

### **RETIFICAÇÃO:**

Publicação havida no D.O.C. do dia 21.04.2012, pág. 87, 2ª coluna, leia-se como segue, e não como constou.

### **PARECER Nº 156/2011 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0321/10.**

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do Nobre Vereador Dalton Silvano, que visa estabelecer regras para todas as empresas que comercializem álcool e querosene para uso doméstico no âmbito do Município de São Paulo, envasarem seus produtos em embalagens plásticas de no máximo 250 (duzentos e cinquenta) mililitros.

A propositura também dispõe que as embalagens deverão mostrar através de desenhos e texto claros como manusear corretamente o produto, devendo, ainda, mostrar os procedimentos de emergência em caso de acidente. Enuncia, também, caber à Secretaria Municipal de Abastecimento a fiscalização e vigilância para cumprimento destas medidas.

Por fim, visa proibir que bares, mercearias, supermercados, hipermercados e estabelecimentos similares, vendam álcool e querosene de uso domiciliar para menores de 18 anos de idade.

Sob o aspecto jurídico, nada obsta o prosseguimento do presente projeto de lei, conforme se demonstrará.

O projeto cuida de matéria atinente à proteção e defesa da saúde, sobre a qual compete ao Município legislar concorrentemente com a União, Estado e Distrito Federal, nos termos do art. 24, inciso XII c/c art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, para suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, dentro dos limites do predominante interesse local.

Também o art. 23, inciso II, de nossa Carta Magna, dispõe ser competência comum de todos os entes da federação cuidar da saúde e assistência pública.

Como ensina Hely Lopes Meirelles, "ao Município sobram poderes para editar normas de preservação da saúde pública, nos limites de seu território, uma vez que, como entidade estatal que é, está investido de suficiente poder de polícia inerente a toda Administração Pública, para a defesa da saúde e bem-estar dos munícipes. Claro é que o Município não pode legislar e agir contra as normas gerais estabelecidas pela União e pelo Estado-membro ou além delas, mas pode supri-las na sua ausência, ou complementá-las em suas lacunas, em tudo que disser respeito à saúde pública local (CF, arts. 23, II, e art. 30, I, II e VII)." (In, Direito Municipal Brasileiro, 6ª Ed., Malheiros Editores, p. 333/334).

Por outro lado, o projeto insere-se no âmbito da competência municipal para legislar sobre assuntos predominantemente locais e encontra seu fundamento no poder de polícia administrativa do Município.

Segundo dispõe o art. 78, do Código Tributário Nacional:

"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 tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos."

Hely Lopes Meirelles, ao comentar sobre a polícia administrativa das atividades urbanas em geral ensina que “tal poder é inerente ao Município para a ordenação da vida urbana, nas suas exigências de segurança, higiene, sossego e bem-estar da coletividade. Por isso, a jurisprudência tem consagrado reiteradamente a validade de tal regulamentação e das respectivas sanções como legítima expressão do interesse local.” (In, Direito Municipal Brasileiro, 6ª Ed., Malheiros Editores, p. 371).

Ademais, de acordo com o art. 160, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município, compete ao Poder Público Municipal disciplinar as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, conceder e renovar licenças de instalação e funcionamento, bem como fixar horários e condições de funcionamento.

Por outro lado, a presente proposta não se choca com a regulamentação federal existente, a qual deve por óbvio ser aplicada, mas apenas institui regra que a complementa e assegura o seu efetivo cumprimento.

Com efeito, determina a Lei Federal nº 6.360, de 23 de setembro de 1976, por meio de seu art. 12 que os produtos tratados por esta, entre eles os saneantes domissanitários, entre os quais se encontram o álcool e o querosene, só poderão ser expostos à venda ou entregues ao consumo após registro no Ministério da Saúde. Já o seu art. 84 enuncia que o disposto por tal norma não exclui a aplicação das demais normas a que estejam sujeitas as atividades nela enquadradas, em relação a aspectos objeto de legislação específica.

