



**Câmara Municipal de Mococa**  
PODER LEGISLATIVO

<b>CÂMARA MUNICIPAL - MOCOCA -</b>		
<b>PROTOCOLO</b>		
<b>NÚMERO</b> 3031	<b>DATA</b> 2-9-2013	<b>RÚBRICA</b> 

Projeto de Lei nº. 106, de 02 de setembro de 2013.

*Estabelece a obrigação de disponibilizar álcool gel 70% para higiene das mãos nos estabelecimentos que comercializam alimentos para consumo no local e dá outras providências.*

**FAÇO SABER**, que a Câmara Municipal de Mococa, em sessão realizada no dia \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2013, aprovou Projeto de Lei nº. \_\_\_\_\_/2013, de autoria do Vereador Elias de Sisto, e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

*Art. 1º. Os estabelecimentos que comercializem alimentos para consumo no local deverão, como medida de higiene e saúde pública, disponibilizar para os consumidores álcool gel a 70% para higienização das mãos antes do consumo dos alimentos.*

*Parágrafo Único. Os estabelecimentos devem manter álcool em gel em locais de fácil acesso e visualização.*

*Artigo 2º. O descumprimento do disposto nesta lei sujeitará o estabelecimento infrator às seguintes penalidades:*

*I - na primeira infração, notificação de advertência para corrigir a irregularidade, no prazo de quinze dias;*

*II - não corrigida a irregularidade no prazo previsto no inciso I, sujeitará o estabelecimento infrator à multa de um salário mínimo nacional;*

*III - no caso de reincidência, a multa prevista no inciso II será aplicada em dobro.*



# **Câmara Municipal de Mococa**

**PODER LEGISLATIVO**

*Parágrafo único - Para os efeitos desta lei, considera-se reincidência o cometimento da mesma infração a cada período de trinta dias, após a aplicação da multa prevista no inciso II.*

*Art. 3º. O poder executivo regulamentará esta lei, no que lhe couber, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados de sua publicação.*

*Art. 4º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.*

*Sala de Reuniões, 02 de Setembro de 2013.*

Elias de Sisto  
Vereador/PMDB



# Câmara Municipal de Mococa

## PODER LEGISLATIVO

### JUSTIFICATIVA:

*O uso de álcool gel 70% é reconhecido como uma das mais eficientes formas de higienização das mãos. Ao instituir-se a obrigatoriedade de disponibilização deste em estabelecimentos comerciais de alimentos para consumo local, como bares, lanchonetes e restaurantes, a incidência de doenças como a gripe A, viroses e infecções bacterianas intestinais certamente diminuirá, já que o contágio dessas doenças muitas vezes se dá por meio da falta de higienização das mãos no momento imediatamente anterior ao manuseio dos alimentos.*

O Brasil e o mundo já presenciaram várias pandemias, fenômenos em que doenças transmissíveis se propagam por todo o planeta, causando a perda de milhares de vidas humanas.

A pandemia mais recente foi gerada pelo vírus da influenza A(H1N1), conhecida popularmente como gripe suína. A influenza A(H1N1) já matou milhares de pessoas e causou pânico nas populações da maioria dos países, inclusive no Brasil, onde o número de atingidos pela doença não alcançou as proporções verificadas em outras nações, como México, Estados Unidos, Argentina e Chile.

O combate dessa gripe trouxe de volta uma antiga lição, infelizmente só lembrada e levada a sério quando há ocorrência de pandemias e epidemias. Trata-se da lição que aponta a higiene pessoal como o remédio mais eficaz para prevenir doenças transmissíveis por vírus e bactérias.

Ninguém pode ignorar que está cientificamente comprovado que a preocupação permanente com a higiene pessoal não pode estar, em nenhuma hipótese, dissociada de uma política de saúde pública minimamente responsável. Todavia, também é verdade que é impossível colocar tal política em prática sem que o poder público e a própria sociedade propaguem, através de campanhas educativas, a importância do zelo para com a higiene pessoal e, ao mesmo tempo, ofereçam condições mínimas para que a população adquira os hábitos de asseio recomendados.

O benefício do cumprimento das exigências instituídas por este projeto é infinitamente superior ao custo delas resultante, principalmente porque não há bônus maior do que o de salvar vidas prevenindo pandemias e epidemias de doenças transmissíveis por vírus e bactérias.

Diante do exposto, conto com o apoio dos nobres pares para a aprovação deste projeto de lei.

Elías de Sisto  
Vereador/PMDB



**Câmara Municipal de Mococa**  
PODER LEGISLATIVO

**PROCESSO Nº. 1.210/2013.**

**PROJETO DE LEI Nº.106/2013.**

**REGIME DE TRAMITAÇÃO: ORDINÁRIO.**

**DESPACHO**

Nos termos do art. 231, §1º., “a” e “b” c.c. art.110, parágrafo único, todos do Regimento Interno da Câmara, encaminho a presente propositura à Comissão de Constituição, Justiça e Redação para manifestar quanto ao aspecto constitucional, legal, regimental, gramatical e lógico.

Câmara Municipal de Mococa, 02 de setembro de 2013.

---

**Guilherme de Souza Gomes**  
Presidente



Câmara Municipal de Mococa  
PODER LEGISLATIVO

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**PROCESSO Nº. 1.210/2013.**

**PROJETO DE LEI Nº.106/2013.**

**REGIME DE TRAMITAÇÃO: ORDINÁRIO.**

**RECEBIMENTO PELO PRESIDENTE DA COMISSÃO**

DATA DO RECEBIMENTO: 09 / 09 / 2013

PRAZO P/ NOMEAR O RELATOR(A) ATÉ: \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ :

  
\_\_\_\_\_  
Presidente da Comissão

**NOMEAÇÃO DE RELATOR(A)**

NOME: Luiz Basílio Mariano

DATA DA NOMEAÇÃO: 09 / 09 / 2013

  
\_\_\_\_\_  
Presidente da Comissão



**Câmara Municipal de Mococa**  
PODER LEGISLATIVO

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**PROCESSO Nº. 1.210/2013.**

**PROJETO DE LEI Nº. 106/2013.**

**REGIME DE TRAMITAÇÃO: ORDINÁRIO.**

**RECEBIMENTO PELO RELATOR(A)**

DATA DO RECEBIMENTO: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_.

PRAZO P/ RELATAR ATÉ: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_.

  
\_\_\_\_\_  
Relator(a)



# Área de relacionamento

## Histórico de consultas realizadas

Ver todos os atendimentos  No último ano

Sua consulta jurídica foi registrada em nosso sistema.

Você pode anexar documentos à consulta através do link "Anexar informação complementar" abaixo.

### Atendimentos em andamento

<p><b>Parecer Jurídico</b></p> <p>Iniciado em 16/09/2013 13:42 por GUILHERME DE SOUZA GOMES, PRESIDENTE</p> <p>Em atendimento</p> <p><a href="#">Anexar informação complementar »</a></p> <p>Anexos do atendimento</p> <hr/> <p> <a href="#">Anexo 22977 - Documento enviado pelo consulente</a></p> <hr/>
--

[« voltar para a página principal da área do associado](#)

**PARECER**

Nº 2858/2013<sup>1</sup>

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Obriga a disponibilização de álcool gel 70% em estabelecimentos que comercializam alimentos para consumo no local. Comentários.

**CONSULTA:**

Indaga a consulente acerca da viabilidade de projeto de lei, de autoria parlamentar, que estabelece a obrigação de disponibilizar álcool gel 70% para higiene das mãos nos estabelecimentos que comercializam alimentos para consumo no local.

