



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 022 /2020

Assunto: Projeto de Lei nº 05/20 – Aatoria Vereador Kiko Beloni – “Dispõe sobre a opção de os empresários, possam reunir em uma única placa, todas as placas de fixação obrigatórias de informação e orientação aos consumidores, afixando em local de fácil acesso e visível no município de Valinhos e dá outras providências”

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **“dispõe sobre a opção de os empresários, possam reunir em uma única placa, todas as placas de fixação obrigatórias de informação e orientação aos consumidores, afixando em local de fácil acesso e visível no município de Valinhos e dá outras providências”** de autoria do Vereador Kiko Beloni solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Da exposição de motivos consta expressamente sua justificativa:

“A presente propositura, tem por objetivo fazer adequações nos estabelecimentos comerciais, que são obrigados a afixar várias placas, nos seus estabelecimentos, que muitas vezes, nós consumidores não somos bem informados ou orientados, pelo fato de ser tratar de muitas placas obrigatórias, os empresários sem espaço adequado, afixam em vários lugares.

Atualmente em âmbito federal, estadual e Municipal, são mais de 15 cartazes de afixação, e é frequente chegarmos em estabelecimentos

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

comerciais, que tem as placas amontoadas, que dificulta a leitura e passa a desinformar ao invés de cumprir o papel a que foi destinada.

Segundo informações dos comerciantes, esteticamente os ambientes ficam sujos e chegam a ficar sem serem percebidas as informações ali afixadas e muitos estabelecimentos não renovam as placas, ficando as mesmas sujas e em outras vezes afixadas em locais de difícil visualização.

As placas destinadas aos deficientes visuais, continuam da mesma forma, pois não podem ser feitas de acrílico, por conta da perda do tátil, que é a forma de leitura do deficiente visual.

A aprovação dessa medida é importante para auxiliarmos aos empresários a informar com organização e simplicidade os seus clientes.

Assim, solicito aos Nobres Vereadores desta Ilustre Casa de Leis, a aprovação deste projeto, posto a importância para o empresário reunir em uma única placa, informações e orientações obrigatórias, que interessam aos consumidores em Valinhos.”

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, verifica-se que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal no que se refere à competência do Município:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa 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 Supremo Tribunal Federal consolidou seu entendimento a respeito das matérias cuja competência é privativa do Chefe do Poder Executivo por meio do Tema 917 reconhecendo-se a repercussão geral do assunto no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911:

“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

(ACP) ✱



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

(...)

Assim, somente nas hipóteses previstas no art. 61, §1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.

Ressalto, ademais, no tocante à reserva de iniciativa referente à organização administrativa, que esta Corte já pacificou jurisprudência no sentido de que a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais (ADI 2.447, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 4.12.2009).

No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada.

Por fim, acrescente-se que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição.

Ante o exposto, manifesto-me pelo reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional debatida nos presentes autos e, no mérito, pela reafirmação da jurisprudência desta Corte no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo

(ACP) ✕



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).

Dessa forma, na linha da jurisprudência desta Corte, conheço do agravo para dar provimento ao recurso extraordinário e reformar o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a fim de declarar a constitucionalidade da Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro.

Publique-se.

Brasília, 9 de setembro de 2016.

Ministro Gilmar Mendes

Relator"

Vislumbram-se também os entendimentos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no mesmo sentido da Corte Federal:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE "TORNA OBRIGATÓRIO AOS ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS A INSERÇÃO, NAS PLACAS E AVISOS SINALIZADORES DE ATENDIMENTO PRIORITÁRIO, SÍMBOLO MUNDIAL DA CONSCIENTIZAÇÃO DO AUTISMO". LEI MUNICIPAL DELIMITADA À REGULAMENTAÇÃO ESTABELECIDADA, NO ÂMBITO VERTICAL, E CUMPRE A FINALIDADE PROGRAMÁTICA DA NORMA COMPLEMENTAR, DENTRO DOS PRECISOS LIMITES DESTA, BUSCANDO ASSEGURAR E PROMOVER, EM CONDIÇÕES DE IGUALDADE, O EXERCÍCIO DOS DIREITOS E DAS LIBERDADES FUNDAMENTAIS DA PESSOA DEFICIENTE, AUTISTA. RESPEITADAS AS NORMAS FEDERAIS E ESTADUAIS. AUSÊNCIA DE AFRONTA AO PACTO FEDERATIVO. NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR. LEGISLAÇÃO QUE NÃO INTERFERE

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

NA GESTÃO ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO. NORMA QUE SE RESTRINGE A CUIDAR DE MATÉRIA REFERENTE À INFORMAÇÃO E ESTÍMULO AO EXERCÍCIO DA CIDADANIA. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA À REGRA CONTIDA NO ARTIGO 25 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. CRIAÇÃO DE GASTOS SEM INDICAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO. POSSIBILIDADE DE REALOCAÇÃO E SUPLEMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.

