



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO



Parecer DJ nº 348/2016

Assunto: Projeto de Lei nº 175/2016 - Autoria do Vereador Aldemar Veiga Junior – “Dispõe sobre a proibição do uso, por profissionais que atuam em estabelecimentos que manipulem, produzam ou armazenem alimentos, de equipamentos de proteção individual fora do ambiente do trabalho.”

À Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente Vereador Paulo Roberto Montero

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que dispõe sobre a proibição do uso, por profissionais que atuam em estabelecimentos que manipulem, produzam ou armazenem alimentos, de equipamentos de proteção individual fora do ambiente do trabalho.

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

Desse modo, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo que seus fundamentos podem ou não ser utilizados pelos membros desta Casa.

A proposição visa a proteção do consumidor final ao evitar riscos de contaminação por impurezas e bactérias, levadas de um local a outro através dos



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



profissionais que se utilizam dos equipamentos de proteção individual fora do ambiente do trabalho e que manipulem, produzam ou armazenem os alimentos.

No que tange à competência entendemos que o projeto enquadra-se nas seguintes disposições da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Pois bem, analisando os dispositivos do Projeto em comento, inicialmente temos que por força da Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, inciso I e II).

De tal sorte que a proposição também se encontra no rol de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a proteção da Saúde da população.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Desta feita o pretendido projeto encontra fundamento, no Código de Defesa do Consumidor, Lei Federal nº 8.078/90, que entre os direitos básicos do consumidor, elencados em seu art. 6º, prevê o direito à "proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos" (inciso I).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



No tocante à iniciativa parlamentar também não se vislumbra óbice por tratar de matéria que não se encontra no rol de hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Executivo e não acarreta despesas, visto que a fiscalização inerente ao poder de polícia já é de obrigação do Executivo estando devidamente estruturado, cuja definição legal encontra-se traçada no art. 78 do Código Tributário Nacional, verbis:

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 tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Sobre o tema, ensina Hely Lopes Meirelles, que "compete ao Município a polícia administrativa das atividades urbanas em geral, para a ordenação da vida da cidade. Esse policiamento se estende a todas as atividades e estabelecimentos urbanos, desde a sua localização até a instalação e funcionamento ... Para esse policiamento deve o Município indicar o proceder do administrado, regulamentar a fiscalização e cobrar as taxas estabelecidas por lei. Nessa regulamentação se inclui a fixação de horário do comércio em geral e das diversificações para certas atividades ou estabelecimentos, bem como o modo de apresentação das mercadorias, utilidades e serviços oferecidos ao público." (in "Direito Municipal Brasileiro", 6º ed., Ed. Malheiros, págs. 370,371).

Nesse sentido temos o posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em caso semelhante:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 7.078, de 14 de dezembro de 2012, do Município de Guarulhos, que obriga pizzarias, restaurantes e empresas que fornecem alimentos para consumo imediato a utilizarem selo de garantia ou lacre destrutível nas embalagens de entrega -Matéria de interesse local e também



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



atinente à proteção e defesa do consumidor, em relação à qual era lícito ao Município suplementar a legislação federal, nos exatos limites da competência definida no artigo 30, incisos I e II, da CF — Inocorrência, outrossim, de vício de iniciativa do projeto de lei deflagrado pelo Legislativo Municipal, haja vista que a norma editada não regula matéria estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, que se encontra delimitada pelos artigos 24, §2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta - Previsão legal, na verdade, que apenas impõe obrigações a particulares e não implica no aumento de despesa do Município, uma vez que o dever de fiscalização do cumprimento das normas é conatural aos atos normativos e não tem efeito de gerar gastos extraordinários - Precedentes desta Corte - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente, ficando prejudicado o agravo interno.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Guarulhos em face da Lei nº 7.078, de 14 de dezembro de 2012, de iniciativa parlamentar, promulgada pela Presidência da Câmara dos Vereadores após a rejeição do veto integral aposto pelo Chefe do Poder Executivo, que obriga pizzarias, restaurantes e empresas que fornecem alimentos para consumo imediato, a utilizarem selo de garantia ou lacre destrutível nas embalagens de entrega, no âmbito daquele Município. Alega o autor, em essência, que: a legislação questionada dispõe sobre políticas públicas relacionadas à higiene e saúde, invadindo a esfera da gestão administrativa, que envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo, cuja iniciativa legislativa, privativa e indelegável, pertence ao Chefe do Poder Executivo; ao estabelecer a aplicação de penalidades aos infratores, exige a atuação de agentes fiscais treinados, acabando por dispor sobre prestação de um serviço público, que apenas ao Prefeito cabe legislar; resta patente, portanto, que a lei municipal questionada imiscui-se em matéria sujeita a iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, desconsiderando o princípio da separação dos Poderes; apenas ao Prefeito incumbe a administração municipal, cabendo-lhe definir as prioridades da sua gestão, sob pena de ser transformado em mero cumpridor de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



