



CJ nº 0522/09

Rio de Janeiro, 30 de abril de 2009.

Ilmº Sr.
Vereador Ilton Campos
Câmara Municipal de
UNAÍ - MG

Senhor Vereador,

Em resposta à sua solicitação, recebida em 27 de abril, remetemos-lhe o Parecer nº 0510/2009, respondendo ao Projeto de Lei nº 018 e ao Projeto de Lei Complementar nº 001/2009, os demais projetos serão respondidos por pareceres específicos.

Agradecemos mais uma vez a confiança depositada neste Instituto, cujo parecer se destinam a dar a melhor e mais segura orientação a nossos associados.

Cordialmente,


Rachel Farhi
Consultora Jurídica

FOM\prl

PARECER

Nº: 0510/09¹

- PG - Processo Legislativo. Competência suplementar do Município para legislar sobre o meio ambiente. Regulamentação da prática da pesca no território municipal.
- PU - Política urbana. Projeto de lei que fixa o horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais. Princípio da separação de poderes (art. 2º da CF/88).

CONSULTA:

A Câmara Municipal nos encaminha para análise dois projetos de lei sobre os temas abaixo especificados.

RESPOSTA:

- Projeto de Lei nº 18/2009, que regulamenta a pesca nas águas do Rio Preto e seus afluentes nos limites do Município

De acordo com a justificativa encaminhada, anexa ao projeto de lei, a pesca predatória vem causando desequilíbrio ambiental no Rio Preto e seus afluentes, motivo pelo qual, pretende-se proibir, terminantemente, a captura de peixes, de qualquer espécie, para consumo e comercialização, ressalvadas a pesca esportiva (pesque e solte), a realizada por pescadores profissionais e a de subsistência.

O legislador constituinte, em vários dispositivos de nossa Magna Carta, demonstrou sua preocupação com a defesa do meio ambiente estabelecendo no art. 225 ser dever do Poder Público e de toda a coletividade a defesa e a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Com relação às competências em matéria ambiental, verifica-se que a Constituição Federal dividiu-as em competência material e legislativa. O Município poderá legislar sobre questões ambientais para suplementar a

¹ Parecer solicitado pelo Vereador Ilton Campos, Presidente da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e redação da Câmara Municipal de Unai - MG

legislação federal e estadual quando forem silentes e quando existir matéria de predominante interesse municipal, nos termos do incisos I e II do art. 30 da Constituição Federal.

A Lei nº 6.938/81, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, dispõe sobre a competência municipal nos parágrafos 1º e 2º do art. 6º nos seguintes termos:

"Art. 6º. Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como das Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

.....
V - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas áreas de jurisdição.

§ 1º. Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º. **Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.**" (negrito acrescentado).

Especificamente sobre a pesca, cabe destacar o que dispõe a Lei Federal nº 9.605/1998, que regulamenta as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente:

"Art. 34. **Pescar em período no qual a pesca seja proibida ou em lugares interditados por órgão competente:**

Pena - detenção de um ano a três anos ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

Parágrafo único. **Incorre nas mesmas penas quem:**

I - pesca espécies que devam ser preservadas ou espécimes com tamanhos inferiores aos permitidos;

II - pesca quantidades superiores as permitidas, ou mediante a utilização de aparelhos, petrechos, técnicas e métodos não permitidos.

III - transporta, comercializa, beneficia ou industrializa espécimes provenientes da coleta, apanha e pesca proibidas."

A Lei federal nº 7.679, de 23 de novembro de 1988, que dispõe sobre a proibição da pesca de espécies em períodos de reprodução e dá outras providências, determina o seguinte:

“Art. 1º Fica proibido pescar:

- em cursos d'água, nos períodos em que ocorrem fenômenos migratórios para reprodução e, em água parada ou mar territorial, nos períodos de desova, de reprodução ou de defeso;

II - espécies que devam ser preservadas ou indivíduos com tamanhos inferiores aos permitidos;

III - quantidades superiores às permitidas;

IV - mediante a utilização de:

a) explosivos ou de substâncias que, em contato com a água, produzam efeito semelhante;

b) substâncias tóxicas;

c) aparelhos, petrechos, técnicas e métodos não permitidos;

V - em época e nos locais interditados pelo órgão competente;

VI - sem inscrição, autorização, licença, permissão ou concessão do órgão competente.

§ 1º Ficam excluídos da proibição prevista no item I deste artigo os pescadores artesanais e amadores que utilizem, para o exercício da pesca, linha de mão ou vara, linha e anzol.

§ 2º É vedado o transporte, a comercialização, o beneficiamento e a industrialização de espécimes provenientes da pesca proibida.”

Há que se destacar também que a Lei nº 14.181, de 2002 do Estado de Minas Gerais, que dispõe sobre a política de proteção à fauna e à flora aquáticas e de desenvolvimento da pesca e da aquicultura no Estado e dá outras providências, prescreve o seguinte:

“Das Proibições

Art. 8º - Fica proibida a pesca, observadas as normas estabelecidas pelo órgão competente:

I - de espécie que deva ser preservada;

II - de espécime que tenha tamanho inferior ao permitido;

III - em quantidade superior à permitida;

IV - - em rio ou local não permitido, conforme determinação do órgão competente;

V - em época não permitida;

IV - em desacordo com o que dispuser o zoneamento de pesca;

VII - com aparelho, petrecho, substância, técnica ou método não autorizado;

VIII - sem licença de pesca, excetuados os casos previstos na legislação em vigor.