**RESPOSTA:**

A Constituição deixou aos Municípios, em decorrência de sua autonomia político-administrativa, a prerrogativa de fixar as condicionantes de atividades, bens e serviços que sejam nocivos ou inconvenientes ao bem-estar da população local, dado que lhe incumbe o exercício do poder de polícia administrativa sobre a segurança das construções, a preservação da saúde pública, do meio-ambiente e do sossego público e a ordenação do espaço urbano.

Nessa esteira, o Município possui inteira competência para instituir regras que digam respeito à higiene e ao sossego público; ao trânsito e tráfego; à ocupação das vias públicas; à fiscalização de anúncios e cartazes; à adoção de medidas referentes aos animais e ao combate às plantas e insetos nocivos; ao horário de funcionamento do comércio e da indústria etc. A essas normas é o que se convencionou chamar de posturas municipais, que disciplinam o exercício do poder de polícia administrativa do Poder Público sobre os estabelecimentos locais, bem

---

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR GUILHERME DE SOUZA GOMES, PRESIDENTE - CÂMARA MUNICIPAL (MOCOCA-SP)

como sobre seus municípios.

Vê-se, então, ser da exclusiva competência dos Municípios formular e exigir os requisitos administrativos para a concessão de alvarás de licença de localização ou de funcionamento.

Logo, a fixação de normas para o funcionamento do comércio local, assim como a fiscalização de seu cumprimento, incluem-se entre as competências legislativas municipais, consoante o que reza o art. 30, I da Constituição da República, eis que se trata de assunto de interesse local. Para tanto, cabe ao Poder Público local estabelecer normas e padrões para o licenciamento de atividades, regulando, inclusive aspectos de poluição sonora, bem como ditar regras sobre zoneamento urbano. Nas palavras de MEIRELLES, Hely Lopes:

"(...) 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, não para o controle do exercício profissional e do rendimento econômico, alheios à alçada municipal, mas para a verificação da segurança e da higiene do recinto, bem como da própria localização do empreendimento (escritório, consultório, banco, casa comercial, indústria etc.) em relação aos usos permitidos nas normas de ordenamento da cidade. (...) 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 de certas mercadorias, utilidades e serviços oferecidos ao público. Tal poder é inerente ao Município para a ordenação da vida urbana, nas suas exigências de segurança, higiene, sossego e bem-estar da coletividade (...)" (Direito Municipal Brasileiro. 10ª ed. São Paulo. Malheiros. 1998. p. 382-383).

Contudo, a aplicabilidade da medida está condicionada, no caso concreto, ao atendimento dos princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade e da não intervenção do Estado na economia. A jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal agasalha a proteção à atividade dos particulares, só cabendo a intervenção em casos excepcionais:

"A intervenção estatal na economia, mediante regulamentação e regulação de setores econômicos, faz-se com respeito aos princípios e fundamentos da Ordem Econômica. CF, art. 170. O princípio da livre iniciativa é fundamento da República e da Ordem econômica: CF, art. 1º, IV; art. 170. Fixação de preços em valores abaixo da realidade e em desconformidade com a legislação aplicável ao setor: empecilho ao livre exercício da atividade econômica, com desrespeito ao princípio da livre iniciativa". (STF - 2ª Turma. RE nº 422.941. DJ de 24/03/2006. Rel. Min. CARLOS VELLOSO).

Não se deve perder de vista que a atuação do Poder Legislativo deve ser subsidiária, devendo o legislador fazer uma ampla e cuidadosa reflexão antes de iniciar o processo legislativo. Como sabido, a atividade legislativa é subsidiária, assim a interferência do Poder Público nas relações privadas deve se dar com parcimônia, sob pena de violar a livre iniciativa e configurar intervenção indevida na ordem econômica. A esse respeito vale a pena trazer à colação trecho do artigo intitulado Intervenção Estatal sobre o Domínio Econômico, Livre Iniciativa e proporcionalidade (Céleres Considerações) da lavra de Edilson Pereira Nobre Júnior, que, ao comentar a proporcionalidade e razoabilidade de norma que limita liberdade privada, salienta:

"Tocará, portanto, ao aplicador do direito, administrador ou juiz, proceder a um exame de proporcionalidade ou razoabilidade da norma restritiva da liberdade de iniciativa. Embora se admitia que uma liberdade ilimitada é capaz de afetar outros interesses, quer de terceiros, quer da sociedade, ensejando, assim, a sua delimitação, não menos correto é o remate de que toda e

qualquer limitação de direitos fundamentais, entre os quais o da liberdade empresarial, haverá também de movimentar-se mediante lindes precisos, demarcados pela sua proporcionalidade. (...) a limitação obrigatoriamente terá de satisfazer os seguintes requisitos: a) ser adequada à obtenção do objetivo de interesse público visado; b) resultar necessária, ou seja, quando não se possa, a fim de se alcançar o fim colimado, escolher outro meio igualmente eficaz, mas que prejudique em medida sensivelmente menor o direito fundamental a ser contido; c) ser razoavelmente exigível, cotejada a dimensão da intervenção ente os seus motivos justificadores".

Ainda sobre a não-intervenção do Estado na economia é oportuna a lição de BANDEIRA DE MELO, Celso Antonio. Curso de Direito Administrativo. 10ª ed. São Paulo. Malheiros, p. 513, de que "é ilegal a ação da Administração que, a pretexto de exercer o poder de polícia, se interna na esfera juridicamente protegida da liberdade e propriedade". Nesse mesmo sentido, DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 11ª ed. São Paulo. Atlas, p. 115, comenta que "o poder de polícia não deve ir além do necessário para a satisfação do interesse público que visa proteger; a sua finalidade não é destruir os direitos individuais, mas, ao contrário, assegurar o seu exercício, condicionando-o ao bem-estar social; só poderá reduzi-los quando em conflito com interesses maiores da coletividade e na medida estritamente necessária à consecução dos fins estatais".

O art. 170 da CRFB/88 consagra o princípio da livre iniciativa como fundamento da ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Por sua vez, a jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal agasalha a proteção a atividade dos particulares, só cabendo a intervenção em casos excepcionais:

"A intervenção estatal na economia, mediante

regulamentação e regulação de setores econômicos, faz-se com respeito aos princípios e fundamentos da Ordem Econômica. CF, art. 170. O princípio da livre iniciativa é fundamento da República e da Ordem econômica: CF, art. 1º, IV; art. 170. Fixação de preços em valores abaixo da realidade e em desconformidade com a legislação aplicável ao setor: empecilho ao livre exercício da atividade econômica, com desrespeito ao princípio da livre iniciativa". (STF - 2ª Turma. RE nº 422.941. DJ de 24/03/2006. Rel. Min. CARLOS VELLOSO).

Assim, conclui-se que é perfeitamente razoável que o Município, no exercício da prerrogativa de legislar sobre a polícia administrativa, imponha aos cidadãos empresários a exigência de disponibilizar em seus estabelecimentos produtos que garantam a assepsia individual ou local para que a clientela lave as mãos antes de consumir produtos alimentícios. Entretanto, entende-se excessiva a exigência de obrigar os donos de restaurantes e lanchonetes a adquirirem um único produto (álcool gel), especialmente havendo formas menos onerosas de se atingir a mesma finalidade: possibilitar ao consumidor meio de higienizar as mãos antes das refeições.

Em suma, a proposta se apresenta inviável, uma vez que fere os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da não-intervenção do Estado na economia.

É o parecer, s.m.j.

Luis Felipe de Oliveira Pereira  
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 23 de setembro de 2013.



