isto sim, de competência legislativa concorrente.

Essa questão, aliás, foi objeto do Tema nº 917 da Repercussão Geral, tendo o E. Supremo Tribunal Federal reconhecido a constitucionalidade de ato normativo de autoria parlamentar que obrigava a instalação de câmeras de monitoramento em escolas públicas municipais e cercanias, *in verbis*:

"Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido" (ARE nº 878.911 RG/RJ, Relator Ministro Gilmar Mendes) (**grifo nosso**)

Noutra esteira, adentrando-se também na esfera contudística da proposição, repisa-se que esta versa sobre o poder de polícia administrativa do Município de Araraquara, instituindo normas de segurança direcionadas ao uso de piscinas coletivas – em estabelecimentos de natureza privada – existentes em seu território, não havendo que se falar em imposição indevida de obrigações ao Poder Executivo ou interferência em matéria inserida na reserva de administração.

Nesse sentido, na minuciosa lição de Maria Sylvia Zanella di Pietro:

"o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público. Esse interesse público diz respeito aos mais variados setores da sociedade, tais como segurança, moral, saúde, meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio cultural, propriedade. Daí a divisão da polícia administrativa em vários ramos: polícia de segurança, das florestas, das águas de trânsito, sanitária, etc. (...) **O poder de polícia reparte-se entre Legislativo e Executivo. Tomando-se como pressuposto o princípio da legalidade, que impede a Administração impor obrigações ou proibições senão em virtude de lei, é evidente que, quando se diz que o poder de polícia é a faculdade de limitar o exercício de direitos individuais, está-se pressupondo que essa limitação seja prevista em lei. O Poder Legislativo, no exercício do poder de polícia que incumbe ao Estado, cria, por leis, as chamadas limitações administrativas ao exercício das liberdades públicas.** A



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

FLS.	007
PROC.	076/2010
C.M.	

Administração Pública, no exercício da parcela que lhe é outorgada do mesmo poder, regulamenta as leis e controla a sua aplicação, preventivamente (por meio de ordens, notificações, licenças ou autorizações) ou repressivamente (mediante imposição de medidas coercitivas)" (Direito Administrativo, Editora Forense, 29ª edição, págs. 155/156). (grifos nossos)

Por oportuno, cabe ressaltar que a propositura em apreço enuncia norma abstrata e genérica, restringindo-se a estabelecer condições impessoais de segurança de interesse da coletividade, delimitando, assim, o âmbito e os limites a serem observados posteriormente pelo Poder Executivo quanto à fiscalização e imposição de sanções em caso de inobservância de seus preceitos.

Sobre isso, o ilustre professor Hely Lopes Meirelles, por sua vez, ensina que:

"(...) atuando a polícia administrativa de maneira preferentemente preventiva, ela age através de ordens e proibições mas, e sobretudo, por meio de normas limitadoras e condicionadoras da conduta daqueles que utilizam bens ou exercem atividades que possam afetar a coletividade, estabelecendo as denominadas limitações administrativas. Para tanto, o **Poder Público edita leis e os órgãos executivos expedem regulamentos e instruções fixando as condições e requisitos para o uso da propriedade e o exercício das atividades que devam ser policiadas**; e, após as verificações necessárias, é outorgado o respectivo alvará de licença ou de autorização, ao qual se segue a fiscalização competente. O alvará é o instrumento da licença ou da autorização para a prática do ato, realização de atividade ou exercício de direito dependente de policiamento administrativo" (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 18ª edição, 2017, pág. 511). (grifo nosso)

À vista disso, o poder de polícia conferido ao Estado permite-lhe cominar restrições aos direitos dos indivíduos e às liberdades públicas, interferindo na órbita particular para preservar o interesse público.

Essa prerrogativa de limitar ou condicionar atividades privadas ou sociais, inerente ao poder de polícia, só pode ser legitimamente exercida quando respeitada a função precípua do Poder Legislativo em inovar a ordem jurídica, criando direitos e obrigações inéditos no ordenamento por meio de lei em sentido formal, sendo lícito à Câmara Municipal dispor sobre medida de polícia administrativa.