determinações do Poder Legislativo; além disso, a execução daquele ato normativo implicará no aumento das despesas públicas, sem que se tivesse indicado a fonte de custeio, não bastando a mera alusão genérica a dotações orçamentárias próprias, que não atende às exigências do art. 17, §§ 1º, 2º, 4º e 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal e arts. 25 e 176, inciso I, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta; houve, ainda, manifesta afronta a competência exclusiva da União para legislar sobre normas gerais de produção e consumo, na forma do art. 24, inciso V e §§ 1º e 2º, da Constituição Federal de 1988; nem há que se argumentar com o exercício de competência suplementar, pois não há espécie interesse local que autorize a intromissão legislativa do Município, por aplicação da regra do art. 30, inciso I e II, da Constituição Federal; também se verifica a violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e ao art. 111 da Constituição Estadual, pois a Lei Municipal nº 7.078/12 possui cunho sanitário, tratando de questão já abordada no Código Sanitário Municipal de forma mais abrangente, que prevê penalidades específicas de acordo com a gravidade da infração, antecedentes, atenuantes e agravantes; ofendeu-se, outrossim, o princípio da livre iniciativa e da livre concorrência, bem como os arts. 170, parágrafo único, 173 e 174 da Constituição Federal, que devem ser observados pelos entes públicos locais, por força do art. 144 da Constituição Estadual, haja vista que os estabelecimentos atingidos pela lei questionada estarão em desvantagem em relação a outros localizados em outros Municípios que não adotem legislação similar.

A medida liminar postulada na exordial foi deferida para o fim de "sustar ex nunc a eficácia da legislação impugnada" (v. fls. 89/90), e contra esta decisão a Câmara do Município de Guarulhos interpôs agravo regimental (v. fls. 98/104). A Procuradoria Geral do Estado foi citada para a demanda (v. fls. 108), manifestando seu desinteresse em realizar a defesa da lei atacada nos autos (v. fls. 111/112). A Procuradoria Geral de Justiça opinou pela improcedência da ação (v. fls. 116/126), e a Presidência da Câmara Municipal prestou as informações requisitadas, defendendo a constitucionalidade da legislação impugnada (v. fls. 128/139). E o relatório.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



A ação não merece acolhida. Com efeito, a Lei Municipal nº 7.078, de 14 de dezembro de 2012, objeto da demanda em causa, dispõe, in verbis:

"Art. 1º. Ficam as pizzarias, restaurantes e demais empresas que fazem entrega de alimentos para consumo imediato obrigadas a usarem selo de garantia ou lacre destrutível nas embalagens de entrega.

§ 1º. O selo de garantia ou lacre destrutível de que trata o caput deste artigo é aquele que não pode ser removido, é o lacre inviolável.

§ 2º. O selo de garantia ou lacre destrutível deve conter informação que se o lacre estiver violado, o produto deverá ser devolvido.

Art. 2º. A inobservância ao disposto no art. 1º acarretará a aplicação sucessiva de sanções.

Parágrafo único. O Poder Executivo fiscalizará e aplicará as seguintes sanções:

I - multa de 1.000 UFGs (mil Unidades Fiscais de Guarulhos), quando da primeira autuação;

II - multa de 2.600 UFGs (duas mil e seiscentas Unidades Fiscais de Guarulhos), quando da segunda autuação;

III - suspensão das suas atividades, por até 30 (trinta) dias, em caso de nova reincidência;

IV - cancelamento definitivo do Alvará de Licenciamento, em caso de nova reincidência.

