

**CONSULTORIA JURÍDICA  
PARECER Nº 1.352**

**PROJETO DE LEI Nº 12.106**

**PROCESSO Nº 76.180**

De autoria dos Vereadores **GUSTAVO MARTINELLI** e **JOSÉ CARLOS FERREIRA DIAS**, o presente projeto de lei fixa prazo para atendimento a clientes em locais de revenda e de prestação de serviços de TV a cabo e de telefonia celular.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 04, e vem instruída com os documentos de fls. 04.

É o relatório.

**PARECER:**

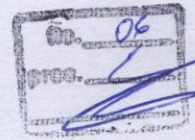
O presente projeto de lei tem como objetivo fixar prazo para atendimento a clientes em locais de revenda e de prestação de serviços de TV a cabo e de telefonia celular.

A proposição em exame se nos afigura revestida da condição legalidade no que concerne à competência (art.6º, *caput*), e quanto à iniciativa, que é concorrente (art.13, I, c/c o art. 45), sendo os dispositivos relacionados pertencentes a Lei Orgânica de Jundiaí.

A matéria é de interesse geral e expressa competência municipal, ao assegurar aos usuários consumidores tempo máximo de espera para atendimento (15 minutos), criando a obrigação de os revendedores e prestadores de serviço respeitarem os limites impostos pela lei (neste aspecto temos o lícito exercício do poder de polícia da comuna<sup>1</sup>).

<sup>1</sup> Nesse sentido já decidiu o E. TJ/SP: 0070057-92.2013.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos Relator(a): Antonio Carlos Malheiros Comarca: São Paulo Órgão julgador: Órgão Especial Data do julgamento: 24/07/2013 Data de registro: 31/07/2013  
Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 7.995, de 08 de fevereiro DE 2013, do Município de Jundiaí, que condiciona a utilização da via pública para exposição e comércio de veículos a autorização municipal - Normas que não afrontam os artigos: 5o, 41, incisos II e XIV e art. 114, da Constituição Estadual - Ação improcedente.





A presente propositura visa conferir maior agilidade na resolução das demandas dos usuários/consumidores, sendo matéria inserta na competência municipal, visto tratar-se de interesse público concernente à disciplina de produção e do mercado, regulado pelo poder de polícia nos termos do art. 78 do CTN:

**Art. 78.** *Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.*

**Parágrafo único.** *Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.*

Ademais, o projeto de lei apresentado pelos nobres Edis também homenageia a *mens legis* do Código de Defesa do Consumidor, diploma que veda ao fornecedor de produtos e serviços a ausência de prazo ou a fixação deste a seu exclusivo critério (art. 39, inc. XII da Lei 8078/1990 – CDC)

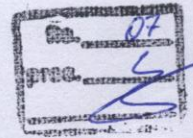
Neste sentido, oportuno evocar precedente do E. TJ-SP, que julgou Ação Direta de Inconstitucionalidade versando sobre assunto muito similar ao que se dirige este parecer (**juntamos cópia do inteiro teor**). Vejamos a ementa:

**Ação Direta de Inconstitucionalidade** n °2007908-21.2016.8.26.0000

**Requerente:** Telcomp Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas

**Requeridos:** Prefeito do Município de São José do Rio Preto e Presidente da Câmara Municipal de São José do Rio Preto  
TJ-SP(Votonº27.725)





**Ementa:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº11.697, de 22 de dezembro de 2014, na redação dada pela Lei nº11.708, de 4 de março de 2015, ambas do Município de São José do Rio Preto, que dispõe sobre o período de atendimento interno nos guichês aos clientes, nas lojas de revenda e prestação de serviços das empresas de TV a cabo e telefonia celulares, instaladas no Município de São José do Rio Preto. Alegação de ofensa aos artigos 1º e 144, da Constituição Estadual, pela usurpação da competência privativa da União para legislar sobre os serviços públicos de telecomunicações – A matéria diz como interesse local do Município, e não se confunde com aquela relativa à atividade-fim das empresas operadoras de telefonia celular e TV a cabo – A lei local limita-se a impor regras tendentes a assegurar adequadas condições de atendimento ao público na prestação de serviços por essas empresas- Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos Poderes . Alegação de vício de iniciativa. Inexistência. Rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Também não há afronta aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, em razão do tempo máximo fixado de atendimento aos clientes, pois não viola a livre iniciativa, mostrando-se a medida adequada aos fins a que se destina, cominando sanções razoáveis e pertinentes. Pedido improcedente.