Parágrafo único - Excetuam-se das proibições previstas neste artigo os atos de pesca para fins científicos, de controle ou de manejo de espécies, autorizados e supervisionados pelo órgão competente."

A lei acima referida foi regulamentada pelo Decreto nº 43713/2004 o qual estabeleceu várias proibições para a pesca.

Diante do exposto, resta concluir que o Município pode estabelecer regulamentação especial para a pesca realizada em seu território, cabendo ao órgão ambiental municipal determinar quais os períodos, espécies e quantidades permitidas para a pesca, desde que sejam observadas as prescrições da legislação federal e estadual. Como sua competência em matéria ambiental é suplementar, a existência de norma estadual ou federal impedirá o Município de legislar sobre o mesmo tema.

Ressalte-se, ainda, que a problemática da pesca predatória é um interesse que suplanta o meramente local, fato que não impede o Poder Público local de estabelecer seu próprio código do meio ambiente, incentivando o controle e a fiscalização nas áreas municipais que estejam sendo alvo da pesca predatória através da instituição de mecanismos de ação local a ser feito em regime de cooperação com o órgão estadual competente e com a sociedade civil organizada.

Por fim, observamos que o art. 3º dispõe que não será atingida pelas proibições da lei, a pesca exclusivamente esportiva no estilo pesque e solte. Lembramos que esta prática constitui um meio cruel de pesca por causar mutilação aos peixes que são devolvidos ao mar e viram alvo fácil de predadores maiores. O que para uns é considerado uma mera atividade de lazer, por ser praticada, na maioria das vezes, por amadores, é feita sem o menor controle já que a captura ocorre em disparidade de machos, fêmeas e filhotes, provocando desequilíbrio ambiental. Por isso, cabe analisar se tal prática à luz de regulamentação específica.

O §3º do art. 3º além de não estar adequado com a melhor técnica legislativa por não guardar relação com o caput, isenta os pescadores profissionais dos limites de peso e quantidade previstos na lei. Tal disposição pode desvirtuar o objetivo central do projeto de lei.

Os §§ 1º e 2º do art. 3º do projeto também não apresentam relação com o caput, devendo ser remunerados como artigos ou como parágrafos de outro artigo.

- Projeto de Lei Complementar nº 01/2009 – Altera dispositivos da Lei Complementar nº 03/1991, que institui o Código de Posturas Municipal, para regulamentar o horário de funcionamento de bares, restaurantes, churrascarias, pizzarias, lanchonetes e similares.

Preliminarmente, saliente-se não ser a matéria em questão objeto de lei complementar, porque só o são as que estão expressamente previstas como tal na Constituição Federal, o que não é o caso daquela objeto do projeto em exame. Consequentemente, ainda que objetive ele alterar lei complementar local sobre o tema, por não ser a matéria própria de lei complementar, foi a lei local que se quer modificar recepcionada pelo ordenamento jurídico como lei ordinária, daí poder ser modificada por via de lei ordinária, espécie adequada ao trato da matéria em questão.

Aos Municípios compete estabelecer a política de desenvolvimento urbano com o objetivo de ordenar as funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, da CF/88), promovendo o adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, da CF/88).

Embora deva observar as diretrizes e objetivos gerais de desenvolvimento urbano traçados pela União e as regras genéricas expedidas pelos Estados, a atuação legislativa municipal em matéria urbanística tem campo próprio e pleno.

As regras sobre zoneamento e uso do solo, por criarem limitações ao direitos de propriedade, à liberdade e ao direito de construir devem ser objeto de lei em sentido estrito em função do princípio da legalidade, norteador de todos os atos da Administração Pública (CF, art. 37, caput). O tema não se reserva à iniciativa privativa do Chefe do Executivo por não se encontrar entre as hipóteses do art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal.

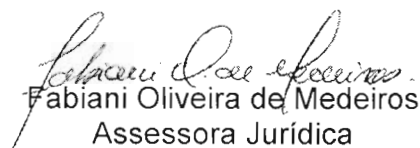
Portanto, a limitação de horário de funcionamento de que trata o Projeto de lei Complementar nº 01/2009 encontrando-se dentro da plena competência municipal. Sobre o tema, o STF sedimentou sua interpretação da Constituição com a edição da Súmula de nº 645, vejamos:

“É COMPETENTE O MUNICÍPIO PARA FIXAR O HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DE ESTABELECIMENTO COMERCIAL.”

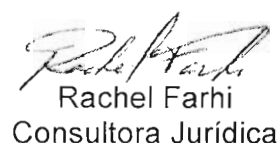
No entanto, o art. 3º do projeto, por violar o princípio da separação de poderes (art. 2º da CF/88), resta prejudicado por inconstitucionalidade. O Poder Executivo ao firmar convênios exerce atividade administrativa de gestão por ser ele o único competente para avaliar a conveniência e a oportunidade de sua celebração, assim como a escolha de seu objeto. Por ser questão situada no âmbito da discricionariedade do Chefe do Poder Executivo, não se faz necessária, portanto, autorização legislativa para tal fim, segundo interpretação do art. 84, II c/c art. 29, caput, parte final da CRFB/88.

Impõe-se comentar, também que normas como a do art. 4º ao impor obrigação ao Poder Executivo são inconstitucionais por ferirem o princípio da independência entre os poderes e violarem a norma de reserva de iniciativa disposta no art. 61, §1º, II, "e" da Constituição Federal.

É o parecer, s. m. j.


Fabiani Oliveira de Medeiros
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer


Rachel Farhi
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 30 de abril de 2009.

FOM\prl
H:\2009\20090510.DOC