Ação direta julgada improcedente.

(...)

*O ordenamento constitucional brasileiro, na Constituição Federal de 1988, adota a técnica de repartição que enumera, expressamente, os poderes da União (arts. 21 e 22) e os dos Municípios (art. 30), reservando aos Estados as competências não vedadas no texto constitucional. E a dosagem adotada para cumprir esta técnica é a ditada pelo **princípio da preponderância dos interesses**, segundo o qual matérias de interesse regional, de competência dos Estados e as de interesse local, de competência do Município. Dentro deste sistema de partilha de competências, o Constituinte de 1988 optou por reunir o critério vertical e o horizontal, contemplando ainda a hipótese de delegação de competência pela União aos Estados (§ único do art. 22).*

Pois bem. Ao contemplar a competência concorrente, a Constituição Federal não abrangeu a célula municipal. Mas ela supre tal omissão na redação do inciso II do artigo 30, uma vez que nele ela estabelece a competência legislativa suplementar do Município, competência esta que o Município não possuía nas constituições anteriores. O termo "suplementar" é impreciso, pois pode significar não apenas complementar (complementar o que existe) ou suprir (o que não existe, estando lacunoso). Fernanda Dias Menezes de Almeida

(ACP) 



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

esclarece que a melhor exegese da Carta Constitucional indica que a competência suplementar dos Municípios alcança tanto a complementar quanto a supressiva, pois tal interpretação se dá em franco respeito à autonomia Municipal, prescrita expressamente no caput do art. 18 do texto constitucional.

Tal competência suplementar do Município encontra limites que também decorrem de todo o sistema constitucional vigente não poderá contrariar nem as normas gerais da União, tampouco as normas estaduais que rejam a matéria em questão. Mas poderá sempre especificar e detalhar o quanto prescrito nas normas estaduais, de acordo com as particularidades locais. E, ainda, quando inexistentes as normas gerais da União, aos Municípios, tanto quanto aos Estados, se abre a possibilidade de suprir a lacuna, editando normas gerais.

Assim sendo, mostra-se indubitoso aceitar a existência de normas suplementares municipais, ainda que existentes normas gerais federais ou estaduais sobre a matéria, desde que as normas locais não excedam os limites

traçados pela legislação superior vigente ou que venha a vigorar.

Especificamente quanto à competência suplementar dos Municípios, salienta Alexandre de Moraes, "a Constituição Federal prevê a chamada 'competência suplementar' dos municípios, consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: 'interesse local'".

É esta também a lição de Bernardo Gonçalves Fernandes: "(...) a resposta sobre quais matérias poderão ser objeto de competência suplementar pelos Municípios está no próprio art. 30, II, que

(ACP) ✱



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

determina que o Município poderá suplementar 'no que couber' as legislações federais e estaduais. Porém, o sentido deve ser aquele que entende que o 'no que couber' significa que: a) matérias que envolvam assuntos de interesses locais; e b) matérias que envolvam o art. 23 (competências administrativas comuns) e art. 24 (competência legislativas concorrentes), da CR/88." (Ação Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2241455-97.2018.8.26.0000)

"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 consequente 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.

(...)

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.

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 Legge cornice, dos italianos; a Loi de cadre, dos franceses; são as normas gerais do Direito Constitucional Brasileiro."

*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:*

*"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*

(ACP) *A*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

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

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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).

(...)

(ACP) *J*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

3. À vista do exposto, pelo meu voto, julgo improcedente o pedido.
(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2151234-68.2018.8.26.0000)

De tal sorte que ao tratar da matéria em conformidade com a repartição de competências constitucionais, o projeto amolda-se aos entendimentos jurisprudenciais.

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

Ante o exposto, sob o aspecto focado, a proposta reúne condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, visto que trata de matéria de competência do Município e de iniciativa geral, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

CMV, aos 11 de fevereiro de 2020.


Aline Cristine Padilha
Procuradora OAB/SP nº 167.795

(ACP)