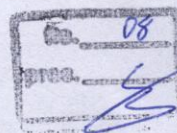
Neste mesmo espírito, tem sido largamente reconhecida a legitimidade de lei municipal fixando, por exemplo, limite de tempo de espera para atendimento na fila dos bancos, a fim de preservar o direito do consumidor, que não pode ficar exclusivamente à mercê dos prestadores de serviços, daí ser oportuna e justificada a interferência estatal. Veja-se:

**TRF-3 – APELAÇÃO CÍVEL AC 3674 MS 2005.60.02.003674-4 (TRF-3)**

Data de publicação: 18/11/2010

**Ementa:** EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEI MUNICIPAL. BANCO. LIMITE DE TEMPO DE ESPERA PARA ATENDIMENTO NA FILA DOS BANCOS. MULTA. OFENSA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL NÃO CARACTERIZADA. **PODER DE POLÍCIA DO MUNICÍPIO.** PRECEDENTES DO E. STF E DO COLENDO STJ. 1. A Lei nº 2.642/2004, do Município de Dourados/MS, dispôs sobre os prazos de atendimento de pessoas que se encontram na fila do caixa. **Tais disposições dizem respeito a assuntos de interesse local,** não se referindo especificamente à





matéria típica do sistema financeiro nacional, cuja competência é reservada à União Federal. 2. **A lei em comento fixou regras atinentes ao limite de tempo de espera para atendimento na fila dos bancos, hipótese distinta daquela concernente à Súmula nº 19/STJ, que se refere ao horário de expediente das instituições bancárias para o atendimento ao público, de forma geral.** 3. **A regulamentação em tela traduz-se em verdadeiro exercício de poder de polícia conferido ao Município, nos termos do art. 78, do CTN, na medida em que há a interferência estatal, a fim de proteger o cliente bancário, garantir o bem-estar da comunidade, em face de interesse público relevante.** 4. Inexistência de ofensa a princípios constitucionais. 5. Precedentes do E. STF e do Colendo STJ. 6. Apelação improvida.

Outrossim, não há que se falar em aumento de despesas à administração pública, pois a norma se dirige aos particulares que revendem ou prestam serviços de TV a cabo e de telefonia celular. A propósito, o E. TJ/SP, em caso análogo, rechaçou a tese de geração de despesas quando a norma é endereçada aos particulares, como no caso concreto:

0100335-76.2013.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos

**Relator(a):** Roberto Mac Cracken

**Comarca:** São Paulo

**Órgão julgador:** Órgão Especial

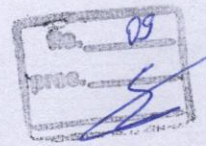
**Data do julgamento:** 02/04/2014

**Data de registro:** 19/05/2014

**Ementa:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo Prefeito do Município de Jundiaí/SP, visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 8.008, de 16 de abril de 2013, que determina "em agências bancárias, presença de agente de segurança nas áreas de autoatendimento". INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

Inocorrência de vício formal de iniciativa que implique violação ao princípio da separação dos poderes. AUSÊNCIA DE CRIAÇÃO DE DESPESAS PARA O ERÁRIO MUNICIPAL - **A exigência prevista na norma em exame dirige-se às Instituições Financeiras, e não ao Poder Público local. São aquelas, e não este, que terão despesas - mínimas, é viável afirmar de passagem - com o cumprimento de tal providência imposta pela lei.** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPROCEDENTE.





Ante o exposto, a proposta se afigura revestida das condições legalidade e constitucionalidade.

**OITIVA DAS COMISSÕES:**

Deverá ser ouvida tão somente a Comissão de Justiça e Redação, nos termos do § 4º do Art. 190-A do Regimento Interno.

L.O.M.).

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

S.m.e.

Jundiaí, 26 de setembro de 2016.

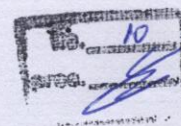
Elvis Brassaroto Aleixo  
Estagiário de Direito

Ronaldo Salles Vieira  
Ronaldo Salles Vieira  
Consultor Jurídico





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo



**Registro: 2016.0000546583**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2007908-21.2016.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor TELCOMP ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES COMPETITIVAS, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. V.U. SUSTENTOU ORALMENTE O ADV. DR. PEDRO DA SILVA DINAMARCO.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PAULO DIMAS MASCARETTI (Presidente), ALVARO PASSOS, AMORIM CANTUÁRIA, BERETTA DA SILVEIRA, ADEMIR BENEDITO, PEREIRA CALÇAS, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI E SALLES ROSSI.

São Paulo, 3 de agosto de 2016

**RICARDO ANAFE**

**RELATOR**

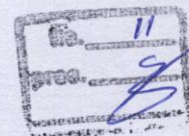
**Assinatura Eletrônica**





TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

fls. 408



Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2007908-21.2016.8.26.0000  
Requerente: Telcomp Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas  
Requeridos: Prefeito do Município de São José do Rio Preto e Presidente da Câmara Municipal de São José do Rio Preto  
TJSP - (Voto nº 27.725)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** – Lei nº 11.697, de 22 de dezembro de 2014, na redação dada pela Lei nº 11.708, de 4 de março de 2015, ambas do Município de São José do Rio Preto, que dispõe sobre o período de atendimento interno nos guichês aos clientes, nas lojas de revenda e prestação de serviços das empresas de TV a cabo e telefonia celulares, instaladas no Município de São José do Rio Preto – Alegação de ofensa aos artigos 1º e 144, da Constituição Estadual, pela usurpação da competência privativa da União para legislar sobre os serviços públicos de telecomunicações - A matéria diz com o interesse local do Município, e não se confunde com aquela relativa à atividade-fim das empresas operadoras de telefonia celular e TV a cabo - A lei local limita-se a impor regras tendentes a assegurar adequadas condições de atendimento ao público na prestação de serviços por essas empresas - Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos Poderes – Alegação de vício de iniciativa – Inexistência – Rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual – Também não há afronta aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, em razão do tempo máximo fixado de atendimento aos clientes, pois não viola a livre iniciativa, mostrando-se a medida adequada aos fins a que se destina, cominando sanções razoáveis e pertinentes.

**Pedido improcedente.**

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas - TELCOMP, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 11.697, de 22 de dezembro de 2014, alterada pela Lei nº 11.708, de 04 de março de 2015, ambas do Município de São José do Rio Preto, que “dispõe sobre o período de atendimento interno nos guichês aos clientes, nas lojas de revenda e prestação de serviços das

Direta de Inconstitucionalidade nº 2007908-21.2016.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 27.725 - Aváφη

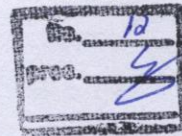
Este documento foi liberado nos autos em 04/08/2016 às 17:01, por Simone Rubio Tiusso, é cópia do original assinado digitalmente por RICARDO MAIR ANAFE. Para conferir o original, acesse o site <https://esaj.tjsp.jus.br/esaj>, informe o processo 2007908-21.2016.8.26.0000 e código 3B6C585.





TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

fls. 409



empresas de TV a Cabo e Telefonia Celulares, instaladas no Município de São José do Rio Preto”, porque, segundo ela, viola o disposto nos artigos 1º, 111 e 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

Distribuídos os autos ao Desembargador Antonio Carlos Villen, cuja cadeira assumi, o pedido liminar foi indeferido (fl. 300/301). O agravo regimental interposto pela autora contra essa decisão teve provimento negado (fl. 371/377).

Notificada, a Câmara Municipal de São José do Rio Preto, representada por seu Presidente, prestou informações a fl. 307/313, e o Prefeito Municipal a fl. 333/335.

A Procuradoria Geral do Estado, citada, mostrou desinteresse em realizar a defesa da norma impugnada (fl. 327/329).

A douta Procuradoria-Geral de Justiça, em seu parecer de fl. 383/400, opinou pela improcedência do pedido.

2. É o relatório.

A Lei Municipal nº 11.697, de 22 de dezembro de 2014, na redação dada pela Lei nº 11.708, de 04 de março de 2015, ambas do Município de São José do Rio Preto, tem a seguinte redação:

**“Art. 1º Ficam as Lojas de Revendas e Prestadoras de Serviços que comercializam planos, aparelhos e prestação de serviços, no ramo de TV a Cabo e de Telefonia**

Direta de Inconstitucionalidade nº 2007908-21.2016.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 27.725 - Ανάφη

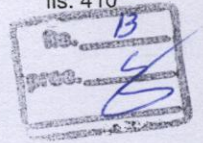
Este documento foi liberado nos autos em 04/08/2016 às 17:01, por Simone Rubio Tiusso, é cópia do original assinado digitalmente por RICARDO MAIR ANAFE. Para conferir o original, acesse o site <https://esaj.tjsp.jus.br/esaj>, informe o processo 2007908-21.2016.8.26.0000 e código 3B6C585.





TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

fls. 410



Celular, instaladas no Município de São José do Rio Preto, obrigadas a colocarem à disposição dos clientes/usuários guichês e pessoal suficiente para que o atendimento seja feito no prazo máximo de até 15 (quinze) minutos, exceto as lojas de Agentes autorizados, e terceirizadas.

Parágrafo Único - Para comprovação do atendimento no prazo previsto no caput do artigo 1º, deverá ser dotado pelas empresas o controle através de senha, onde constará a data e o horário de chegada e o registro do horário de atendimento ao cliente.

Art. 2º O não cumprimento das disposições desta Lei sujeitará o infrator às seguintes sanções:

I - Advertência;

II - Multa de 150 (cento e cinquenta) UFMs;

III - Cada reincidência multa de 300 (trezentas) UFMs.

Art. 3º A fiscalização para o cumprimento desta Lei e a aplicação das penalidades referidas no artigo anterior competem ao órgão municipal que poderá, para tanto, valer-se de sua própria estrutura administrativa.

Parágrafo Único - Para ciência aos clientes sobre o tempo de atendimento, os estabelecimentos previstos no artigo 1º deverão fixar em local visível e de forma clara, informações sobre o tempo estabelecido nesta Lei, para atendimento a seus clientes.

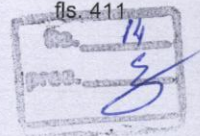
Art. 4º As Empresas abrangidas por esta Lei terão o prazo de 60 (sessenta) dias, contados a partir da publicação desta Lei, para se adequar ao disposto na mesma.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”





TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



Em primeiro plano de discussão, não é demais lembrar que compete ao Município legislar sobre assuntos locais e, inclusive, suplementar a legislação federal e a estadual no âmbito de sua competência (artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal). Assim, na esfera do interesse local, dispõe de competência para legislar em prol da segurança e qualidade de atendimento dispendido aos munícipes.

Não se olvida que os serviços de telecomunicações, na forma do artigo 22, inciso IV, da Constituição Federal, é matéria de competência legislativa privativa da União. Não obstante, note-se que a matéria da lei em análise não se refere à regulamentação desta atividade, mas ao conforto e segurança dos usuários deste serviço, atraindo o interesse local exigido para o desempenho da competência legislativa do Município.