Diante desse cenário, foi expedida a Portaria nº10/DISAD, de 15 de setembro de 1980, por parte da Divisão Nacional de Vigilância Sanitária de Produtos Saneantes Domissanitários, para padronizar as embalagens e rotulagens dos saneantes domissanitários, de modo que em seu texto a única restrição efetivamente prevista diz respeito ao seu item 3.3, o qual elenca uma série de instruções para o acondicionamento de saneantes domissanitários e seus congêneres destinados a emprego profissional ou industrial, não se referindo ou fazendo qualquer menção àqueles de uso doméstico, de forma que tal restrição não existe para com estes.

A propositura, portanto, não contraria norma federal. Ao contrário, ao determinar que para todas as empresas que comercializem álcool e querosene para uso doméstico no âmbito do Município de São Paulo envasem seus produtos em embalagens plásticas de no máximo 250 (duzentos e cinquenta) mililitros, visa dar-lhe mais condições de efetividade, mostrando-se, portanto, mais exigente e restritiva que a norma federal e, sobre tal possibilidade, já se manifestou o Supremo Tribunal Federal, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 109, conforme se vê do trecho do voto exarado pelo Ministro Ricardo Lewandowski, publicado em 20 de abril de 2009, abaixo transcrito:

“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.

Não me impressiona, à primeira vista, o argumento que a legislação impugnada deve subordinar-se, na espécie, à Lei federal 9.055/1995, uma vez que, não vigora no direito brasileiro o princípio de que o direito federal rompe com o direito estadual (Bundesrecht bricht Landesrecht) consagrado no art. 31 da Constituição alemã.

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”.

Isso posto, exercendo um juízo de mera delibação, e sem prejuízo de melhor exame do tema no momento processual oportuno, indefiro o pedido de medida liminar.” (grifo nosso)

No tocante à vedação de comercialização de álcool e querosene de uso domiciliar para menores de 18 (dezoito) anos de idade, a propositura melhor explicita norma já contida no Estatuto da Criança e do Adolescente que reza, in verbis:

Art. 81. É proibida a venda à criança e ao adolescente de:

I – armas, munições e explosivos;

II – bebidas alcoólicas;

III – produtos cujos componentes possam causar dependência física ou psíquica ainda que por utilização indevida;

IV – fogos de estampido e de artifício, exceto aqueles que pelo seu reduzido potencial sejam incapazes de provocar qualquer dano físico em caso de utilização indevida;

V – revistas e publicações a que alude o art. 78;

VI – bilhetes lotéricos e equivalentes.

Verifica-se assim que o projeto, ao estabelecer regras para as empresas que comercializam álcool e querosene para uso doméstico no âmbito do Município de São Paulo, encontra fundamento no art. 160, incisos I, II e III, da Lei Orgânica do Município que atribui ao Poder Público a competência para disciplinar as atividades econômicas desenvolvidas em seu território quanto aos estabelecimentos comerciais, industriais, de serviços e similares, concedendo e renovando licenças para instalação e funcionamento, fixando seus horários e condições de funcionamento e garantindo que não se tornem prejudiciais ao meio ambiente e ao bem-estar da população.

É justamente disciplinando essa atividade econômica privada, mas de interesse público, que o Poder Público concede licença e fixa horários e condições de funcionamento, fiscaliza a atividade de modo a não torná-la prejudicial à população e estabelece penalidades para os infratores (art. 160, incisos I, II, III e IV da Lei Orgânica do Município).

Como a matéria sob análise visa dispor sobre a disciplina das atividades econômicas no Município e sobre o exercício do poder de polícia que lhe é inerente, a iniciativa legislativa sobre ela não é privativa do Chefe do Poder Executivo, mas é compartilhada com o Poder Legislativo, visto que não incluída no rol do art. 37, § 2º, da Lei Orgânica do Município.

