

**PARECER Nº 286/2014 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 027/14.**

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Adilson Amadeu, que visa acrescentar inciso XXI, ao artigo 1º da Lei nº 14.805, de 4 de julho de 2008 com a finalidade de proibir o ato de fumar dentro dos parques públicos, nas áreas fechadas e abertas.

O projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, poder de polícia é a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (“non facere”) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo. (In, Curso de Direito Administrativo. 25ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 809.)

Entende-se que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas limitativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e uma competência administrativa, como entende, também, Marçal Justen Filho, nesses termos:

O chamado poder de polícia se traduz, em princípio, em uma competência legislativa. [...] Até se poderia aludir a um poder de polícia legislativo para indicar essa manifestação da atuação dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, em que a característica fundamental consiste na instituição de restrições à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de deveres e obrigações de abstenção e de ação. Usualmente, a lei dispõe sobre a estrutura essencial das medidas de poder de polícia e atribui à Administração Pública competência para promover a sua concretização. (grifamos) (In, Curso de Direito Administrativo. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 469.)

Estar-se-ia diante de uma ilegalidade se, através da atuação legislativa, ocorresse o sacrifício total do direito à utilização de produtos fumígenos, o que não se verifica no presente caso que apenas restringe o seu consumo nos locais que estabelece.

Desse modo, sob o estrito aspecto jurídico, denota-se que o projeto em tela regula aspecto inserido no âmbito da competência legislativa do poder de polícia, uma vez que apenas traça o contorno do direito ao consumo de cigarros nos locais que especifica.

Cabe considerar ainda que, por não implicar no sacrifício total do direito ao consumo de um produto lícito, sob o aspecto estritamente jurídico nada obsta o prosseguimento do presente projeto de lei, cabendo às D. Comissões de Mérito análise sobre o mérito da proposta e sobre a sua extensão.

Sob outro aspecto, sabe-se que a Constituição Federal determina que podem legislar concorrentemente sobre proteção e defesa da saúde a União, os Estados, Distrito Federal e também os Municípios, para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, dentro dos limites do predominante interesse local (arts. 24, XII, e 30, I e II).

Dada a possibilidade de todos os entes federativos de editar normas relativas às matérias constantes do art. 24 do texto constitucional, conflitos surgiram quando da elaboração de normas com o mesmo tema, situação que criou um estado de incerteza quanto à aplicabilidade de tais legislações.

Nesse passo, firmou-se o entendimento de que a norma a ser aplicada é aquela mais restritiva como forma de melhor garantir o direito em questão, dada sua natureza. Tal posicionamento do Supremo Tribunal Federal foi adotado em assuntos

relativos à proteção ao meio ambiente e defesa da saúde pública, ambos inseridos também na competência legislativa concorrente e administrativa comum de todos os entes federativos, consoante se depreende de trecho transcrito no julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 109:

Em matéria de proteção à saúde e de defesa do meio ambiente, a competência legislativa é concorrente, a teor do art. 24, VI e XII, da Constituição.

De outro lado, também, a defesa da saúde, conforme estabelece o art. 196 da Carta Magna é competência do Estado genericamente compreendido. Portanto, não é apenas da União, mas também dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios.

(...)

Por fim, como bem ressaltai, em voto oral, quando do julgamento da ADI 3.937-MC/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, "tenho defendido, não apenas em sede acadêmica, mas também em algumas decisões que proferi já na Corte Estadual a qual pertenci, como também tive oportunidade de manifestar esse entendimento nesta Suprema Corte, no sentido de que, em matéria de proteção do meio ambiente e em matéria de defesa da saúde pública, nada impede que a legislação estadual e a legislação municipal sejam mais restritivas do que a legislação da União e a legislação do próprio Estado, em se tratando dos municípios". (grifamos) (Relator Ministro Ricardo Lewandowski. DJ 22/04/2009.)

