



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 122/2019 – (Apoio Legislativo)

Assunto: Projeto de Lei nº 132/19 – Autoria Vereador Henrique Conti – “Dispõe acerca da obrigatoriedade do uso de mangueiras transparentes nas bombas de combustíveis”

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **“Dispõe acerca da obrigatoriedade do uso de mangueiras transparentes nas bombas de combustíveis”** de autoria do Vereador Henrique Conti solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Cumpre, primeiramente, destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passo a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

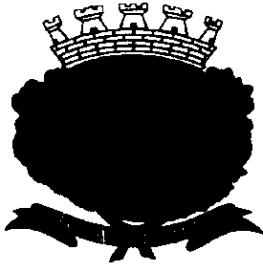
Primeiramente, no que se refere ao aspecto constitucional, legal ou jurídico, verificamos que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

O conceito de interesse local encontramos na doutrina: *“Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípes. Se se exigisse essa exclusividade, essa*

X



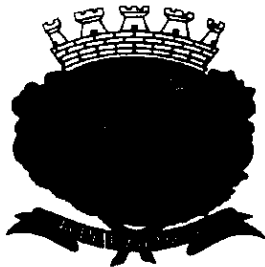
CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 não o 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. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União. (...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local." (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed, Malheiros Editores, p. 111)

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem adotando os seguintes posicionamentos a respeito de matéria semelhante dos quais se extraem os princípios aplicáveis ao caso em tese:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 8.963, de 21 de maio de 2018, do Município de Jundiaí, que “prevê, em postos de combustíveis, painel de divulgação de preços e quadro informativo sobre os estabelecimentos” Norma impugnada, de iniciativa parlamentar, que não versa sobre energia ou venda de combustíveis, restringindo-se a cuidar de matéria referente à informação e conseqüente proteção do consumidor Lei que não extrapola a competência suplementar dos Municípios Artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal Lei Municipal que não viola o princípio federativo Precedentes desse Colendo Órgão Especial Inconstitucionalidade não configurada. Pedido improcedente.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

Assim, de rigor a revisão dos fundamentos da liminar concedida, em especial, considerando os precedentes deste Colendo Órgão Especial a respeito da matéria.

Como se sabe, o Estado e o Município devem seguir, por simetria, os princípios da Constituição Federal (artigo 144, da Constituição do Estado), incluindo-se a repartição de competências administrativas e legislativas decorrentes do pacto federativo.

A Constituição brasileira adotou a competência concorrente não cumulativa ou vertical, de forma que a competência da União está adstrita ao estabelecimento de normas gerais, devendo os Estados e Distrito Federal especificá-las através de suas respectivas leis.

Sobre o tema, a lição de Raul Machado Horta: "As Constituições federais passaram a explorar, com maior amplitude, a repartição vertical de competências, que realiza a distribuição de idêntica matéria legislativa entre a União Federal e os Estados-membros, estabelecendo verdadeiro condomínio legislativo, consoante regras constitucionais de convivência. A repartição vertical de competências conduziu à técnica da legislação federal fundamental, de normas gerais e de diretrizes essenciais, que recai sobre determinada matéria legislativa de eleição do constituinte federal. A legislação federal é reveladora das linhas essenciais, enquanto a legislação local buscará preencher o claro que lhe ficou, afeiçoando a matéria revelada na legislação de normas gerais às peculiaridades e às exigências estaduais. A Lei Fundamental ou de princípios servirá de molde à legislação local. É a Rahmengesetz, dos alemães; a Leggecornice, dos italianos; a Loi de cadre, dos franceses; são as normas gerais do Direito Constitucional Brasileiro."1

*Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ao discorrer sobre a **competência legislativa concorrente**, preconiza a predominância da legislação editada pela União sobre as normas editadas por Estados e pelo Distrito Federal:*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

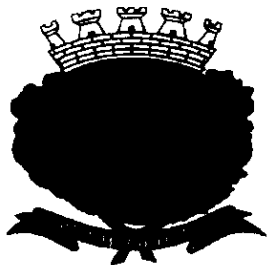
ESTADO DE SÃO PAULO

“Por outro lado, existe uma repartição vertical. Há uma competência concorrente deferida à União, aos Estados e ao Distrito Federal (não aos Municípios) (art. 24). Neste campo, compete à União estabelecer apenas as 'normas gerais' (art. 24, § 1º). Aos Estados e ao Distrito Federal cabe complementar essas normas, adaptando-as às suas peculiaridades (competência complementar, que a Constituição incorretamente chama de 'suplementar', art. 24, § 2º). Na falta de normas gerais editadas pela União, os Estados e o Distrito Federal podem editá-las, suprimindo a lacuna (competência supletiva, que a Constituição também chama de 'suplementar', de modo incorreto, art. 24, § 3º). Neste caso, porém, editando a União as normas gerais, estas prevalecerão sobre as que houverem sido promulgadas pelos Estados ou pelo Distrito Federal (art. 24, § 4º).” (Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. “Curso de Direito Constitucional”. 39ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 92).