Aliás, a Carta Magna, em seu art. 170, inciso V, erigiu como princípio da ordem econômica a defesa do consumidor e a Lei Federal nº 8.078/90 – Código de Defesa do Consumidor – dispõe que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição, a publicidade de produtos e serviços e o mercado de consumo, no interesse da preservação da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem-estar do consumidor, baixando as regras que se fizerem necessárias (art. 55, §1º).

Ademais, segundo dispõe o art. 24, inciso V, da Constituição Federal, é da competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar sobre produção e consumo, e também dos Municípios, já que o art. 30, incisos I e II, permite-lhes legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Por fim, no tocante aos artigos 2º e 3º da proposta original, cumpre observar que, embora versem sobre rotulagem de produtos, matéria que, em princípio, seria da competência legislativa da União, uma vez que tais produtos são comercializados em todo o território nacional, certo é que entendimento mais recente do Supremo Tribunal Federal aponta para o caminho de que normas editadas pelo Município que protejam

mais eficazmente o direito do consumidor não invadem a competência legislativa federal. Nesse sentido,

“Não há usurpação de competência da União para legislar sobre direito comercial e comércio interestadual porque o ato normativo impugnado buscou, tão somente, assegurar a proteção ao consumidor.

Precedente deste Tribunal (ADI 1.980, Rel. Min. Sydney Sanches) no sentido de que não invade esfera de competência da União, para legislar sobre normas gerais, lei paranaense que assegura ao consumidor o direito de obter informações sobre produtos combustíveis.” (ADI 2.832-4/ Paraná, Rel. Min. Ricardo Lewandowski)

Ademais, esses dispositivos vão ao encontro do já estabelecido na Portaria SVS 57, de 11 de julho de 1995 que estabelece, em seu Anexo II :

1. Para produtos saneantes domissanitários de risco I, deverá constar no rótulo:

1.1. Denominação do produto (de forma geral, baseada em sua função ou natureza).

...

1.7. Instruções de uso : devem ser claras e simples.

...

1.7.2. Quando a superfície da embalagem não permitir a indicação da formade emprego, precauções e cuidados especiais, estas deverão ser indicadas em prospectos que acompanhem obrigatoriamente o produto, devendo na rotulagem figurar a advertência : “Antes de usar leia as instruções do prospecto explicativo”.

...

1.12. As precauções de uso necessárias para prevenir o usuário dos riscos de ingestão, inalação, irritabilidade da pele e/ou olhos e inflamabilidade do produto, quando for o caso, além da frase : “Manter fora do alcance das crianças”.

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.

Durante a tramitação da proposta deverão ser convocadas pelo menos 2 (duas) audiências públicas, conforme art. 41, inciso XI, da Lei Orgânica do Município.

O projeto está amparado nos arts. 24, inciso V; 30, incisos I e II; e 170, inciso V, da Constituição Federal; no art. 55, § 1o, da Lei Federal nº 8.078/90 e nos arts. 13, inciso I; 37, “caput” e 160, incisos II, III e IV, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto somos,

PELA LEGALIDADE.

Todavia, visando adequar a proposta à melhor técnica de elaboração legislativa, bem como para inserir no projeto a multa pelo seu descumprimento, sem a qual a proposta fica sem condições de efetividade e cuja fixação não pode ser relegada ao decreto regulamentador sob ofensa do princípio da independência e separação entre os Poderes é necessário a apresentação de um substitutivo.

Ressalte-se, ainda, que o art. 7º da propositura, que confere à Secretaria Municipal de Abastecimento, a fiscalização e a vigilância para o cumprimento das medidas até aqui enunciadas, não pode permanecer, tendo-se em vista se tratar de medida atinente à organização administrativa, matéria esta de competência privativa do Executivo.