Diante de tal panorama, ressaltamos que a presente proposta cuida de situação não prevista na Lei nº 14.805, de 04 de julho de 2008, que consolida a legislação sobre Tabagismo no Município de São Paulo, bem como cria norma mais restritiva que as previstas na Lei Federal nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcóolicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal, a qual dispõe por meio de seu art. 2º que é proibido o uso de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou de qualquer outro produto fumífero, derivado ou não do tabaco, em recinto coletivo, privado ou público, salvo em área destinada exclusivamente a esse fim, devidamente isolada e com arejamento conveniente; bem como na Lei Estadual nº 13.541, de 07 de maio de 2009, que proíbe o consumo de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou de qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco em ambientes de uso coletivo (art. 2º §§ 1º e 2º), expressamente excluídas as vias públicas e os espaços ao ar livre (art. 6º, III).

Entendemos que quando se trata de legislação concorrente, pode a comuna suplementar a legislação federal e estadual, no âmbito do interesse local, desde que com aquela não seja conflitante.

Entendemos, ainda, que no caso em tela não se vislumbra qualquer conflito, uma vez que a legislação municipal está apenas sendo mais restritiva que a federal e a estadual no sentido justamente de proteger ainda mais o bem saúde pública. O que a lei municipal não poderia fazer é diminuir as restrições impostas pela norma federal, sob pena por óbvio de conflitar com a mesma, mas pode, por seu turno, ampliar as restrições, de modo a dar maior eficácia a um direito constitucionalmente garantido que é a saúde (art. 196, CF).

Tal entendimento é esposado, também, pela Procuradoria Geral do Estado, que em parecer publicado no D.O.E. de 13-08-93, a respeito da aplicabilidade da Lei Estadual de Licitações nº 6544/89 frente à nova Lei Federal nº 8666/93, aplicável "mutatis mutandis" ao presente caso eis que também se trata de matéria de competência legislativa concorrente, assim se pronunciou:

"O Estado dispõe de competência legislativa suplementar em matéria de licitação e contrato administrativo (CF, art.24, §2º). Assim, pode editar regras sobre o assunto, desde que respeitadas as normas gerais contidas na lei nacional (CF, art.22, XXVII). Por isso, o advento da LF não revogou a Lei estadual paulista nº 6.544/89 (LE) nem os decretos que a regulamentaram. Esses diplomas continuam em vigor, no que não conflitam com as normas gerais contidas no diploma nacional.

Para identificação do possível conflito, que importa na ineficácia do dispositivo estadual, deve-se atentar que, no uso de sua competência legislativa suplementar, o Estado pode ampliar as hipóteses de exigência de licitação (eliminando casos de dispensa, p.ex.), ampliar a participação no certame (elevando o número de participantes ou restringindo as exigências de habilitação, p.ex.), restringir o prazo dos contratos aquém dos limites dispostos na lei nacional, ou intensificar o controle sobre as licitações (impondo a participação da sociedade civil nas comissões de licitação, p.ex.). Regras desse teor não conflitam com as normas gerais da LF, por que editadas justamente para dar maior eficácia aos princípios da licitação."

Desse modo, na medida em que a propositura intenta estabelecer norma mais restritiva e protetiva à saúde em comparação com aquelas estabelecidas pela legislação estadual e federal, tais disposições devem prevalecer, considerando o entendimento da Corte Suprema sobre o conflito de normas em matéria de competência concorrente, retro demonstrado, respeitando-se, portanto, o exercício da competência suplementar municipal.

Por se tratar de matéria sujeita ao quórum de maioria simples para deliberação, é dispensada a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, X, do Regimento Interno desta Casa.

Ante o exposto somos,

PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 26/03/2014.

Goulart – PSD – Presidente- - contrário

Abou Anni - PV

Arselino Tatto – PT

Conte Lopes - PTB

Donato – PT

Eduardo Tuma – PSDB

George Hato – PMDB

Laércio Benko – PHS - contrário

Sandra Tadeu – DEM