DEISE CAMARA MOCOCA &lt;deisecamaramococa@gmail.com&gt;

---

## Informações ao projeto 106/2013

1 mensagem

---

**DEISE CAMARA MOCOCA** <deisecamaramococa@gmail.com>

16 de setembro de 2013 14:10

Para: consultoria@ndj.com.br

À NDJ

A pedido do Vereador Luiz Braz Mariano, relator na Comissão de Constituição, Justiça e Redação, solicito dessa assessoria jurídica informações a respeito do Projeto de Lei nº.106/2013, de autoria do Vereador Elias de Sisto, Estabelece a obrigação de disponibilizar álcool gel 70% para higiene das mãos nos estabelecimentos que comercializam alimentos para consumo no local e dá outras providências.

Atenciosamente

Guilherme de Souza Gomes

Presidente



**106 Estabelece a obrigação de disponibilizar álcool gel 70% para higiene das mãos nos estabelecimentos que comercializam alimentos para consumo no local e dá outras providência.PDF**

259K

CONSULTA/6094/2013/TR

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA – SP

At.: Sr. Guilherme de Souza Gomes – Presidência

**Administração Municipal – Projeto de lei, de autoria de vereador, que estabelece a obrigação de disponibilizar álcool gel 70% para higiene das mãos nos estabelecimentos que comercializam alimentos para consumo no local e dá outras providências – Afronta ao princípio da livre iniciativa, nos termos do art. 170 da Constituição Federal – Vício de constitucionalidade – Observações pertinentes.**

**CONSULTA:**

*“A pedido do Vereador Luiz Braz Mariano, relator na Comissão de Constituição, Justiça e Redação, solicito dessa assessoria jurídica informações a respeito do Projeto de Lei nº.106/2013, de autoria do Vereador Elias de Sisto, Estabelece a obrigação de disponibilizar álcool gel 70% para higiene das mãos nos estabelecimentos que comercializam alimentos para consumo no local e dá outras providências”.*

**ANÁLISE JURÍDICA:**

Diante do que nos foi proposto, temos a considerar, inicialmente, que o projeto de lei, de autoria de vereador, que *estabelece a obrigação de disponibilizar álcool gel 70% para higiene das mãos nos estabelecimentos que comercializam alimentos para consumo no local*, à primeira vista, padece de vício de constitucionalidade que impede o seu regular prosseguimento.

Isso porque, em nossa opinião, s.m.j., as leis que criam uma obrigatoriedade dessa natureza, como a pretensão exposta em consulta, são flagrantemente inconstitucionais, haja vista que não se compatibilizam com o princípio constitucional fundamental da **livre iniciativa e do livre exercício de qualquer atividade econômica**, nos termos do inc. IV do art. 1º e *caput* e parágrafo único do art. 170, todos da Constituição da República.

A propósito, Fábio Ulhôa Coelho ensina que, “(...) da norma constitucional ordenadora da economia (art. 170 da CF) apenas se pode concluir a inconstitucionalidade de regras jurídicas que eventualmente não reflitam a mesma igualação valorativa, estabelecida no texto fundamental, entre a livre-iniciativa, a defesa do consumidor, a proteção ao meio ambiente etc [...] Em segundo lugar, o prestígio que a liberdade de iniciativa recebe da Constituição significa, também, o reconhecimento de um direito, titularizado por todos: o de *explorarem atividades empresariais*. Disso decorre o dever, imposto à generalidade das pessoas, de respeitarem o mesmo direito constitucional, bem como a ilicitude dos atos que impeçam o seu pleno exercício. Em duas direções se projeta a defesa do direito à livre iniciativa: contra o próprio estado, que somente pode ingerir-se na economia nos limites constitucionalmente estabelecidos, e contra os demais particulares” (cf. *in Curso de Direito Comercial*, vol. 1: *Direito de Empresa*, 15ª ed., Saraiva, São Paulo, 2011, pp. 206-207).

Em suma, o Município não pode impor que os estabelecimentos que disponibilizam alimentos para consumo local forneçam a todos álcool gel para higienização das mãos, obrigação esta que não existe nos demais Municípios, pois, a nosso ver, afronta o livre exercício da atividade econômica. Anote-se que o referido projeto de lei pretende uma **ingerência direta nos estabelecimentos comerciais**, de modo que criará uma imposição que gerará um ônus, afrontando, assim, a atuação livre comercial.

Portanto, à primeira vista, nos manifestamos pela inconstitucionalidade da pretensão legislativa mencionada em consulta, por afronta aos princípios da livre iniciativa.

Por fim, essas são as considerações que nos parecem pertinentes à consulta formulada, sem embargo e demonstrando, desde já, o nosso respeito às eventuais opiniões divergentes que possam existir sobre o tema aqui abordado, aproveitando para nos colocar à disposição para eventuais dúvidas e mais complementações sobre a matéria.

São Paulo, 19 de setembro de 2013.

Elaboração:



Tatiana Rigorini Navarro  
OAB/SP 242.447

Aprovação da Diretoria NDJ



Angelo Iadócico  
Superintendente



DEISE CAMARA MOCOCA &lt;deisecamaramococa@gmail.com&gt;

---

## Informações Projeto de Lei 106/2013

1 mensagem

---

DEISE CAMARA MOCOCA <deisecamaramococa@gmail.com>

16 de setembro de 2013 13:58

Para: consultas@grifon.com.br

À

Grifon

A pedido do Vereador Luiz Braz Mariano, relator na Comissão de Constituição, Justiça e Redação, solicito dessa assessoria jurídica informações a respeito do Projeto de Lei nº.106/2013, de autoria do Vereador Elias de Sisto, Estabelece a obrigação de disponibilizar álcool gel 70% para higiene das mãos nos estabelecimentos que comercializam alimentos para consumo no local e dá outras providências.

Atenciosamente

Guilherme de Souza Gomes

Presidente

---

 **106 Estabelece a obrigação de disponibilizar álcool gel 70% para higiene das mãos nos estabelecimentos que comercializam alimentos para consumo no local e dá outras providência.PDF**  
259K



GRIFFON BRASIL ASSESSORIA LTDA.  
CENTRO DE ESTUDOS DA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA - CEAP  
11-3666.2551 – consultas@grifon.com

## RELATÓRIO DE CONSULTA

À

Câmara Municipal de Mococa

Aos cuidados do Dr. Luiz Braz Mariano

Data da consulta: 16/09/2013

Data da resposta: 23/09/2013

Consulta nº. 0002.0000.6574/2013

### Questionamento:

A pedido do Vereador Luiz Braz Mariano, relator na Comissão de Constituição, Justiça e Redação, solicito dessa assessoria jurídica informações a respeito do Projeto de Lei nº.106/2013, de autoria do Vereador Elias de Sisto, Estabelece a obrigação de disponibilizar álcool gel 70% para higiene das mãos nos estabelecimentos que comercializam alimentos para consumo no local e dá outras providências.

### Conclusão:

## **1. Da consulta formulada**

Trata-se de consulta que traz questionamento acerca da legalidade de Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que estabelece a obrigação de disponibilizar álcool gel 70% para higiene das mãos nos estabelecimentos que comercializam alimentos para consumo no local e dá outras providências.

Diante da intelecção de que a *“inconstitucionalidade de uma norma pode ser aferida com base em diferentes elementos ou critérios, que incluem o momento em que ela se verifica, o tipo de atuação estatal que a ocasionou, o procedimento de elaboração e o conteúdo da norma, dentre outros”* (BARROSO, Luís Roberto, O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro, 2ª ed., São Paulo, Saraiva, 2006, pp. 25-26), mostra-se pertinente analisar os aspectos formais e os fatores materiais jungidos à gênese do supramencionado ato normativo, a fim de identificar eventuais vícios de inconstitucionalidade impregnados ao documento em análise.