Art. 3º. As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 4º. Esta Lei entra em vigor a partir da data de sua publicação".

Como se vê, a lei em comento cuidou de regular matéria atinente à proteção e defesa do consumidor, acerca da qual compete apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar, na forma estabelecida no artigo 24, incisos V e XII, da Carta Magna. Não obstante, é certo, também, que o tema poderia ser tratado suplementarmente pelo Município de Guarulhos, regulando questão de interesse predominantemente local, por aplicação da regra do artigo 30, incisos I e II, da mesma Carta Magna; ardeada invasão de competência legislativa de outros entes federativos e conseqüente afronta ao princípio



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



federativo e aos preceitos do artigo 24, inciso V e § 1º, da Constituição Federal e artigo 144 da Constituição do Estado de São Paulo. A propósito, destaca Alexandre de Moraes que: "O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da predominância do interesse (...) e aos municípios concernem os assuntos de interesse local. (...) Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), pois como afirmado por Fernanda Dias Menezes, 'ó inegável que mesmo atividades e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurantes e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc, dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional¹. Dessa forma, salvo às tradicionais e conhecidas hipóteses de interesse local, as demais deverão ser analisadas caso a caso, vislumbrando-se qual o interesse predominante (princípio da predominância do "interesse")" (V. "Direito Constitucional", 27ª edição, São Paulo, Editora Atlas, 2011, pp. 314 e 328/329). E o Colendo Supremo Tribunal Federal já assentou o entendimento de que os Municípios detêm competência para editar normas de proteção das relações de consumo, valendo aqui a transcrição das ementas de dois recentes julgados da Primeira Turma daquele Pretório, em casos análogos ao dos autos:

"Agravo regimental no agravo de instrumento. Constitucional. Competência legislativa dos Municípios. Tempo de espera. Atendimento. Agências bancárias. Assunto de interesse local. Normas de proteção ao consumidor. Precedentes. 1. É pacífica a jurisprudência desta Corte de que os Municípios detêm competência para legislar sobre o tempo máximo de espera por atendimento nas agências bancárias, uma vez que essa questão é de interesse local e diz respeito às normas de proteção das relações de consumo, não se confundindo com a atividade-fim das instituições bancárias. 2. Agravo regimental não provido" (v. AgR no AI nº 495187/SP, Primeira Turma, relator Ministro DIAS TOFFOLI, j. 30/08/2011, DJe 11/10/2011);



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



"Agravo regimental no agravo de instrumento. Constitucional. Competência legislativa dos Municípios. Instalação de sanitários nas agências bancárias. Assunto de interesse local. Normas de proteção ao consumidor. Precedentes. 1. É pacífica a jurisprudência desta Corte de que os Municípios detêm competência para legislar determinando a instalação de sanitários nas agências bancárias, uma vez que essa questão é de interesse local e diz respeito às normas de proteção das relações de consumo, posto que visa o maior conforto dos usuários daquele serviço, não se confundindo com a atividade-fim das instituições bancárias. 2. Agravo regimental não provido" (v. AgR no RE n.º 266536/SP, Primeira Turma, relator Ministro DIAS TOFFOLI. 17/04/2012, DJe 11/05/2012).

Possível, então, considerar aqui que a Lei Municipal n.º 7.078/2012 nada mais fez do que suplementar as normas gerais traçadas na legislação federal pertinente (Lei Federal n.º 8.072/90), nos estritos limites da competência que lhe confere o artigo 30, inciso II, da Constituição Federal, afastando, portanto, definitivamente, qualquer indício de invasão de competências reservadas; e nem se alegue que a matéria versada no ato normativo questionado demandaria tratamento uniforme em todos os Municípios, porquanto se cuida de questão afeta ao peculiar interesse de cada ente público local, inserindo-se em seu poder discricionário aquela regulamentação. É irrelevante, in casu, que o Código Sanitário (Lei Municipal n.º 6.144/06) dispõnha acerca de "um processo de Boas Práticas de Fabricação de Alimentos" (v. fls. 27), haja vista que tal legislação não se insere por minúcias como a prevista na Lei Municipal n.º 7.078/2012, inexistindo qualquer incompatibilidade entre tais atos normativos; a disposição legal em causa mostra-se adequada aos fins a que se destina e, pelo seu eventual descumprimento, comina sanções razoáveis e pertinentes, dirigindo-se a todos os estabelecimentos de mesma natureza existentes no âmbito do Município de Guarulhos, razão pela qual não há que se falar em desconsideração dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade ou ao art. 111 da Constituição Estadual. Não há que se alegar, outrossim, afronta aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, bem como aos arts. 170, parágrafo único, 173 e 174 da Constituição Federal, pois o exercício de qualquer atividade empresária está sempre sujeito a limitações