Sobre o assunto, José dos Santos Carvalho Filho pondera que:

"(...) a expressão 'poder de polícia' comporta dois sentidos, um amplo e um estrito. **Em sentido amplo, poder de polícia significa toda e qualquer ação restritiva do Estado em relação aos direitos individuais. Sobreleva nesse enfoque a função do Poder Legislativo, incumbido da criação do 'ius novum', e isso porque apenas as leis, organicamente consideradas, podem delinear o perfil dos direitos, elasticsendo ou reduzindo o seu conteúdo.** É princípio constitucional o de que 'ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

FLS.	008
PROC.	076/2016
C.M.	

lei' (art. 5º, II, CF). **Em sentido estrito, o poder de polícia se configura como atividade administrativa, que consubstancia, como vimos, verdadeira prerrogativa conferida aos agentes da Administração, consistente no poder de restringir e condicionar a liberdade e a propriedade.** É nesse sentido que foi definido por RIVERO, que deu a denominação de polícia administrativa. Aqui se trata, pois, de atividade tipicamente administrativa e, como tal, subjacente à lei, de forma que esta já preexiste quando os administradores impõem a disciplina e as restrições aos direitos" (Manual de Direito Administrativo, Editora Atlas, 31ª edição, pág. 78). **(grifos nossos)**

Por outro lado, a fiscalização dos estabelecimentos situados em seu território é poder-dever inerente à polícia administrativa e, por isso mesmo, não gera despesas diretas ao Município.

Vale dizer, "se eventualmente será ou não necessária criação de novos cargos de fiscalização, ou mesmo se será ou não necessária atividade suplementar de servidores, e se isso provocará ou não maiores gastos por parte do Poder Público, é algo que dependerá essencialmente da opção político-administrativa, calcada na esfera da conveniência e oportunidade, a cargo do Chefe do Poder Executivo Municipal. E essa avaliação e decisão ocorrerão no âmbito administrativo, não decorrendo diretamente da lei impugnada" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 222759-52.2014.8.26.0000, Relator designado Desembargador Paulo Dimas Mascaretti, TJSP).

Ipsa facto, ainda que assim não fosse, a jurisprudência do C. Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) é no sentido de que a ausência de especificação de fonte de custeio apenas conduz à inexecutabilidade da norma no ano em que foi aprovada, isso sem falar que o projeto de lei complementar em jogo não diz respeito às diretrizes orçamentárias e tampouco ao orçamento anual, não traduzindo infringência a dispositivo legal ou constitucional algum.

Derradeiramente, não restando dúvidas acerca da competência da edilidade para legislar sobre o tema, destaca-se, a propósito, precedente da lavra do C. Órgão Especial do TJSP, nestes termos:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.063, de 11 de setembro de 2015, do Município de Taubaté, que **'dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de dispositivo para interromper o processo de sucção em piscinas e dá outras providências'**. ALEGAÇÃO VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E À DISPOSIÇÃO DO ARTIGO 25 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. Rejeição. **Norma impugnada, no caso, que é dirigida exclusivamente aos estabelecimentos particulares (clubes sociais e esportivos, condomínios, hotéis, academias e outros assemelhados), sem qualquer interferência em área de gestão administrativa.** Conforme entendimento jurisprudencial, **'a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca'** (STF, ADI 724-MC/RS, Plenário,



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

FLS. 009
PROC. 076/2020
C.M.

Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 27/04/2001). **Atividade de fiscalização, ademais, que já é inerente às funções da administração, não gerando despesas extraordinárias para o município.** Ação julgada improcedente" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2036083-25.2016.8.26.0000, Relator Desembargador Ferreira Rodrigues). **Grifos nossos.**

Ex positis, o Projeto de Lei Complementar nº 002/2020 é constitucional, devendo prosperar pelas razões aqui ventiladas, por isto.

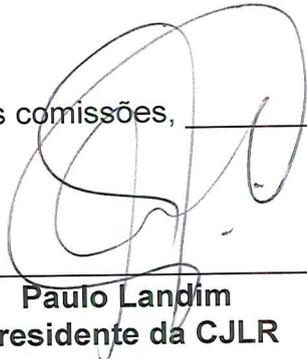
Quanto ao mérito, o plenário – soberano – decidirá.

À Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento para manifestação.

É o parecer.

Sala de reuniões das comissões,

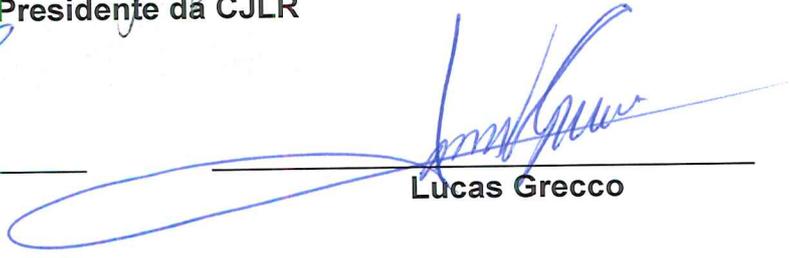
24 MAR. 2020



Paulo Landim
Presidente da CJLR



José Carlos Porsani



Lucas Grecco