E, segundo lição de Hely Lopes Meirelles:

“Tratando-se de competências concorrentes e supletivas, sempre que a esfera mais alta passar a prover o mesmo assunto de modo diverso do provimento inferior fica afastada a regulamentação da entidade menor; se não houver conflitos vigem, paralelamente, ambas as competências. (...)” (Cf. “Direito Municipal Brasileiro”, 14ª ed., Malheiros, 2006, págs. 461-2).

Com efeito, os Municípios não constam no artigo 24, da Constituição Federal como legitimados para legislar concorrentemente, entre outros temas, sobre proteção do consumidor (inciso VIII), atribuição apenas da União, dos Estados e do Distrito Federal. Todavia, eles detêm competência para “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber” (artigos 30, inciso I e II), de tal arte que a legislação municipal, ao tratar de semelhante questão, não pode contrariar a disciplina contida em regras federais e estaduais.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

A propósito, salienta André Ramos Tavares:

“O Município possui a chamada competência suplementar (art. 30, II, CF). É que poderão os Municípios suplementar a legislação federal e estadual 'no que couber'. Trata-se de uma possibilidade de especificar a legislação federal e estadual sobre a matéria. Impõem-se duas condições: 1ª) a presença do interesse local e 2ª) a compatibilidade com a legislação federal e estadual.

É competência, portanto, que difere daquela denominada concorrente entre Estados e União, na qual prevalece o interesse local do Estado (Art. 24) em face de legislação federal contrária. Ademais, lembra Ubirajara Custódio Filho, com base na competência suplementar, não está autorizado o Município a invadir competência da União ou dos Estados-membros.” (in “Curso de Direito Constitucional”, Saraiva, 2002, p.753).

E, ainda, sobre a competência legislativa suplementar municipal: “Pode-se afirmar, portanto, que a competência municipal suplementar, enunciada no art. 30, II, da Carta, presta-se apenas a acrescentar algo à legislação federal e à estadual, sem a função supletiva ou colmatadora a que alude Tércio Sampaio Ferraz Júnior, ou seja, complementa, mas não supre. Inexistindo legislação federal e/ou, estadual, desautorizado está o Município a legislar sobre as questões previstas no art. 24. Esclarecida tal distinção, cuide-se agora de interpretar a locução 'no que couber', utilizada no final do dispositivo em tela (art. 30, II). O conteúdo semântico dessa expressão pode ser sintetizado em dois pontos, a serem observados cumulativamente: a) 'no que couber' = no que for compatível com a legislação federal e a estadual; b) 'no que couber' = excluídos os assuntos de competência privativa da União, dos Estados membros ou do Distrito Federal. Explica-se. O primeiro ponto parece evidente: se o Município irá suplementar a legislação federal e a estadual, haverá de fazê-lo em conformidade com ambas. O segundo ponto decorre da conclusão de que



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

o Município não poderá suplementar a legislação federal e a estadual, em matéria de competência privativa da União e/ou dos Estados-membros.” (Ubirajara Custódio Filho, “As Competências do Município na Constituição Federal de 1988”, IBDC, Celso Bastos Editor, 2000, SP, p.85/86).

Portanto, ainda que não tenha competência concorrente para dispor a respeito das matérias arroladas no artigo 24 da Constituição Federal, o Município tem competência suplementar, de modo a apenas poder complementar a legislação federal (Lei Federal nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, que “dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis, de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, estabelece sanções administrativas e dá outras providências”), tendo em vista que a norma impugnada, de iniciativa parlamentar, não versa sobre energia ou venda de combustíveis, restringindo-se a cuidar de matéria referente à informação e proteção do consumidor.

Colhe-se da jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal:

“EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Lei nº 12.420/99, do Estado do Paraná. Consumo. Comercialização de combustíveis no Estado. Consumidor. Direito de obter informações sobre a natureza, procedência e qualidade dos produtos. Proibição de revenda em postos com marca e identificação visual de outra distribuidora. Prevenção de publicidade enganosa. Sanções administrativas. Admissibilidade. Inexistência de ofensa aos arts. 22, incs. I, IV e XII, 170, incs. IV, 177, §§ 1º e 2º, e 238, todos da CF. Ação julgada improcedente. Aplicação dos arts. 24, incs. V e VIII, cc. §2º, e 170, inc. V, da CF. É constitucional a Lei nº 12.420, de 13 de janeiro de 1999, do Estado do Paraná, que assegura ao consumidor o direito de obter informações sobre a natureza, procedência e qualidade de produtos combustíveis comercializados nos postos revendedores do



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

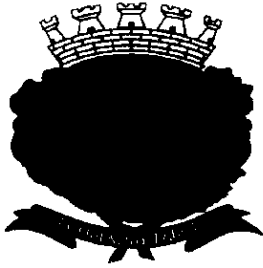
ESTADO DE SÃO PAULO

Estado.” (ADI nº 1980/PR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 16/04/2009).