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



impostas pela Administração Pública; a aplicação de tais princípios e preceitos de forma absoluta conduziria a verdadeiro absurdo, visto que impediria até mesmo eventual tributação de empresas; além disso, como afirmado precedentemente, a exigência legal atacada atinge todos os estabelecimentos mencionados no art. 10 dessa legislação, situados no território do Município de Guarulhos, o que basta a garantir a livre concorrência e a paridade de condições entre essas empresas; deçabe, ainda, argumentar-se com violação ao princípio da isonomia, em relação a estabelecimentos situados em municípios que não adotem legislação similar à ora impugnada, devendo-se ter em consideração a clássica acepção trazida por Rui Barbosa, segundo a qual: "A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualam" 2. De outra banda, não colhe, igualmente, o argumento de invasão de iniciativa reservada do Prefeito Municipal, em suposta afronta direta ao princípio da independência dos Poderes e também aos artigos 50, 24, §2º, nº 1 e 2, 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição Estadual. Segundo o sempre irreprochável escólio de Hely Lopes Meirelles: "Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais" (v. "Direito Municipal Brasileiro", 15ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2006, pp. 732/733). No caso vertente, à evidência, a lei local versou acerca de tema de interesse geral da população, atinente precipuamente aos consumidores, como anotado linhas atrás, sem qualquer relação com matéria estritamente administrativa, esta sim, afeta apenas à iniciativa do Poder Executivo, razão pela qual poderia mesmo decorrer de proposta parlamentar.

Bem de ver que a iniciativa do processo legislativo reservada ao Chefe do Poder Executivo está perfeitamente delimitada na Constituição Estadual em seus artigos



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



24, § 2o, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174, aplicáveis ao ente local por expressa imposição da norma do artigo 144 da mesma Carta Paulista; em nenhuma dessas hipóteses, porém, insere-se a matéria objeto da legislação municipal ora impugnada, tratando-se, portanto, de questão da competência legislativa comum dos Poderes Legislativo e Executivo. Nem tampouco há que se falar que a previsão legal contestada nos autos implicaria no indevido aumento de despesas do ente público local, sem a respectiva indicação da fonte de custeio, em violação ao comando contido nos arts. 25, 167, inciso I, e 176, inciso I, da Constituição Estadual, art. 17, §§ 1o, 2o, 4o, e 5o da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 63, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Guarulhos.

Ora, a perene fiscalização das atividades comerciais estabelecidas em seu território insere-se no poder-dever da Administração Municipal, que dela não pode furtar-se; todos os estabelecimentos empresariais instalados no âmbito do Município de Jundiaí, em especial aqueles enumerados no art. 1o do ato normativo ora atacado, devem estar sob permanente vigilância dos órgãos públicos locais responsáveis, aos quais incumbe verificar o pleno atendimento da legislação que lhes é aplicável; assim, não merece acolhida o argumento de que a imposição das obrigações previstas na Lei nº 7.078/2012 "aumentará as despesas do erário referentes à fiscalização de seu cumprimento" (v. fls. 15), máxime porque elas foram dirigidas apenas aos particulares e não ao Poder Executivo local; e não há qualquer indicação concreta de que aludida fiscalização desse preceito legal importará em "elevados gastos com a contratação de pessoal especializado", especialmente porque tal controle administrativo fica restrito à verificação do uso do "selo de garantia ou lacre destrutível", o que pode ser constatado visualmente, inclusive à distância, por qualquer pessoa. A propósito, já decidiu esta Corte Paulista, em caso análogo ao dos autos, que "o dever de fiscalização do cumprimento das normas é conatural aos atos normativos e não tem, no caso, efeito de gerar despesas ao Município. Além disso, a matéria tratada na lei impugnada é de polícia administrativa, e as obrigações foram impostas aos particulares, exclusivamente" (v. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0006247-80.2012.8.26.0000, relator Desembargador Guerrieri Rezende), Os fundamentos