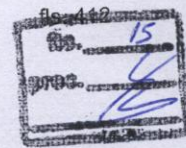
A propósito, julgado do Colendo Supremo Tribunal Federal:

**"RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. CONSUMIDOR. INSTITUIÇÃO BANCÁRIA. ATENDIMENTO AO PÚBLICO. FILA. TEMPO DE ESPERA. LEI MUNICIPAL. NORMA DE INTERESSE LOCAL. LEGITIMIDADE. Lei Municipal n. 4.188/01. Banco. Atendimento ao público e tempo máximo de espera na fila. Matéria que não se confunde com a atinente às atividades-fim das instituições bancárias. Matéria de interesse local e de proteção ao consumidor. Competência legislativa do Município. Recurso extraordinário conhecido e provido". (RE 432.789-9,**





TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



Relator Ministro Eros Grau, Primeira Turma, julgado em  
14/06/2005, DJ 07-10-2005).

De outro lado, ao legislar sobre a matéria, o Município regula supletivamente as disposições do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações - RGC, da Anatel, conforme a Resolução nº 632, de 07 de março de 2014, que assim especifica:

**“Art. 36. O Setor de Atendimento Presencial deve ser dimensionado de forma a atender o Consumidor em até 30 (trinta) minutos.**

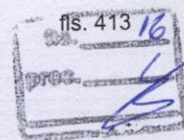
**Parágrafo único. A Prestadora deve disponibilizar sistema de controle eletrônico por senha para acompanhamento do tempo de espera de cada Consumidor.”**

Conforme os artigos 21, inciso XI, e 22, inciso VI, da Carta da República, compete à União legislar privativamente sobre telecomunicações e explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os respectivos serviços. Eis o teor dos preceitos: “Art. 21. Compete à União: (...) XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais”; “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão”.





TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



O texto constitucional não impede a edição de legislação estadual ou municipal que, sem ter como objeto principal a prestação dos serviços de telecomunicações, acabe por gerar algum impacto na atividade desempenhada pelas concessionárias de serviço público federal. Com efeito, a legislação municipal ao assegurar adequado tratamento aos clientes/usuários, limitando o tempo de espera para atendimento nos guichês das Lojas de Revendas e Prestadoras de Serviços que comercializam planos, aparelhos e prestação de serviços, no ramo de TV a cabo e de telefonia celular, instaladas no Município de São José do Rio Preto, não afeta a execução dos serviços, nem tampouco revela inconstitucionalidade, pois não atua na regulação da atividade de telecomunicações, de competência da União.

Noutro giro, também não se verifica a alegada inconstitucionalidade por vício de iniciativa, na medida em que a lei impugnada não tratou de matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal (Cf. artigo 24, § 2º, da Constituição Estadual, aplicado por simetria ao Município), não se vislumbrando violação dos princípios da competência exclusiva e da separação de Poderes por invasão da esfera da gestão administrativa.

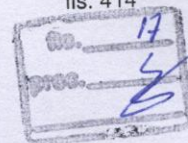
Quanto ao vício de iniciativa, a Suprema Corte, por reiteradas decisões, vem sustentando que a cláusula de reserva constitucional de iniciativa em matéria de instauração do processo legislativo é de observância compulsória também pelos Estados-membros e pelos Municípios às hipóteses taxativamente definidas, em "*numerus clausus*", no artigo 61, § 1º, da Constituição Federal (RTJ 174/75, Relator Ministro Maurício Corrêa,





TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

fls. 414



RTJ 178/621, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, RTJ 185/408-408,  
Relator Ministra Ellen Gracie, ADI 1.729, Relator Ministro Nelson Jobim).

A propósito, ensina Hely Lopes Meirelles:

“(…) *Iniciativa* é o impulso original da lei, que se faz através do projeto. Pode ser geral ou reservada. *Iniciativa geral* é a que compete concorrentemente a qualquer vereador, à Mesa ou comissão da Câmara, ao prefeito ou, ainda, à população; *iniciativa reservada* ou *privativa* é a que cabe exclusivamente a um titular, seja o prefeito, seja a Câmara. A iniciativa reservada ou privativa pode, ainda, ser *discricionária* ou *vinculada*: é *discricionária* quando seu titular pode usá-la em qualquer tempo; é *vinculada* quando há prazo para seu exercício, como ocorre com o projeto da lei orçamentária.

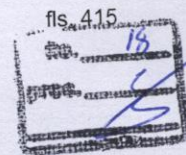
(…)

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica à dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável





TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.

(...)

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 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; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.”<sup>1</sup>

A lei debatida determina que as Lojas de Revendas e Prestadoras de Serviços que comercializam planos, aparelhos e prestação de

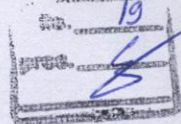
<sup>1</sup> Hely Lopes Meirelles, in “Direito Municipal Brasileiro”, Malheiros, 2014, p 633 e seguintes.





TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

fls. 416



serviços, no ramo de TV a cabo e de telefonia celular, instaladas no Município, serão obrigadas a colocarem à disposição dos clientes/usuários, guichês e pessoal suficiente para que o **atendimento** seja feito no prazo máximo de quinze minutos, de modo que cria obrigação aos particulares, e não ao Poder Público.

Noutro bordo, o artigo 47 da Constituição do Estado norteia a atribuição de governo do Chefe do Poder Executivo, com suas competências próprias de administração e gestão que compõem a chamada reserva de Administração, pois, veiculam matérias de sua alçada exclusiva, sem interferência do Poder Legislativo, e a instituição da obrigação em questão, não se constitui em ato de gestão administrativa, azo pelo qual não há se falar em ofensa à regra da separação dos Poderes.

No mais, cabe a digressão acerca do sentido do princípio da razoabilidade, também denominado da proporcionalidade.

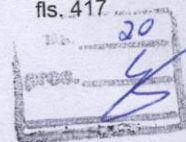
A razoabilidade nada mais é do que a verificação de um ato ou fato se conforme com a razão, o que se traduz com mais exatidão pelo conceito expresso no Dicionário de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas: **“Do uso restrito, que designa a atividade de raciocínio ou dedução lógica de verdade necessária, o termo razão passou a designar mais genericamente o poder do intelecto de formular conceitos e estabelecer relações lógicas de modo a deduzir uma conclusão correta de uma premissa dada ou de fazer um julgamento objetivamente válido a respeito de fenômenos empíricos. Por extensão, passou a significar também uma explicação ou justificação válida e lógica de um**





TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

fls. 417



**acontecimento ou relacionamento; e por outra extensão ainda, qualquer causa ou motivo.” (Cf. p. 1.025).**

Dessa feita, como se pode observar, razoabilidade guarda sentido extremamente amplo, passando pelo campo ideal da ideia de adequação, idoneidade, logicidade, equidade, revelando tudo que não é absurdo, tendo-se como aceitável apenas o admissível, pelo que compreensível à conceituação pelo prisma do bom senso, da prudência e da moderação.

O Pretório Excelso vem utilizando o princípio da razoabilidade em larga escala, utilizando como arrimo um ou outro significado, por exemplo, no julgamento da Medida Cautelar da ADIN nº 489-1/600-DF, o Ministro Sepúlveda Pertence fez uso do princípio da razoabilidade com significado de equidade, em questão relativa aos vencimentos e proventos de servidores; já na apreciação do Agravo de Instrumento 141.916-4, o Ministro Marco Aurélio referiu-se ao princípio da razoabilidade como exigência da racionalidade, por malferir a questão a Lei Maior.