## **2. Aferição dos critérios formais de adequação constitucional**

Em primeiro plano, cumpre investigar a existência de vícios formais que podem macular o texto normativo a ser produzido.

Como fruto do desenvolvimento do princípio da separação dos poderes, e, mesmo da concepção dos regimes representativos, o Legislativo passou a se caracterizar pelo exercício da dupla missão: legislar e fiscalizar.

No entanto, é através do processo legislativo que o Parlamento cumpre sua atividade primacial e típica, qual seja, legislar.

Em linhas gerais, o processo legislativo pode ser conceituado como sendo o conjunto de disposições que disciplinam o procedimento a ser observado pelos órgãos competentes na elaboração das espécies normativas previstas no artigo 59, da Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 59. **O processo legislativo compreende a elaboração de:** I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções.” (Grifos nossos)

Insta salientar, que o processo legislativo assim como as demais normas aplica-se por simetria aos municípios. Assim, a Lei Orgânica Municipal deverá conter previsão no sentido de que o processo legislativo compreenderá a elaboração destas normas principiológicas.

Nesse contexto, o processo legislativo, no âmbito municipal, desenvolve-se através de procedimentos contidos na Lei Orgânica do Município, obedecidas às regras constitucionais pelos critérios da simetria e exclusão, que regula o procedimento obrigatório para a Câmara de Vereadores e para o Executivo quando no exercício da função legislativa, que tem por finalidade a formação dos atos normativos oriundos da própria Lei Maior do Município.

Segundo o autor MARIO JORGE RODRIGUES DE PINHO, o processo legislativo significa:

“[...] um conjunto de procedimentos que deverão ser observados pelos Poderes Executivo e Legislativo com vistas à elaboração de atos jurídicos”  
(Jorge Rodrigues De Pinho, Mario. *Guia Prático do Vereador*, p. 65)

Sob o mesmo enfoque, HELY LOPES MEIRELLES define o processo legislativo municipal como sendo:

“[...] a sucessão ordenada de atos necessários à formação da lei, do decreto legislativo ou da resolução do Plenário. **Desenvolve-se através das seguintes fases e atos essenciais à tramitação do projeto: iniciativa,**

discussão, votação, sanção e promulgação, ou veto.” (Meirelles, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 661. Grifos nossos)

Por seu turno, a análise da constitucionalidade das espécies normativas no seu aspecto formal compreende a observância das normas constitucionais do processo legislativo, no que tange os requisitos objetivos e subjetivos.

Neste sentido leciona ALEXANDRE DE MORAES:

*“Subjetivos - Referem-se à fase introdutória do processo legislativo, ou seja, à questão de iniciativa. Qualquer espécie normativa editada em desrespeito ao processo legislativo, mais especificadamente, inobservando àquele que detinha o poder de iniciativa legislativa para determinado assunto, apresentará flagrante vício de inconstitucionalidade. [...] Objetivos - Referem-se às duas outras fases do processo legislativo: constitutiva e complementar. Assim, toda e qualquer espécie normativa deverá respeitar todo o trâmite constitucional previsto nos arts. 60 a 69.”* (Moraes, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 691/692. Grifos nossos)

Constata-se, pois, que “iniciativa” é o ato pelo qual se origina e inicia o processo legislativo; seguindo-se as demais fases, até a promulgação e publicação do projeto apresentado. Portanto, cada fase está intimamente ligada à anterior, sendo sua existência, pressuposto necessário à ocorrência da seguinte, devendo ocorrer todas elas, sem qualquer alteração de sua colocação no tempo ou regredir em sua verificação, sob pena de invalidação.

Discorrer sobre a iniciativa significa no dizer do mestre GIOVANI DA SILVA CORRALO:

*“[...] abordar o início do processo legislativo municipal. Em outras palavras: identificar os atores que podem iniciar o trâmite das espécies legislativas sujeitas à manifestação do Plenário, que poderão ser: (a) vereadores; (b) Executivo; (c) iniciativa popular.”* (Da Silva Corralo, Giovanni. *O Poder Legislativo Municipal*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 81. Grifos nossos)

No que tange o aspecto formal subjetivo, a Carta da República estabelece expressamente as matérias de competência exclusiva do Poder Executivo, sendo as demais, em regra, integrantes da iniciativa concorrente quanto à competência (Poderes Executivo e Legislativo).

Sobre o tema leciona o autor HELY LOPES MEIRELLES:

**“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, §1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal: matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.”** (Lopes Meirelles, Hely. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 607. Grifos nossos)

A Constituição Federal, em seu artigo 61, § 1º, estabelece as matérias em que a iniciativa do processo legislativo é privativa do Presidente da República, sendo tal disciplina de observância obrigatória para os demais Entes Federativos, tendo em vista o princípio da simetria.

Assim dispõe a Constituição Federal:

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.”

Em atenção ao princípio da simetria, a Constituição do Estado de São Paulo estabelece que:

“Artigo 24 *omissis*;

[...]

§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX;

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; [...].”

Vislumbra-se, pois, que toda lei municipal que implicar o emprego de receitas do Município na execução de um serviço público específico ou desencadear a necessidade de organizar os órgãos pertencentes à estrutura da Administração direta, não poderá ter sua iniciativa lançada por integrante do Poder Legislativo, ou seja, somente o Executivo pode decidir acerca da conveniência e oportunidade do encaminhamento de projetos que definam as prioridades da sua gestão, as políticas públicas a serem implementadas e os serviços públicos que serão prestados à população, bem como fixem regra geral e abstrata para que se faça algo, a fim de não causar desequilíbrio nas contas públicas e não ultrapassar os limites estabelecidos em Lei.

Nesse prisma, a criação de atos normativos voltados à concretização de qualquer atividade material de governo – inclusive às atividades que digam respeito ao exercício do poder de polícia – deve, *a priori*, ser de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo. Tal razão se impõe porque o exercício de tal prerrogativa pelo Poder Público exige a alocação de servidores, disponibilização de recursos para o efetivo exercício da atividade fiscalizatória e, conforme o caso, sancionatória, além da constituição de estrutura física para a concretização racional da atividade a ser executada.

Ademais, a efetiva implementação das medidas ligadas à execução desse tipo de serviço no Município implicará em despesas para a Administração e, por consequência, retira dos agentes políticos integrantes do Parlamento a competência legislativa para a propositura de atos legislativos nesse campo, consoante se conclui a partir da interpretação sistemática da Constituição Federal e Estadual

Em precedente idêntico ao presente caso sob retina, segue orientação jurisprudencial do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO, *verbis*:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR, VETADA PELO PREFEITO E COM VETO REJEITADO PELA CÂMARA, QUE A PROMULGA. INVASÃO DA ESFERA DE ATRIBUIÇÕES DO CHEFE DO EXECUTIVO. VULNERAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE COLOCAÇÃO E DISPONIBILIZAÇÃO DE EQUIPAMENTO COM ÁLCOOL EM GEL”**

**POR PARTE DE ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS.**  
**INVASÃO DE ATRIBUIÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO.**  
PREVISÃO DE DESPESA SEM PROVISÃO E SEM INDICAÇÃO DOS  
RECURSOS.VULNERAÇÃO DOS ARTIGOS 5o, 25, 47, II, XIV, 144, 174,  
II E III E 176, I.DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO.  
INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.

**Ação direta de inconstitucionalidade de lei por vício formal - iniciativa reservada ao Chefe do Executivo - e material. Diploma que cria obrigatoriedade de colocação e disponibilizarão de equipamento com álcool em gel por parte de estabelecimentos públicos e privados, em nítida invasão da esfera de atribuições do Chefe do Executivo e com evidente previsão de encargos financeiros sem indicação de recursos. Norma írrita à Constituição do Estado de São Paulo e que se impõe seja extirpada do ordenamento.”**

Destacamos o seguinte fragmento do seu inteiro teor:

“Salientados os nobres propósitos, a lei vulnera a ordem fundante ao invadir esfera reservada à chefia do Executivo local.

**Ao instituir uma obrigação para o munícipe, o diploma impõe à Administração o correlato dever de fiscalizar seu cumprimento, interferindo não somente no processo administrativo, com o também nas rotinas burocráticas da Secretaria Municipal de Saúde.**

Evidente que a criação ou instituição de um projeto desses recai na esfera da discricionariedade do administrador, porque depende da contratação e administração de serviço público, atribuição do Poder Executivo. Ele não pode ser compelido pela Edilidade a promover intentos que não encontrem eco nos seus critérios de oportunidade e conveniência.

Por isso é que ao editar a lei impugnada, a Câmara Municipal de CATANDUVA sacrificou o dogma da separação de poderes, sacramentado em todo o ordenamento e preservado também na terceira das categorias integrantes da Federação.

Além disso, nítida a criação de um encargo sem a necessária provisão financeira. Não é permitido à Câmara do Município instituir despesas sobre

as quais o Executivo não tenha controle, nem tenha sido objeto de expressa previsão.

[...]

Por isso é que a Lei Municipal nº 4.684, de 14.12.2009, maltrata os artigos 5º, *caput*, 25, 47, II, XIV, 144, 174, II e III e 176, I, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Do exposto, julga-se procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, confirmada a liminar e ordenada a suspensão definitiva da eficácia da Lei nº 4.684, de 14 de dezembro de 2009, do Município de CATANDUVA, com efeitos *erga omnes* e *ex tunc*.” (TJSP. Direta de Inconstitucionalidade nº ADI 990093737353 SP. Órgão Especial. Rel. Renato Nalini. Julgado em 14/07/2010. Publicação em 02/08/2010. Grifos nossos)

Por oportuno, trazemos à colação outros precedentes análogos da CORTE DE JUSTIÇA BANDEIRANTE, *in verbis*:

“Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 12.342/10, do município de Ribeirão Preto - **Disposição acerca da obrigatoriedade de instalação de dispensadores de fio dental em bares, restaurantes e estabelecimentos similares - Matéria atinente à administração municipal - Iniciativa legislativa exclusiva do chefe do Executivo** - Ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes - Criação de despesas sem indicação dos recursos disponíveis ao custeio - Inconstitucionalidade reconhecida, por ofensa aos artigos 5º, 25, 47, II, e 144 da Carta Paulista - Pedido procedente.” (TJSP. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0444822-63.2010.8.26.0000. Órgão Especial. Rel. Corrêa Vianna. Julgado em 23/02/2011. Grifos nossos)

“Ação Direta de Inconstitucionalidade - **Alegação de vício de iniciativa, vez que é atividade típica do Poder Executivo a fiscalização do comércio de alimentos - Edição de norma que, ao contrário de possuir generalidade e abstração, impõe obrigação para a Prefeitura - Ato de gestão administrativa - Ofensa à Federação - Reconhecimento - Inconstitucionalidade declarada**” (TJSP. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0099198-93.2012.8.26.0000. Órgão Especial. Rel. Walter de Almeida Guilherme. Julgado em 17/10/2012. Grifos nossos)

“Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 2.376/12.12.2006, do Município de Santa Isabel, de iniciativa parlamentar e promulgada pelo

Presidente da Câmara Municipal após ser derribado o veto do alcaide, que "Dispõe sobre a instalação de câmeras de vídeo no entorno de todas as agências bancárias e instituições financeiras localizadas no Município, e dá outras providências" - **padece de inconstitucionalidade a vereadora lei hostilizada não por obrigar as agências bancárias e as instituições financeiras localizadas no Município a instalarem e manterem em funcionamento câmeras de vídeo colocadas no seu entorno, mas por sujeitar suas infratoras a multa por câmera não instalada ou por serviço de gravação e arquivamento por câmera não realizado, haja vista que a imposição da coima pressupõe fiscalização do cumprimento da norma e tal serviço, diretamente afeito à Administração, somente o Prefeito poderia propor fosse criado.** Além disso, é serviço, esse, que custa aos cofres públicos, afigurando-se também inconstitucional sua criação com base em previsão genérica da origem dos recursos necessários ao seu sustento - violação aos artigos 5º, 25, 47, II, e 144 da Constituição Estadual - ação procedente." (TJSP - Direta de Inconstitucionalidade: ADI 994092305005 SP. Órgão Especial. Rel. Palma Bisson. Julgado em 03/11/2010. Publicação: 26/11/2010. Grifos nossos)

"Ação direta de inconstitucionalidade - Lei n. 8.593, de 9/1/12, do Município de São José dos Campos - **Regulamentação de tempo máximo de espera no setor de caixas de supermercados - Inconstitucionalidade formal caracterizada** - Imposição de contratação de funcionários, em ofensa ao art. 22, I, da CF c.c. art. 144, da CE - **Lei de iniciativa parlamentar que atribui a fiscalização a órgão específico do Poder Executivo** - Vulneração do art. 47, XIX, da CE - Inconstitucionalidade material delineada - Ingerência na organização interna do estabelecimento comercial que implica em violação à livre iniciativa - Rigidez na fixação de tempo com desprezo da realidade dinâmica dos supermercados - Questão que comporta regulação pelas leis mercadológicas e concorrenciais - Ausência de pertinência no regramento do tema - Ação procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 8.593, do Município de São José dos Campos." (TJSP. Direta de Inconstitucionalidade n.º 0130783- 66.2012.8.26.0000. Órgão Especial. Rel. Grava Brazil. Julgado em 27/03/2013. Publicação: 08/04/2013. Grifos nossos)

Perfilhando o mesmo entendimento, o TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO:

**“Representação por Inconstitucionalidade da Lei nº 3.731 do ano de 2004 do Município do Rio de Janeiro que obriga a especificação e divulgação da quantidade de calorias nos cardápios de bares, restaurantes, fast-foods e similares.** Afrenta aos Artigos 7º, 74, VIII, 112, § 1º, II, d e 358, I e II da Constituição Estadual. Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido rejeitada. A circunstância de que as, normas da Carta Estadual apontadas como violadas consistem em reprodução obrigatória de dispositivos da Constituição Federal não afasta o controle desta Corte Estadual da lei municipal. Precedentes do STF. Norma que trata de matéria consumerista, sobre a qual não há qualquer ingerência do Município. A legislação municipal deve restringir-se às matérias de interesse local, somente possível a suplementação da legislação federal ou estadual, quando prevalecer o interesse local sobre o geral. **A indigitada norma cria despesas ao erário e estabelece diretrizes ao Poder Executivo, tratando de matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, ferindo o Princípio da Separação e Harmonia entre os Poderes.** Patente a usurpação de competência, resta acolher a representação. Procedência da Representação.” (TJRJ. Ação Direta de Inconstitucionalidade: 2004.007.00119 RJ. Órgão Especial. Rel. Roberto Wider. Julgado em 21/08/2006. Publicação: 20/09/2006. Grifos nossos)

À dos julgados anteriormente transcritos, verifica-se que, quanto à iniciativa, o Projeto de Lei em estudo não atende os ditames constitucionais, por redundar na criação de obrigações e dispêndios financeiros para o ente público. Sob o mesmo enfoque, eventual ingerência do Órgão Legislativo Municipal no tratamento destas questões, implicará em afronta ao princípio da separação dos poderes, acarretando, assim, a inconstitucionalidade formal subjetiva do produto de tal atividade legiferante, cabendo acrescentar que, em tal hipótese, nem mesmo a outorga, pelo Prefeito, de sanção à proposição parlamentar será capaz de sanar aludido vício de iniciativa

Por outro lado, não podemos deixar de mencionar a existência de precedentes na Corte de Justiça Paulista no sentido de que as leis que imponham ao Poder Executivo a prática de atos administrativos e a obrigação de fiscalizar o cumprimento de seus preceitos, prevendo, inclusive, a aplicação de sanções, configuravam atos normativos de iniciativa concorrente.

Nesse sentido, vejamos os seguintes julgados:

“Ação direta de inconstitucionalidade – Lei Municipal n ° 4.297/2009. Ato normativo de iniciativa de vereador, que dispõe sobre a obrigação das agências Bancárias, no âmbito do município, a isolarem visualmente o atendimento de seus usuários das pessoas que aguardam atendimento nos caixas e dá outras providências – Ausência de vício de iniciativa - Legalidade por se tratar de matéria ligada à segurança pública – Matéria de iniciativa não reservada ao Chefe do Poder Executivo – Inexistência de ilegalidade do Município na exigência de funcionamento de estabelecimentos bancários condicionado à instalação de equipamentos de segurança – Competência legislativa concomitante do Município - Matéria de interesse local - Efetiva legitimidade do Município para legislar sobre o tema -Finalidade de proporcionar proteção ao consumidor – Ação julgada improcedente.” (TJSP. Órgão Especial. Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 0303322-09.2010.8.26.0000. Rel. Roberto Mac Cracken. Julgado em 04/05/2011, por maioria de votos. Grifos nossos)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 28.146/2007, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA, QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO PELOS BANCOS DE MECANISMOS QUE IMPOSSIBILITEM A VISUALIZAÇÃO DAS PESSOAS QUE SE UTILIZAM OS CAIXAS DE ATENDIMENTO, PESSOAL OU ELETRÔNICO, DAS DEMAIS PESSOAS QUE AGUARDAM PARA SEREM ATENDIDAS EM AGÊNCIAS BANCÁRIAS. 1. Não é in adequada, excessiva ou arbitrária, a exigência legislativa que impõe providência mínima, e até mesmo simples (v.g. instalação de divisórias entre os caixas e o espaço reservado aos clientes que aguardam atendimento), ou seja, um simples "tapume" que visa, singelamente, melhorar a condição de segurança no atendimento dos clientes dos serviços bancários. 2. **Vício de origem. Inocorrência. A lei não trata de nenhum dos assuntos reservados à iniciativa do poder executivo municipal.** 3. Omissão no projeto de indicação da fonte de receita. Não era o caso de tal previsão, por quanto a lei não criou nenhuma despesa para o poder público, mas tão somente às instituições bancárias. 4. Constitucionalidade defendida pelo próprio prefeito que sancionou a lei; editou o decreto regulamentador e não promoveu nenhuma insurgência quando ao alegado vício, que se convalidou. JULGA-SE IMPROCEDENTE A AÇÃO, CASSADA A LIMINAR.” (TJSP. Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 0319503 -85.2010.8.26.0000. Rel. Jurandir de Sousa Oliveira. Julgado em 25/04/2012. Grifos nossos)

Consoante se extrai, em determinados casos a Corte de Justiça Bandeirante tem entendido ser constitucionalmente possível a iniciativa parlamentar de lei que impõe exercício da atividade fiscalizatória, vez que a Prefeitura Municipal não será onerada com mais este trabalho de fiscalização e de aplicação de penalidade, de sorte que o Executivo já dispõe de um corpo de agentes fiscais justamente para exercer o poder de polícia no âmbito do Município.

## **2. Aferição dos critérios materiais de adequação constitucional do eventual Projeto de Lei**

Superada a análise dos requisitos formais, convém ponderar que o vício de inconstitucionalidade material (também denominado inconstitucionalidade nomoestática) perfaz-se quando o conteúdo de uma lei ou ato normativo não guarda a necessária congruência com algum preceito e/ou princípio contido no texto da Constituição (Estadual ou Federal). Trata-se, em outras palavras, da existência de uma relação de não conformidade entre o objeto do diploma legislativo e a ordem constitucional vigente, podendo manifestar-se, tal desarmonia, nas formas de violação textual, afronta implícita ou desvio de poder, consoante se extrai da lição de NELSON NERY JÚNIOR e ROSA MARIA DE ANDRADE NERY. (Constituição Federal comentada e legislação constitucional. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p.479)

Como cediço, o Pacto Republicano de 1988 previu expressamente autonomia ao Município para, enquanto ente federado, exercer o denominado atributo de autolegislação, entendido por CELSO BASTOS como sendo a tradução da *“competência para editar leis próprias sobre matérias que lhe cabem ou, por intermédio da legislação suplementar”* (BASTOS, Celso, “Estudos e Pareceres: Direito Público: Constitucional/Administrativo/Municipal”, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1993, p. 183).

Destarte, todos os Municípios do país, desde que respeitem as disposições consagradas na Constituição Federal e na Constituição do Estado com o qual está vinculado, estão autorizados a proceder à atuação normativa em matéria de interesse local.

A propósito, convém transcrever o artigo 30, inciso I, da CF/88, *verbis*:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;”

Sobreleva ressaltar, que com a preocupação de ampliar os poderes dos municípios, o legislador constituinte substituiu a expressão tradicional e consagrada “peculiar interesse”, constante de todas as Cartas Magnas, “por interesse local”, de conotação típica de autonomia municipal.

Desta maneira, temos que os Municípios brasileiros são autônomos, gozam de autonomia no que se refere aos “assuntos de seu peculiar interesse”, conforme disciplina dispositivo constitucional acima referido.

A competência municipal reside no direito subjetivo público de tomar toda e qualquer providência, em assunto de interesse local, isto é, em assuntos de seu peculiar interesse, legislando, administrando, tributando, fiscalizando, sempre nos limites ou parâmetros fixados pela Constituição da República.

Com a proficiência que lhe é peculiar, leciona JOSÉ CRETILLA JÚNIOR:

“Peculiar interesse, desse modo, é aquele que se refere, primordialmente e diretamente, sem dúvida, ao agrupamento humano local, mas que também atende a interesses de todo país.” (Citado na obra de Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo, 32ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006).

A partir da noção de assunto de interesse local, ou peculiar interesse, é que se pode identificar os serviços públicos incluídos no âmbito do legislador municipal, não importando que tais serviços já recebam disciplina de norma federal ou estadual.

Assim, imprescindível será verificar a existência de predominância do interesse do município, caso em que se deparará com competência convergente com a da outra unidade política, admitindo, conseqüentemente, normatização supletiva ou concorrente.

Nos dizeres de JOSÉ CARLOS CAL GARCIA:

“A autonomia municipal, na dicção da Carta Magna, é total no que concerne aos assuntos de interesse local. Esse interesse local, em que pese a aparente redundância, é tudo aquilo que o Município, por meio de lei, entender do interesse de sua comunidade. O sistema constitucional autoriza a afirmação. Seria estranho, na realidade, se o Município tivesse que auscultar órgãos ou autoridades a ele estranhos, para saber o que é e o que não é do interesse local.” (GARCIA, José Carlos Cal. Linhas Mestras da Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 83).

Inegável, pois, o interesse local demonstrado para regulamentação da matéria objeto da proposição em tela. No entanto, constata-se que a proposição *sub examine* é omissa no tocante à **indicação da fonte dos recursos financeiros disponíveis para atender aos novos encargos criados pela lei**, restando descumprido, via de consequência, o previsto no artigo 25, *caput*, da Constituição Bandeirante:

“Artigo 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.”

A propósito, vejamos o entendimento do Colendo Órgão Especial do TRIBUNAL JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO no sentido de que todo e qualquer ato normativo estatal cuja execução implique na criação ou aumento de despesa pública deve conter, em seu texto, **a indicação expressa da respectiva contrapartida orçamentária, não bastando, inclusive, para a satisfação de tal exigência constitucional, a mera alusão genérica a dotações orçamentárias próprias, sob pena de caracterizar inconstitucionalidade material do ato normativo:**

“Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 7.080/09 (que “Dispõe sobre a proibição no município de Presidente Prudente da cobrança de taxa de serviço nas contas em hotéis, bares, restaurantes, lanchonetes e similares” - fls. 31) - Impossibilidade de se adotar, no processo de fiscalização normativa abstrata instaurado perante o Tribunal de Justiça, legislação infraconstitucional (federal, estadual ou municipal), ou a Constituição Federal, como parâmetro de controle imediato - Não conhecimento, por conseguinte, das alegações de desconformidade da Lei Municipal nº 7.080/90 frente à Consolidação das Leis do Trabalho, ao Código Civil e à Carta da Republica - Reconhecimento, quanto ao mais, da ocorrência de vício de inconstitucionalidade formal (por invasão à esfera de competência privativa da União para dispor sobre normas de natureza trabalhista) e **material (em virtude de ofensa ao pacto federativo e aos princípios da repartição constitucional de competências, da razoabilidade e da proporcionalidade, bem assim porque a espécie legislativa impugnada prevê a criação de despesa pública sem a indicação específica da fonte de custeio correspondente)** - Violação ao disposto nos artigos 1º, 25, caput, 111 e 144, todos da Constituição Estadual - Precedentes deste Colendo Órgão Especial - Ação procedente.” (TJSP. Direta de Inconstitucionalidade: 0191134-73.2010.8.26.0000 SP. Órgão Especial. Rel. Guilherme G. Strenger. Julgado em 05/10/2011. Publicação: 13/10/2011. Grifos nossos)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N.4.776/2009 - MUNICÍPIO DE PORTO FELIZ - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - LEI QUE TORNA OBRIGATÓRIA A INSTALAÇÃO EXTERNA E MANUTENÇÃO DE SISTEMAS DE SEGURANÇA E MONITORAMENTO POR MEIO DE CÂMERAS DE VÍDEO EM ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS NO MUNICÍPIO E PREVÊ A FISCALIZAÇÃO A CARGO DOS FISCAIS DA PREFEITURA - CRIAÇÃO DE OBRIGAÇÕES PARA ÓRGÃOS MUNICIPAIS QUANTO À FISCALIZAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA NORMA - MATÉRIA AFETA A ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DO SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAIS - INICIATIVA RESERVADA OU EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS. 47, INCISO II E 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N.4.776/2009 - MUNICÍPIO DE PORTO FELIZ - **INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - PREVISÃO DE FISCALIZAÇÃO PELOS FISCAIS DA PREFEITURA SEM INDICAÇÃO PRECISA DOS RECURSOS -**

**AFRONTA AO ART. 25 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL** - PEDIDO PROCEDENTE.” (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 0381613-23.2010.8.26.0000 SP. Órgão Especial. Rel. Roberto Bedaque. Julgado em 11/05/2011. Publicação: 19/05/2011. Grifos nossos)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal - Município de Botucatu – Lei n. 4.941/08 – Vício de iniciativa – Caracterização – Usurpação de atribuições pertinentes a atividades próprias do Poder Executivo – Violação do princípio da independência e harmonia entre os poderes – Afronta aos artigos 5º, "caput", e 47, inciso II, da Constituição Estadual – Sanção e promulgação pelo Prefeito – Fato que não supre o vício de iniciativa – **Inobservância dos princípios orçamentários constitucionais – Criação de despesa pública sem indicação dos recursos disponíveis para atendê-la – Inconstitucionalidade declarada** – Ação procedente.” (TJSP. Ação Inconstitucionalidade nº 171.431.000-0. Órgão Especial. Relator Sousa Lima. Julgado em 16/06/10. Grifos nossos)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - OBJETO LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DETERMINA QUE AS AGÊNCIAS BANCÁRIAS INSTALEM CÂMERAS E SISTEMA DE MONITORAMENTO – VÍCIO DE INICIATIVA – MATÉRIA QUE DIZ RESPEITO À ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DE HARMONIA E SEPARAÇÃO DOS PODERES – AÇÃO PROCEDENTE. O poder de iniciativa no que tange à matéria relacionada à administração do Município é do Executivo. A este cabe não só o exercício dos atos de gerência das atividades municipais como também a iniciativa das leis necessárias à execução das tarefas que lhe cabem. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – OBJETO – LEI MUNICIPAL QUE DETERMINA QUE AS AGÊNCIAS BANCÁRIAS INSTALEM CÂMERAS E SISTEMA DE MONITORAMENTO – AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DA FONTE DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA ATENDIMENTO DOS ENCARGOS CRIADOS PELA LEI – OFENSA AO ARTIGO 25 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – PEDIDO PROCEDENTE. O artigo 25 da Constituição Estadual – cuja aplicação se estende aos Municípios por força do disposto no artigo 144 da mencionada Carta – estabelece que "nenhum projeto de lei que implique a criação ou aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos". Não basta, assim, a singela alusão à existência de "recursos próprios"; necessário apontar onde eles

se encontram no orçamento em execução.” (TJSP. Órgão Especial. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0346297- 46.2010.8.26.0000. Rel. Armando Toledo. Julgado em 11/05/2011. Grifos nossos)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N.3.208/02 - MUNICÍPIO DE BEBEDOURO - PROGRAMA DE APOIO AO MICRO E PEQUENO PROPRIETÁRIO RURAL - PREVISÃO DE SUPORTE, ORIENTAÇÕES, PARCERIAS E CONVÊNIOS - CONTRATAÇÃO DE RESPONSÁVEL PELA IMPLEMENTAÇÃO E MANUTENÇÃO DO PROGRAMA - INCUMBÊNCIAS DESTINADAS AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL - MATÉRIA AFETA A ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DO SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAIS - INICIATIVA RESERVADA OU EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, ARTS. 47, II E 144 -INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI IMPUGNADA - **FÓRMULA GENÉRICA ACENANDO PARA RECURSOS SUPLEMENTARES - PREVISÃO DE DESPESAS DIRETAS SEM INDICAÇÃO PRECISA DOS RECURSOS - AUMENTO DE DESPESA, ADEMAIS, EM PROJETO DE INICIATIVA RESERVADA OU EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AFRONTA AOS ARTS. 24, § 5º E 25 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - PEDIDO PROCEDENTE.**” (TJSP. Direta de Inconstitucionalidade: 0413568-72.2010.8.26.0000 SP. Órgão Especial. Rel. Roberto Bedaque. Julgado em 23/03/2011. Publicação: 05/04/2011. Grifos nossos)

Imperioso destacar, ademais, a existência de julgado oriundo do TRINUNAL DE JUSTIÇA PAULISTA que, **inobstante reconhecer a competência concorrente nas matérias ligadas diretamente ao Poder de Polícia**, para que seja constitucional o ato normativo, **é indispensável a indicação específica do recurso**, pois a criação de despesa sem fonte de custeio implica violação ao artigo 25, *caput*, da Constituição Estadual, senão vejamos o seguinte posicionamento, assim ementado, *litteris*:

“Lei nº 7.245, de 25 de fevereiro de 2009, do Município de Jundiá (veda produção, comércio e uso de material cortante ("cerol") em pipas; e revoga a correlata Lei 5.399/00). Arguição de inconstitucionalidade: vício de iniciativa e falta de indicação dos recursos disponíveis. **Matéria relacionada ao poder de polícia municipal. Válida a iniciativa do**

**Legislativo. Falta da indicação de recursos disponíveis para atender aos novos encargos criados. Violação ao art. 25 da Constituição Estadual. Ação procedente.**

[...]

**A Câmara Municipal de Jundiaí, como se observa, legislou sobre matéria relacionada ao poder de polícia municipal, e que não é da iniciativa reservada ao Executivo (art. 24, § 2º, 1 a 6, c.c. o art. 144, ambos da Constituição do Estado de São Paulo).” (TJSP. ADI - 0380811-25.2010.8.26.0000. Órgão Especial. Rel. Luiz Pantaleão. Julgado em 16/11/2011. Publicação: 07/12/2011. Grifos nossos)**

### **3. Conclusão**

Diante do exposto, em que pese o entendimento erigido no âmbito da jurisprudência do TJSP no sentido de reconhecer a competência concorrente entre as autoridades locais para a propositura de projetos de lei que versem sobre matérias ligadas diretamente ao Poder de Polícia, este Centro de Estudos da Administração Pública no presente caso concreto, compartilha do entendimento adotado pela corrente contrária, sobretudo em razão de julgado idêntico à proposição *sub examine*, no sentido de que toda lei municipal que implicar emprego de receitas do Município na execução de um serviço público específico – tal qual a atividade fiscalizatória do poder de polícia – ou desencadear a necessidade de organizar os órgãos pertencentes à estrutura da Administração direta, não poderá ter sua iniciativa lançada por integrante do Poder Legislativo local, sob pena do ato normativo ser considerado como vício de origem, por inconstitucionalidade formal subjetiva, em razão de usurpação da competência legiferante, *in casu*, privativa do Chefe do Poder Executivo.

Por fim, este Centro de Estudos conclui que a proposição sob retina também contempla flagrante de vício de inconstitucionalidade material, na medida em que prevê a criação de despesa pública sem a indicação específica da fonte de custeio correspondente, restando descumprido, via de consequência, o comando legal inserto nos artigos 25, *caput*, da Constituição Bandeirante. Em tempo, informamos que a inconstitucionalidade apontada poderá ser sanada, desde que conste no texto do Projeto

a indicação expressa da respectiva contrapartida orçamentária para atender aos novos encargos criados pela lei.

É o Parecer!

F.H.B.

M.P.A.(AAA)

**Ana Paula Santos Soares de Paula**, OAB/SP 316.068, Pós-graduada em Direito Constitucional pelo Instituto Toledo de Ensino.

**André Palmeira Alves**, OAB/SP 328.366, Pós-graduando em Direito Administrativo pela Fundação Getúlio Vargas (GV Law).

**Carla Costa Lanciano**, OAB/SP 257.315, Especialista em Direito Público pela UNIDERP - Universidade Anhanguera e LFG - Instituto Luiz Flávio Gomes.

**Cristiane Zangirolamo Fidelis**, OAB/SP 235.500, Especialista em Direito Administrativo pela PUC/SP - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

**Fabiana Nader Cobra Ribeiro**, OAB/SP 181.098. Pós Graduanda em Direito Público pela UNIDERP - Universidade Anhanguera e LFG - Instituto Luiz Flávio Gomes.

**Felipe Clasen Diogo**, OAB/SP 179.278-E.

**Fernando Silva Tosi**, OAB/SP 198.229-E

**Flávia Cristina Rodrigues e Rodrigues**, OAB/SP 235.544, Especialista em Direito Empresarial pela EPD - Escola Paulista de Direito.

**Flaviano Hoth de Barros**, OAB/SP 219.824. Pós-graduando em Direito Público pela UNIDERP - Universidade Anhanguera e LFG - Instituto Luiz Flávio Gomes.

**Paola Sorbille Caputo**, OAB/SP 238.204, Especialista em Direito Administrativo pela PUC/SP - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

**Pedro Jose Rocha e Silva**, OAB/SP 314.869.

**Samir Morais Nader**, OAB/SP 240.186. Especialista em Direito Administrativo pela UCAM - Universidade Candido Mendes/Prominas.

**Soraya Mendes**, OAB/SP 259.493.

#### **Orientadores:**

**Jairo Bessa de Souza**, OAB/SP 44.649, Especialista (nível mestrado) em Direito Constitucional pela PUC/SP - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

**Joaquim Fonseca**, OAB/SP 314.215, Bacharel em Direito pela Universidade Anhembi Morumbi, Especialista em Direito Constitucional pelo Complexo Educacional Damásio de Jesus, Mestrando em Direito Difuso e Coletivo - e Contador CRC/SP 124.373.

**Kelly Eguchi Priori**, OAB/PR 39.752, Especialista em Direito Tributário pela Unicuritiba.

**Márcio de Paula Antunes**, OAB/SP 180.044.

**Pollyane de Almeida Santos**, OAB/MG 85.377, Especialista em Direito Público pela Faculdade Newton Paiva - MG.

**Ricardo Victalino de Oliveira**, OAB/SP 251.443, Especialista em Direito Público pela EPD, Mestre em Direito do Estado pela USP - Universidade de São Paulo, Doutorando em Direito do Estado pela USP - Universidade de São Paulo, Professor de Direito Constitucional e Direito Administrativo.

#### **Colaboradores:**

**Adolpho Henrique de Paula Ramos**, Especialista em Direito Processual pela UBM (Centro Universitário de Barra Mansa).

**André Rovegno**, Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie/SP; Doutor em Direito do Estado pela USP.



# Câmara Municipal de Mococa

PODER LEGISLATIVO

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

**REFERÊNCIA:** *Projeto de Lei n.º 106/2013*

**INTERESSADO:** *VEREADOR ELIAS DE SISTO*

**ASSUNTO:** *Estabelece a obrigação de disponibilizar álcool gel 70% para higiene das mãos nos estabelecimentos que comercializam alimentos para consumo no local e dá outras providências.*

**RELATOR:** *VEREADOR LUIZ BRAZ MARIANO*

### RELATÓRIO

Ponderando sobre o aspecto constitucional, legal, regimental, gramatical e lógico do Projeto de Lei sob referência, esta Comissão – amparada nas razões dos pareceres em anexo e na forma do Regimento Interno desta Casa – se manifesta:

Tratando-se de matéria que envolve o exercício do poder de polícia (fiscalização sanitária, por exemplo), tem-se que a competência legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo.

Ademais, sem prejuízo do vício de iniciativa apontado, a exigência que se impõe aos estabelecimentos – de fornecer o álcool gel 70% além de outros meios disponíveis – fere o princípio da livre iniciativa que rege toda atividade econômica, uma vez que impõe ônus excessivo aos empreendedores.

Assim, em que pese o espírito público de que é imbuído, pelas razões expostas e dentro das seguras justificativas jurídicas inseridas nos pareceres das Consultorias, o relator está convencido da necessidade de rejeição ao Projeto de Lei em apreço, por manifesta inconstitucionalidade formal e material, motivo pelo qual pede e espera a concordância de seus nobres pares desta Comissão e de seus colegas de Plenário.

Sala das Comissões Permanentes “José Luiz Cominato”, 29 de outubro de 2013.

  
  
LUIZ BRAZ MARIANO  
Relator