No mesmo sentido, o entendimento deste Colendo Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 7.282, de 18 de maio de 2017, do Município de Mogi das Cruzes, que “dá nova redação aos artigos 1º e 2º da Lei Municipal nº 6.809, de 10 de julho de 2013 e dá outras providências” Lei que dispõe sobre a obrigatoriedade, em todas as bombas de abastecimento nos postos revendedores de combustíveis do Município, de informações ao cliente em forma de percentual indicativo da diferença de preço entre o litro do álcool/etanol e da gasolina comum, indicando ainda o combustível mais vantajoso para os consumidores de veículos bicombustíveis Lei que não viola o princípio federativo, porquanto não se está a legislar sobre energia ou sobre competência da ANP (arts. 1º; 18; 22, IV; 24, VIII e §§; e 30, I e II, CF; Leis Federais 9.478/97 e 9.847/99; art. 18 e 19 Resolução ANP 41/2013) Inconstitucionalidade não configurada. Ação julgada improcedente.” (ADI nº 2207157-16.2017.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, j. 03/10/2018).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal que dispõe sobre a obrigatoriedade de exibição em postos revendedores de combustíveis de placa com o valor percentual do litro do álcool/etanol em relação ao valor do litro da gasolina. Norma impugnada que se restringe a cuidar de matéria referente à informação e consequente proteção do consumidor, abrangida pela competência suplementar do Município. Inexistência de afronta à regra contida no artigo 25 da Constituição do Estado. Ausência de ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Previsão de dotação orçamentária generalista não se constitui em vício de constitucionalidade. Possibilidade de remanejamento ou complementação orçamentária, bem como de postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente. Pedido julgado improcedente, cassada a



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

liminar deferida.” (ADI nº 2211244-83.2015.8.26.0000, Rel. Designado Des. Márcio Bartoli, j. 06/4/2016).

Nesse quadro, inexistente, pois, qualquer vício de inconstitucionalidade na Lei local, que cuida de matéria referente à informação e proteção do consumidor, abrangida pela competência suplementar do Município, nos termos do artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal, outra não é a solução, senão a improcedência do pedido, cassando-se a liminar outrora concedida” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2151234-68.2018.8.26.0000)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 5.363, de 27.08.18, do Município de Mauá, a qual “dispõe sobre a cassação do alvará de funcionamento de postos de combustíveis estabelecidos no município que adulterarem, comercializarem, estocarem, transportarem ou oferecerem aos consumidores combustíveis adulterados e dá outras providências”.

Vício de competência legislativa. Inocorrência. A cassação do alvará de funcionamento de postos se insere no âmbito do poder de polícia do Município sobre o comércio de combustíveis. Inequívoco interesse local na regulamentação da matéria (art. 30, I, CF). Questão consumerista ventilada apenas de modo indireto e mediato, não acarretando usurpação da competência da União ou Estados (art. 24, V, da CF). Ademais, a fiscalização sobre os postos de combustível pelo Procon (Lei Estadual nº 12.675/07) pode coexistir perfeitamente com o policiamento realizado pela Municipalidade sobre referidos estabelecimentos. Legítimo exercício de competência legislativa pelo Município de Mauá.

Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal.

Organização administrativa. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Lei de iniciativa parlamentar, nos §§ 1º e 2º de seu art. 2º, disciplinou o prazo



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

de duração do processo administrativo para averiguar possíveis irregularidades (90 dias) e a sanção a ser imposta aos responsáveis pelo estabelecimento infrator (proibição, por três anos, de obtenção de novo alvará para qualquer ramo de atividade).

Descabimento. Ingerência em matéria administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei Municipal nº 5.363/18. Ação procedente, em parte." (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.218.927-69.2018.8.26.0000)

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98.

Quanto à votação da proposição a deliberação será tomada pela maioria simples de votos, presente pelo menos a maioria dos membros da Câmara conforme art. 159 do Regimento Interno.

Ante o exposto, sob o aspecto focado, a proposta poderá reunir condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

CMV, aos 12 de agosto de 2019.

Aline Cristine Padilha

Diretora Legislativa OAB/SP nº 167.795