A propositura, assim, institui medida típica de organização administrativa, que segundo Odete Medauar, engloba, exemplificativamente, preceitos relativos à “divisão em órgãos, vínculo entre órgãos, distribuição de competências entre os órgãos, administração direta, administração indireta etc.” (In, “Direito Administrativo Moderno”, Ed. RT, 2ª ed., p. 31), assuntos que a Lei Orgânica reserva à iniciativa legislativa privativa do Sr. Prefeito, nos termos do art. 37, parágrafo 2º, inciso IV c/c art. 69, inciso XVI, c/c art. 2º e art. 84, ambos da Constituição Federal.

Nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (In, “Estudos e Pareceres de Direito Público”, Ed. RT, 1984, p. 24) encontra-se precisa distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:

“3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos (...) 4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.” Nesse sentido, a jurisprudência do E. Tribunal de Justiça de São Paulo:

Destarte, não pode o legislativo, sob o enfoque de criar programas, benefícios, execuções de serviços, vincular órgãos ou entidades da administração pública, criando-lhes atribuições, funções e encargos, o que implica em intervir nas atividades e providências da Chefia do Poder Executivo, a quem cabe gerir as atividades municipais que, através de seu poder discricionário, poderá avaliar a conveniência e oportunidade administrativa para dar início ao processo legislativo. (ADI nº 164.772-0/0, Relator Des. Penteado Navarro)

Esse entendimento harmoniza-se com o do STF:

“É firme nesta Corte o entendimento de que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo a iniciativa das leis que disponham sobre remuneração de pessoal, organização e funcionamento da Administração. O desrespeito a esta reserva, de observância obrigatória pelos Estados-membros por encerrar corolário ao princípio da independência dos Poderes, viola o art. 61, § 1º, II, a e e da Constituição Federal. Precedentes: ADI 2.646, Maurício Correa, ADI 805, Sepúlveda Pertence, ADI 774, Celso de Mello, ADI 821, Octavio Gallotti e ADI 2186-MC, Maurício Corrêa”. (ADI 2.840-5/ES)

Desta forma, o projeto, ao imiscuir-se em matéria de competência privativa do Poder Executivo, violou o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 5º) e contemplado também na Lei Orgânica do Município (art. 6º).

Por fim, destaque-se que a multa prevista no art. 5º para os bares, restaurantes, mercearias, supermercados, hipermercados e estabelecimentos similares que vendam álcool e querosene de uso domiciliar para menores de 18 anos de idade está prevista na propositura em UFIR's, índice este que foi extinto pelo art. 29, § 3º, da Lei nº 10.522 de 19 de julho de 2002, razão pela qual deve ser transformado em reais referido valor.

Diante de todo o exposto, sugerimos o seguinte Substitutivo:

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,  
JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0321/10.

Estabelece regras para a comercialização de álcool e querosene para uso doméstico em embalagens de 250 mililitros no Município de São Paulo, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Todas as empresas que comercializam álcool e querosene para uso doméstico no âmbito do Município de São Paulo, deverão envasar seus produtos em embalagens plásticas de no máximo 250 mililitros.

Art. 2º As embalagens deverão mostrar, através de desenhos e texto claro, como manusear corretamente o produto e os procedimentos a serem adotados em caso de emergência.

Art. 3º É proibida a venda de álcool e querosene para menores de 18 (dezoito) anos de idade.

Art. 4º Os infratores desta Lei ficam sujeitos à multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais), duplicada em caso de reincidência.

Parágrafo único. A multa de que trata o caput deste artigo será atualizada anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, acumulada no exercício anterior, sendo que, no caso de extinção deste índice, será adotado outro índice criado pela legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.

Art. 5º Os estabelecimentos citados no artigo 1º tem o prazo 06 (seis) meses para adequarem-se ao disposto nesta Lei

Art. 6º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 19.04.2012.

Arselino Tatto – PT - Presidente

Abou Anni – PV - Relator

Adilson Amadeu – PTB - Abstenção

Aníbal de Freitas – PSDB

Aurélio Miguel - PR

Dalton Silvano – PV

Floriano Pesaro - PSDB