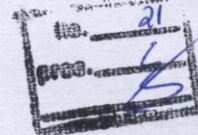
O princípio da racionalidade é integrado por três facetas distintas, quais sejam a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito.

A adequação pertine aos meios em relação ao fim preconizado na lei, em face das limitações constitucionais.





TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



A necessidade, também denominada exigibilidade, volta-se à indispensabilidade da medida restritiva para conservação de direito ou de outro direito fundamental, e mais, que não possa ser substituída por outra de mesma eficácia, mas menos gravosa.

A proporcionalidade em sentido estrito é, em verdade, o grande alicerce do princípio da razoabilidade, porquanto a valoração de adequação e necessidade não é suficiente para se aquilatar a restrição criada em lei, revolvendo a proporcionalidade *strictu sensu* condicionamento ao exercício da função legislativa de maneira a impedir a edição de leis abusivas que se ponham a malferir os direitos fundamentais consagrados na Carta Constitucional.

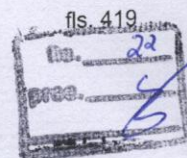
Por essas premissas, afirma Suzana de Toledo Barros que a razoabilidade é concretizada **“diretamente da essência dos direitos fundamentais e a ausência da cláusula sobre conteúdo essencial dos direitos fundamentais”** (Cf. *in* O Princípio da Proporcionalidade e o Controle de Constitucionalidade das Leis Restritivas de Direitos Fundamentais, p. 97).

Nesse diapasão, como já assinalou em outrora (Cf. ADIN nº 64.021), com apoio em Eros Grau, Celso Antonio Bandeira de Mello e Geraldo Ataliba o seguinte: **“a lesão ao princípio é indubitavelmente a mais grave da inconstitucionalidade porque sem princípio não há ordem constitucional e sem ordem constitucional não há garantia para as liberdades cujo exercício somente se faz possível fora do reino do arbítrio e dos poderes absolutos”** (Cf. Eros Roberto Grau, A Ordem Econômica na





TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica), RT, São Paulo, 1990, pp. 92 a 134; Cf. Celso Antonio Bandeira de Mello, Elementos de Direito Administrativo, Malheiros, São Paulo, 1992, 3ª edição, 1992, p. 300; Geraldo Ataliba, República e Constituição, São Paulo, Ed. RT, 1985, p. 5, *apud* Paulo Bonavides, ob. cit. p. 396), convindo lembrar julgado do Supremo Tribunal Federal, que firmou que “**a razoabilidade atua, enquanto projeção concretizadora da cláusula do 'substantive due process of law', como insuperável limitação ao poder normativo do Estado**” (ADIMC-1158/AM, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 19/12/1994, Pleno, DOU de 26/05/1995, p. 15154, Ement. Vol-01788-01, p. 51).

Dessa forma, o princípio da razoabilidade, conquanto em sentido comum verta a bom senso e equilíbrio, deve ser visto, sempre, com relação aos direitos fundamentais, não sendo possível, pois absolutamente não razoável, sua aferição em mera ordem comum das cousas, pois se assim se admitisse estar-se-ia a permitir ao Poder Judiciário a análise do justo subjetivo da norma, como se pudesse o preceito em foco ser abstraído do plexo normativo e examinado sob o sentimento do justo comum, independentemente do universo jurídico que integra todo o sistema.

Com efeito, não basta afiançar que determinada lei não é razoável, pois é ela reveladora de arbítrio, na medida em que não se mostra adequada nem necessária, sendo de rigor especificar no que não há adequação e porque ausente necessidade, o que exige, indisfarçavelmente a busca a afronta à Constituição, no que toca aos direitos por ela garantidos.

Sobre a matéria, prossegue Hely Lopes Meirelles:

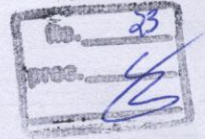
Direta de Inconstitucionalidade nº 2007908-21.2016.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 27.725 - Ανάφη





TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

fls. 420



*“Razoabilidade e proporcionalidade - Implícito na Constituição Federal e explícito, por exemplo, na Carta Paulista, art. 111, o princípio da razoabilidade ganha, dia a dia, força e relevância no estudo do Direito Administrativo e no exame da atividade administrativa.*

Sem dúvida, pode ser chamado de princípio da proibição de excesso, que, em última análise, objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública, com lesão aos direitos fundamentais. Como se percebe, parece-nos que a razoabilidade envolve a proporcionalidade, e vice-versa. Registre-se, ainda, que a razoabilidade não pode ser lançada como instrumento de substituição da vontade da lei pela vontade do julgador ou do intérprete, mesmo porque 'cada norma tem uma razão de ser'.<sup>2</sup>

Nesse aspecto, em relação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, a atuação da Administração Pública deve ser adequada, na medida justa, ou seja, tem que ser apropriada às necessidades exigidas pela situação concreta. Em outras palavras, tais princípios exigem um equilíbrio entre os meios empregados e o fim almejado pela Administração Pública para atender aos interesses da sociedade.

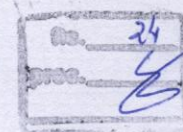
Assim, *in casu*, a legislação de regência não ostenta mácula que malfere o princípio da razoabilidade, pois a obrigação de que o

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit. p. 94/95.





TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



atendimento se dê em até 15 (quinze) minutos, tal como previsto no artigo 1º, da Lei nº 11.697/2014, com a redação dada pela Lei nº 11.708/2015, não agride, nem por arremedo, o princípio da livre iniciativa e, como bem asseverado pela douta Procuradoria Geral de Justiça em seu parecer de fl. 383/400, *in verbis*:

**“Tanto a margem de tolerância de espera de 15 (quinze) minutos instituída quanto as sanções cominadas não se mostram absurdas, ilógicas, inadequadas ou irracionais. A norma é adequada à finalidade a que se destina, qual seja, a proteção dos consumidores, bem como resiste a um juízo de ponderação de valores à luz do princípio da proporcionalidade, pois deve prevalecer a tutela aos consumidores em detrimento de mera restrição à atividade econômica, que não onera excessivamente os estabelecimentos comerciais alvo da lei.”**

Nesse sentido já assentou este Colendo Órgão Especial:

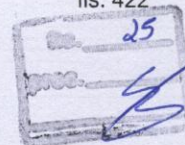
**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 13.074, de 6 de setembro de 2013, do Município de Ribeirão Preto, que dispõe sobre o tempo de atendimento ao usuário nos caixas dos estabelecimentos comerciais denominados de hipermercados, supermercados ou congêneres - Matéria de interesse local e também atinente à proteção e defesa do consumidor, em relação à qual era lícito ao Município suplementar a**





TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

fls. 422



**legislação federal, nos exatos limites da competência definida no artigo 30, incisos I e II, da CF - Forma de cumprimento da imposição que poderá ser livremente escolhido pela empresa, não havendo que se falar em afronta à livre iniciativa - Obrigação que se estende a todas as empresas do mesmo segmento situadas no Município, não implicando, portanto, em ofensa aos princípios da isonomia e da livre concorrência - Disposição, ademais, que se mostra adequada aos fins a que se destina e comina sanções razoáveis e pertinentes, afastando a alegação de descon sideração aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade - Precedente desta Corte - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.” (ADIn nº 2067821-02.2014.8.26.0000, Rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti, j. 17/09/2014).**

Por epítome, outra solução não há, senão reconhecer a inexistência dos vícios aduzidos pela autora com relação à Lei nº 11.697, de 22 de dezembro de 2014, com a redação dada pela Lei nº 11.708, de 04 de março de 2015, ambas do Município de São José do Rio Preto.

2. À vista do exposto, pelo meu voto, julgo improcedente o pedido.

**Ricardo Anafe**

**Relator**