



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo

CONSULTORIA JURÍDICA  
PARECER Nº 1.208

PROJETO DE LEI Nº 12.024

PROCESSO Nº 74.967

De autoria do Vereador **GUSTAVO MARTINELLI**, o presente projeto de lei veda comercialização, a menores de 18 anos, de produto à base de gás propano butano envasado em tubo de aerossol.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 04.  
É o relatório.

**PARECER:**

O projeto de lei, em que pese a sua finalidade, não se reveste das condições de constitucionalidade, pelas razões que passamos a discorrer.

**DA ILEGALIDADE**

A proposta não encontra respaldo na Carta de Jundiaí, e representa ingerência em âmbito da iniciativa privada, inobservado o princípio da iniciativa no comércio.

Com o projeto de lei em tela busca-se proibir o comércio/comercialização, a menores de 18 anos, de produto à base de gás propano butano envasado em tubo de aerossol, ou seja, um produto de venda livre, interferindo no livre exercício da atividade econômica, como preceitua o art. 170 da Carta Magna, em seu parágrafo único:

"Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei."

Para corroborar com este nosso entendimento, juntamos ação direta de inconstitucionalidade que alcança tema correlato; que julgou inconstitucional lei do Município de Suzano que dispõe sobre a proibição de comercialização de tinta spray aos menores de idade perante a lei civil e dá outras prioridades. Extrai-se daquele julgado, se reportando a análise do Procurador Geral de Justiça naquele caso, que "**a proibição**



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo

*de venda de determinado produto a menores não se afigura como matéria de predominante interesse local a animar o exercício da competência normativa municipal, à luz do art. 30, I, da Constituição Federal".*

E, complementa a lição: *"Se é adequado afirmar que o Município, com base no art. 30, I, II e VIII, da Constituição Federal, tem competência normativa para disciplina de atividades comerciais no seu território, não é correto estendê-la para além dos limites como se dá, por exemplo, com a prescrição abstrata e genérica de comando proibitivo do comércio a certa categoria de sujeitos porque se trata de questão de cunho nacional".*

O Supremo Tribunal Federal decidiu que:

*"(...) 2. É inconstitucional lei municipal que, na competência legislativa concorrente, utilize-se do argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional. (...) (RT 892/119)" (fls. 76/84).*

Desta forma, em face do exposto, a iniciativa incorpora óbices juridicamente insanáveis. A inconstitucionalidade e a ilegalidade condenam a proposição em razão da matéria.

#### DA INCONSTITUCIONALIDADE

Ensina a lição do Prof. José Afonso da Silva<sup>1</sup> acerca do art. 170 da Carta da Nação, que estabelece o princípio da livre iniciativa:

*"A liberdade de iniciativa envolve a liberdade de indústria e comércio ou liberdade de empresa e a liberdade de contrato. Consta no art. 170 como um dos esteios da ordem econômica assim como de seu parágrafo único que assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independente de autorização de órgãos públicos, salvo casos previstos na lei."*

*"A Constituição declara que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano e na iniciativa privada. Que significa isso? Em primeiro lugar quer dizer precisamente que a Constituição consagra uma economia de mercado, de natureza capitalista, pois a iniciativa*

<sup>1</sup> in "Curso de Direito Constitucional Positivo", 9ª edição revista, 2ª tiragem, p. 673.



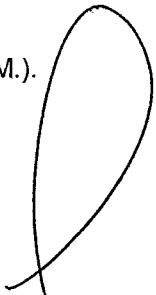
Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo


privada é um princípio básico da ordem capitalista. Em segundo lugar significa que, embora capitalista, a ordem econômica dá prioridade aos valores do trabalho humano sobre todos os demais valores da economia de mercado. Conquanto se trata de declaração de princípio, essa prioridade tem o sentido de orientar a intervenção do Estado na economia, a fim de fazer valer os valores sociais do trabalho que, ao lado da iniciativa privada, constituem o fundamento não só da ordem econômica, mas da própria República Federativa do Brasil (art. 1º, IV).<sup>2</sup>

Decorre dos argumentos oferecidos que a proposta é inconstitucional por ferir o princípio da livre iniciativa (art. 170, ambos da C.F.), e o princípio da competência, posto caber à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre produção e consumo (inc. V do art. 24, CF). Registre-se: a Carta da Nação consagra a independência e a harmonia entre os Poderes - art. 2º - (repetido na Constituição Estadual - art. 5º - e na Lei Orgânica de Jundiaí - art. 4º), cuja inobservância impõe a chaga da inconstitucionalidade ao projeto.

Deverá ser ouvida tão somente a Comissão de Justiça e Redação, por a propositura incorporar vício exclusivo de juridicidade.

L.O.M.).

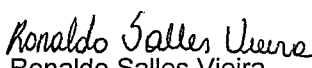
  
Fábio Nadal Pedro  
Consultor Jurídico

  
Douglas Alves Cardoso  
Estagiário de Direito

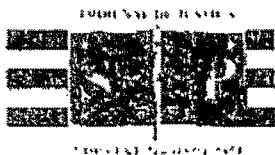
**QUORUM:** maioria simples (art. 44, "caput",

S.m.e.

Jundiaí, 15 de abril de 2016.

  
Ronaldo Salles Vieira  
Consultor Jurídico

<sup>2</sup> Obra citada, p. 668.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA  
REGISTRADO(A) SOB Nº



03836511

83

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0066432-84.2012.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SUZANO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SUZANO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do(a) Relator(a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores IVAN SARTORI (Presidente), CORRÊA VIANNA, LUIZ PANTALEÃO, GONZAGA FRANCESCHINI, DE SANTI RIBEIRO, XAVIER DE AQUINO, ELLIOT AKEL, ARTUR MARQUES, RENATO NALINI, KIOITSI CHICUTA, ENIO ZULIANI, LUIS SOARES DE MELLO, GRAVA BRAZIL, PAULO DIMAS MASCARETTI, LUIS GANZERLA, ITAMAR GAINO, SAMUEL JÚNIOR, RIBEIRO DA SILVA, URBANO RUIZ, AMADO DE FARIA, RUBENS CURY e MARIA CRISTINA ZUCCHI.

São Paulo, 1 de agosto de 2012.

CAUDURO FADIN  
RELATOR



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Secretaria Judiciária

VOTO Nº: 19.338

ADIN. Nº: 0066432-84.2012

COMARCA: SÃO PAULO

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SUZANO

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SUZANO

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n. 4.536, de 23 de novembro de 2011, do Município de Suzano que "dispõe sobre a proibição de comercialização de tinta spray aos menores de idade perante a lei civil e dá outras prioridades". Interesse local. Inexistência. Ação Procedente.

Vistos.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei nº 4.536/11, do Município de Suzano, que dispõe sobre a proibição de comercialização de tinta spray aos menores de idade.

Alega o autor, Prefeito de Suzano, afronta a Constituição do Estado de São Paulo (artigos 5º, 25, 111, 144); ofensa à separação e independência entre os Poderes; inconstitucionalidade por vício de iniciativa e ausência de previsão orçamentária. Assevera a imposição de obrigações e despesas ao Município. Relata que o projeto foi vetado pelo Poder Executivo e que o veto foi derrubado tendo sido a lei promulgada pela Câmara Municipal.

A liminar foi deferida, fls.19/20.



A d. Procuradoria Geral do Estado declinou da defesa do ato impugnado (fls.33/35).

A Câmara Municipal de Suzano prestou informações (fls.37/38)

A Douta Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência da ação (fls.76/84).

É o relatório.

A ação visa o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei nº 4.536/11 do Município de Suzano que dispõe *"sobre a comercialização de venda de tinta 'Spray' aos menores de idade perante a lei civil, e dá outras providências"*.

Assim estabelece:

*" Art. 1º. O Projeto de Lei tem como finalidade dispor ao Poder Executivo Municipal que determine sobre a proibição da comercialização de venda de tinta Spray aos menores de idade perante a lei civil, visando minimizar os efeitos causadores de pichações e quanto os seus efeitos tóxicos que são nocivo-poluidores da camada de ozônio.*

*Art. 2º. Para a viabilização de que trata o artigo 1º desta propositura, poderá o Poder Executivo Municipal firmar parceria com a iniciativa privada na elaboração de campanha informativa, com afixação de cartazes em todos os estabelecimentos comerciais, principalmente os envolvidos na disposição legal.*

*Art. 3º. O descumprimento ao artigo 1º pelos estabelecimentos comerciais envolvidos no presente Projeto de Lei, sujeitará o infrator às seguintes aplicações de sanções:*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Secretaria Judiciária

3

I - Multa no valor correspondente a 200 UFM's (Unidade Fiscal do Município), na primeira autuação;

II - Multa no valor correspondente a 400 UFM's (unidade Fiscal do Município), na reincidência (2ª infração);

III - Suspensão do alvará de funcionamento pelo prazo de 30 (trinta) dias para funcionamento e exercício da atividade (3ª infração);

IV - Cassação do alvará de funcionamento (4ª e última sanção).

Art. 4º. As despesas decorrentes da execução desta Lei encontram-se previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) - 2011 - através da Secretaria Municipal de Governo (11.00.00) - Programa: 8047 - Fiscalização Informatizada e Móvel, Função: 04, Administração - Subfunção: 122, Administração Geral - Código: 04.122.8047.6955, que deverão ser suplementadas, se necessário.

Art. 5º. O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 60 (sessenta) dias.

Art. 6º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Sala da Presidência da Câmara Municipal de Suzano, em 23 de novembro de 2011".

De origem parlamentar, o Projeto de Lei n. 034/2011 foi integralmente vetado pelo Prefeito Municipal (autógrafo n. 421/2011, (fls.15/16).

O veto foi rejeitado, e o Presidente da Câmara Municipal de Suzano promulgou a Lei n. 4.536/2011 (fls.17/18; 37/38).



Em que pese a preocupação parlamentar, há incompetência normativa do Município, relativa a disciplina Civil e Comercial.

Verifica-se, pela análise do texto legal, que não compete ao Município legislar sobre tais temas. Além disso, não se vislumbra nos incisos do artigo 30, da Constituição Federal,<sup>1</sup> qualquer hipótese que justifique a competência do Município. Não há interesse local e tampouco necessidade do Município.

Interesse local, por sua vez, é ensinado por Hely Lopes Meirelles, "estabelecida essa premissa é que se deve partir em busca dos assuntos da competência municipal, a fim de selecionar os que são e os que não são de seu interesse local, isto é, aqueles que predominantemente interessam à atividade local. Sena fastidiosa - e inútil, por incompleta - a apresentação de um elenco casuístico de assuntos de interesse local do Município, porque a atividade municipal, embora restrita ao território da Comuna, é multifária nos seus aspectos e variável na sua apresentação, em cada localidade. Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VII - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

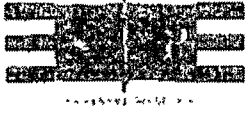
VIII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

IX - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

X - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual".







o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem a União (regras gerais Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais estacionamento, circulação, sinalização etc, regulamentos sanitários municipais) Isso porque sobre cada faceta do assunto há um interesse predominante de uma das três entidades governamentais Quando essa predominância toca ao Município a ele cabe regulamentar a matéria, como assunto de seu interesse local Dentre os assuntos vedados ao Município, por não se enquadrarem no conceito de interesse local, é de se assinalar, a título exemplificativo, a atividade jurídica, a segurança nacional, o serviço postal, a energia em geral, a informática, o sistema monetário, a telecomunicação e outros mais, que, por sua própria natureza e fins transcendem o âmbito local" (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, Malheiros, 12ª edição, p 135).

Guardadas as devidas proporções, na mesma senda decidiu este E. Órgão Especial:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 7.384/09, DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, QUE EXIGE AFIXAÇÃO, NOS LOCAIS QUE ESPECIFICA, DE CARTAZ SOBRE ÓRGÃOS DE DEFESA DE DIREITO DA MULHER, DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - PRINCÍPIO FEDERATIVO - ARTS. 1º E 144 DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE - INCOMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO - ARTS. 24, XV, E 30 DA CF - INTERESSE LOCAL - INEXISTÊNCIA -AÇÃO PROCEDENTE. "A afixação de cartaz sobre órgãos de defesa do direito da mulher, da criança e do adolescente não se refere a necessidades imediatas do Município (art 30, I, da CF), sendo que o art 24, XV, da Constituição Federal, atribui à União, nos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente para legislar sobre proteção



à infância e juventude" (ADIN nº 0380830-31.2010.8.26.0000, relator Des. Artur Marques, j. 03.02.2011)

Como bem observou o D. Procurador Geral de Justiça no presente caso, "a proibição de venda de determinado produto a menores não se afigura como matéria de predominante interesse local a animar o exercício da competência normativa municipal à luz do art. 30, I, da Constituição Federal.

Se é adequado afirmar que o Município, com base no art. 30, I, II e VIII, da Constituição Federal, tem competência normativa para disciplina de atividades comerciais no seu território, não é correto estendê-la para além dos limites como se dá, por exemplo, com a prescrição abstrata e genérica de comando proibitivo do comércio a certa categoria de sujeitos porque se trata de questão de cunho nacional.

O Supremo Tribunal Federal decidiu que:

'(...) 2. É inconstitucional lei municipal que, na competência legislativa concorrente, utilize-se do argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional. (...) (RT 892/119)" (fls.76/84).

Pela análise do texto legal verifica-se implementação de programa de caráter eminentemente administrativo, cuja competência é do Poder Executivo, a quem compete dispor sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos e serviços da Administração Pública Municipal.

Depois, não se pode ignorar acréscimo de despesas sem fonte certa em acréscimo àquelas já determinadas que não podem ser absorvidas em abstrato custo geral ou global.

A lei cria obrigações e despesas ao Município na medida em que seu cumprimento exigirá contratação de mais profissionais. Impõe multa necessitando, inclusive de fiscalização,



sem previsão de recursos, afrontando o disposto no art. 25 da Constituição do Estado:

*"Art. 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".*

Na realidade, o comando constitucional exige que as verbas necessárias a suprir as novas despesas venham identificadas de maneira específica, justamente para evitar desfiguração do sistema orçamentário.

A propósito, cumpre transcrever precedente do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual:

*"...A criação de nova despesa para o Estado, sem a existência de recursos orçamentários específicos para cobri-la, obriga a alteração do orçamento, matéria reservada à iniciativa do Executivo"* (ADIN 352/DF - Medida Cautelar, Pleno, Rei. Min. Celso de Mello, v. u. in RTJ 133/1044).

Em casos análogos, já decidiu este E. Órgão Especial:

*"ADI - Lei 7.489/10, do Município de Jundiaí que exige a afixação de cartazes em estabelecimentos comerciais, sob pena de multa diária, alertando a não jogarem embalagens descartáveis às margens das estradas, rios e lagos, preservando o meio ambiente. Lei de iniciativa parlamentar, que viola competência do Executivo, de vez que provoca despesas com a confecção de cartazes e fiscalização. Ação procedente"* (ADI n. 0000819-20.2012.8.26.0000, relator Desembargador Urbano Ruiz, j.13.06.2012)

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Complementar nº 199/11 do Município de Suzano - Instituição do*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Secretaria Judiciária**

8

*"Programa Lixo Consciente Uma Idéia Reciclável", de caráter ambiental e finalidade educativa à população local, indicando órgão da Administração que exercerá a atividade, bem como criando maiores despesas sem indicação da fonte - Invasão da competência privativa do Poder Executivo, ente ao qual incumbe a tarefa de administrar o Município - Suspensão da eficácia da lei mencionada - Procedência da ação para declarar inconstitucional a Lei Complementar nº 199/11 do Município de Suzano. (ADIN n. 0003303- 08.2012.8.26.0000, relator Des. Luiz Antonio de Godoy, j.13.06.2012).*

Isto posto, julga-se procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 4.536/11 do Município de Suzano.



**CAUDURO PADIN**

Relator