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



para rejeição das alegações expendidas pelo autor na petição inicial da ação foram perfeitamente sintetizados nas informações prestadas pela Câmara Municipal de Guarulhos, ao consignar que: "Não há violação à separação dos Poderes, pois não se especifica o órgão ou a maneira da fiscalização; a obrigação é dirigida aos particulares, não sendo criada despesa para a Administração Pública; e a fiscalização já está abrangida pela polícia administrativa relativa ao comércio local (v. fls. 134). Bem realçou a douta Procuradoria Geral de Justiça que:

"...não se constata violação ao princípio da separação de poderes em razão da origem parlamentar da lei impugnada. A reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder executivo deve ser expressa e taxativa em obséquio ao princípio da separação de poderes e à regra da iniciativa legislativa comum ou concorrente (arts. 2o e 61, caput e § 1º, Constituição Federal; arts 5º e 24, §2º, Constituição Estadual), não sendo presumida. Igualmente não se constata a existência de reserva da Administração contida no art. 47, II, XIV e XIX, da Constituição Estadual porque a matéria não se amolda em qualquer das disposições que permitem, excepcionalmente, a emissão de atos normativos pelo Chefe do Poder executivo sem interferência do Poder Legislativo. As normas do processo legislativo federal são de observância simétrica para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A regra é a iniciativa legislativa pertencente ao Poder Legislativo; exceção é a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos, e que, por isso, não se presume. Corolário é a devida interpretação restritiva às hipóteses de iniciativa legislativa reservada, perfilhando tradicional lição salientando que: '(...) a distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica' (J. H. Meirelles Teixeira. Curso de Direito Constitucional, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593). As reservas de iniciativa legislativa a autoridades, agentes, entidades ou órgãos públicos diversos do Poder Legislativo devem sempre ser interpretadas restritivamente na medida em que, ao transferirem a ignição do processo legislativo, operam reduções a funções típicas do Parlamento e de seus membros. (...) A lei não tratou de nenhuma matéria cuja iniciativa legislativa seja reservada ao Chefe do Poder Executivo, e tampouco houve violação ao princípio da separação de poderes por invasão da esfera da gestão administrativa. Em diversas passagens da inicial, o requerente assenta que a legislação dispõe sobre políticas públicas, logo, seria de iniciativa reservada do Chefe do Executivo. Contudo, não se pode concordar com referida argumentação. (...). As matérias em que há iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, em conformidade com a Constituição do Estado de São Paulo, são indicadas taxativamente no art. 61, §1º, II, da Constituição Federal (reproduzido no art. 24, § 2º, da Constituição do Estado), e cuja leitura revela claramente que a lei não trata de nenhum dos assuntos arrolados.

Não há, no caso, qualquer vestígio nem mesmo ténue de desrespeito ao princípio da separação dos poderes, estabelecido no art. 2º da Constituição Federal, repetido no art. 5º da Constituição Estadual. Inadmissível suscitar, demais, ofensa ao art. 25 da Constituição Estadual. A lei não cria encargos financeiros novos para sua execução pelo Poder Executivo, senão aos particulares. Ademais, a discussão sobre a geração de despesa pública, sedimentada no argumento de ações estatais para fiscalização e execução da lei, extravasa o âmbito estreito do contencioso abstrato, concentrado e direto de constitucionalidade pela introdução de matéria de fato e dependente de prova. Se é impossível cogitar que do exercício de sua execução e fiscalização derivem despesas novas sem cobertura financeiro-orçamentária (relacionadas à hipotética criação de cargos públicos), pois, a atividade comercial já é precedentemente absorvida pela polícia administrativa preexistente, não é viável concluir que do citado art. 25 - que não reproduz o art. 63, I, da Constituição Federal - soa que toda e qualquer lei que gere despesa só



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



possa advir de projeto de autoria do Executivo. O Supremo Tribunal Federal tem estimado que: I - não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil — matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo' (RT, 866/112). É que diferentemente do ordenamento constitucional anterior, 'não havendo mais a expressa disposição no texto constitucional de que é iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre matéria financeira, tal reserva não mais subsiste, não sendo cabível interpretação ampliativa na hipótese, conforme entende inclusive nossa Suprema Corte', assinala José Maurício Conti ao comentar a inexistência de reserva de iniciativa para leis que criam ou aumentam despesa pública (Iniciativa legislativa em matéria financeira, in Orçamentos Públicos e Direito Financeiro, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 283-307, coordenação José Maurício Conti e Fernando Facury Scaff). Também não é inconstitucional o art. 2º da Lei n. 7.078, de 14 de dezembro de 2012, na medida em que as sanções administrativas cominadas não se mostram absurdas, ilógicas, inadequadas ou irracionais, considerando que estabelecem multas de maneira escalonada em razão de reincidência. Da mesma forma, sequer se pode cogitar de ofensa aos princípios da proporcionalidade, razoabilidade, livre iniciativa e livre concorrência. Exigir que as pizzarias, restaurantes e demais empresas que façam entrega de alimentos para consumo imediato sejam obrigadas a usarem selo de garantia ou lacre destrutível nas embalagens de entrega mostra-se razoável e não interfere de modo algum na atividade comercial (não há, pois, usurpação de competência legislativa federal)" (v. fls. 121/126).

Aliás, nesse mesmo sentido, precedentes deste Colendo Órgão Especial, lançados em casos análogos ao dos autos, assentaram, na justa medida, que: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei n° 7.417, de 23 de março de 2010, do Município de Jundiaí, deste Estado - Lei que determina, nos estabelecimentos que fabriquem, distribuam ou comercializem lâmpadas fluorescentes, a



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



disponibilização de recipiente para coleta daquelas lâmpadas quando inservíveis - Proteção do meio ambiente e poder de polícia - Competência municipal - Matéria que não é de competência reservada, mas sim geral ou concorrente, haja vista que não inserida no artigo 24, §2º, 1 a 6 da Constituição do Estado de São Paulo - Ausência de violação ao princípio da independência e harmonia entre os poderes - Inexistência de criação de despesa sem indicação da fonte - Mera inserção de mais uma averiguação em atividade fiscalizatória já existente e que não reclama contratação ou treinamento de funcionários, tampouco dispêndio de materiais para sua execução - Precedente entendimento do C. Órgão Especial no sentido em caso análogo - Ação improcedente" (v. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0001862-26.2011.8.26.0000, relator Desembargador Octávio Helene, j. 27/07/2011); "Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei Municipal que obriga os comerciantes a lavarem previamente as laranjas utilizadas na produção de suco por extrusão em máquinas automáticas - Vício de iniciativa - Inexistência - Matéria tratada na lei que não se confunde com aquelas restritas reservadas à iniciativa do Chefe do Poder Executivo - Especificidade que não deixa margem de dúvida acerca da compatibilidade do conteúdo ao Código Sanitário local, de caráter genérico - Inexistência de criação de despesas para a Administração Pública, que já tem a incumbência de fiscalização abrangida pela polícia administrativa - Princípios da razoabilidade e proporcionalidade observados - Improcedência da ação" (v. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0101651-61.2012.8.26.0000, relator Desembargador Ribeiro da Silva, j. 5/12/2012). Em suma, não havia realmente óbice à deflagração do processo legislativo perante a Câmara de Vereadores, não padecendo o ato normativo impugnado de qualquer vício formal ou material de constituição. Ante o exposto, julga-se improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, ficando prejudicado o agravo interno de fls. 98/104. AULO DIMAS MASCARETTI Relator Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0026425-16.2013.8.26.0000

Quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

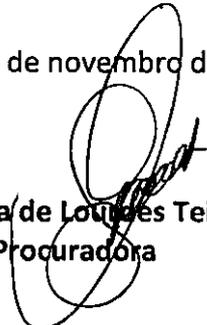


consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

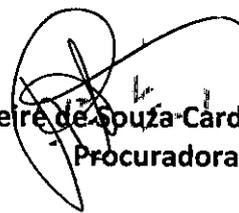
Ante ao exposto concluímos pela legalidade e constitucionalidade do projeto. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o Soberano Plenário.**

É o parecer.

D.J., aos 07 de novembro de 2016.


Aparecida de Lóuís Teixeira
Procuradora

De acordo:


Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora