



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 364/2022 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0670/21.**

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Rodolfo Despachante, que visa autorizar o Poder Executivo a implantar, no âmbito do município de São Paulo, o Protocolo de Higienização de Objetos Reutilizáveis no comércio e empresas em geral.

Segundo seu art. 2º, a propositura tem por objetivo salvaguardar a saúde dos consumidores e trabalhadores, bem como evitar que o comércio e o ambiente corporativo se transformem em vetores do SARS-COV2.

Para tanto o projeto estabelece que o protocolo em questão constituir-se-á de regras e procedimentos de higienização de objetos oferecidos aos clientes e que são reutilizados, como crachás, comandas de consumo, senhas de atendimento, entre outros objetos.

Por fim, o projeto ainda determina que o protocolo deverá ser estabelecido e implementado pela Secretaria Municipal de Saúde e certificado pela vigilância sanitária do mesmo órgão.

Inicialmente cumpre observar que a propositura, da forma como se encontra redigida, autoriza o Poder Executivo a praticar ato para o qual essa autorização não se faz necessária.

Com efeito, de acordo com o Código Sanitário do Município de São Paulo instituído pela Lei 13.725, de 9 de janeiro de 2004, as ações de vigilância sanitária devem abranger o conjunto de medidas capazes de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, inclusive o do trabalho, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde, competindo à Coordenadoria de Vigilância em Saúde - COVISA/SMS, em âmbito municipal, regular e executar tais ações.

Nesse sentido é o disposto no art. 10 do Código Sanitário Municipal que preconiza:

Art. 10. Cabe à direção municipal do Sistema Único de Saúde - SUS, em articulação com o órgão competente de vigilância em saúde, a elaboração de normas, códigos e orientações, observadas as normas gerais de competência da União e do Estado, no que diz respeito às questões das vigilâncias sanitária, ambiental, epidemiológica e em saúde do trabalhador, conforme o disposto no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal.

Não obstante a competência do Poder Executivo, através da COVISA, para instituir medidas voltadas a diminuir ou prevenir riscos à saúde, é imperioso destacar que tal competência não lhe é privativa, razão pela qual nada obsta o prosseguimento do presente projeto de lei que encontra fundamento no poder de polícia do município e na competência para legislar sobre medidas voltadas à preservação e proteção da saúde na forma do Substitutivo ao final apresentado.

Sob o aspecto jurídico, o projeto, na forma do Substitutivo ora proposto, possui condições de prosseguir em sua tramitação, eis que apresentado no exercício da competência legislativa desta Casa.

Em seu aspecto formal a propositura encontra fundamento no art. 30, inciso I da Constituição Federal e no arts. 13, inciso I e 37, caput, da Lei Orgânica do Município segundo os quais compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e que a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos.

Nesse aspecto cumpre observar que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo disposto no § 2º do art. 37 da LOM, em simetria com o § 1º do art. 61 da Constituição Federal, deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP - Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/21).

A matéria de fundo traduz nítido interesse local, encontrando respaldo na competência suplementar do Município para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, inciso XII da CF).

A propositura também encontra fundamento no Poder de Polícia Administrativa do Município, inerente à Administração Municipal, para restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade. Sua definição nos é dada pelo art. 78 do Código Tributário Nacional:

Art. 78. Considera-se poder de polícia a 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.

Segundo ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, pelo poder de polícia o Estado, mediante lei, condiciona, limita, o exercício da liberdade e da propriedade dos administrados, a fim de compatibilizá-las com o bem-estar social. Daí que a Administração fica incumbida de desenvolver certa atividade destinada a assegurar que a atuação dos particulares se mantenha consoante com as exigências legais, o que pressupõe a prática de atos, ora preventivos, ora fiscalizadores e ora repressivos (in Curso de Direito Administrativo, 5ª ed., Ed. Malheiros, p. 353).

Nesse contexto, entende-se que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas 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 (in Curso de Direito Administrativo, 3ª ed., São Paulo, Saraiva, 2008, pág. 469), 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. (grifos acrescentados)

Note-se que, no exercício dessa competência, a Lei Orgânica do Município assim dispôs:

Art. 160. O Poder Municipal disciplinará as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, cabendo-lhe, quanto aos estabelecimentos comerciais, industriais, de serviços e similares, dentre outras, as seguintes atribuições:

(...)

III - fiscalizar as suas atividades de maneira a garantir que não se tornem prejudiciais ao meio ambiente e ao bem-estar da população;

Assim, fica clara a competência do Município e deste Parlamento para legislar sobre a matéria objeto do presente projeto de lei. Nesse sentido é o entendimento também da jurisprudência:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Lei n. 3.882, de 9 de julho de 2020, do Município de Lorena, que criou o programa municipal de prevenção e combate ao mosquito "Aedes Aegypti", transmissor da dengue, Zica vírus e Chikungunya. I. AUSÊNCIA DE PARAMETRICIDADE. Controle abstrato de constitucionalidade que somente pode se fundar na Constituição Estadual. Análise restrita aos dispositivos constitucionais invocados. II. VÍCIO DE INICIATIVA. Legislação que, ao criar a obrigação de adoção de medidas profiláticas a fim de

evitar a reprodução do mosquito *Aedes Aegypti* e a disseminação das doenças das quais ele é o vetor, imposta a munícipes e empresários estabelecidos no Município, como se observa nos artigos 3º a 7º do ato normativo combatido, não dispôs sobre a estrutura ou a atribuição de órgãos públicos nem sobre o regime jurídico de servidores públicos, matérias efetivamente de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Situação ligada ao exercício do poder de polícia. Inexistência de vício de iniciativa. III. USURPAÇÃO DE MATÉRIA RESERVADA À ADMINISTRAÇÃO. Dispositivos isolados, todavia, que disciplinam matéria relativa à organização e ao funcionamento de órgãos públicos e a atos da direção superior de seus serviços, que se inserem no âmbito da reserva de Administração. Artigos e trechos de dispositivos da lei, de iniciativa parlamentar, que invadiu as atribuições do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes. Desrespeito aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, a, e 144 da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade configurada. Ação julgada parcialmente procedente.

(...)

Observa-se que a lei atacada, ao criar a obrigação de adoção de medidas profiláticas a fim de evitar a reprodução do mosquito *Aedes Aegypti* e a disseminação das doenças das quais ele é o vetor, imposta a munícipes e empresários estabelecidos no Município, como se observa nos artigos 3º a 7º do ato normativo combatido, não dispôs sobre a estrutura ou a atribuição de órgãos públicos nem sobre o regime jurídico de servidores públicos, matérias efetivamente de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

De fato, a lei trata da criação de restrições a liberdades individuais e ao exercício de atividade econômica destinadas a todos os que se enquadrarem nas circunstâncias por ela definidas. Verifica-se, na hipótese, regramento de situação ligada ao poder de polícia administrativa.

Portanto, não se trata, no caso em análise, de imposição pela Câmara dos Vereadores de política pública a ser implementada pelo Chefe do Poder Executivo, mas de questão de polícia administrativa estabelecida no interesse de todos.

E não há previsão constitucional de iniciativa privativa do Chefe do Executivo para a hipótese em apreço.

Como é cediço, "em algumas hipóteses, a Constituição reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a apenas algumas autoridades ou órgãos. Fala-se, então, em iniciativa reservada ou privativa. Como figuram hipóteses de exceção, os casos de iniciativa reservada não devem ser ampliados por via interpretativa." (Gilmar Mendes; Paulo Gustavo Gonet Branco. Curso de Direito Constitucional. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 902. g.n.). (ADIN nº 2296954-95.2020.8.26.0000, TJ/SP, Órgão Especial, j. em 15/09/2021)

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, inciso X, do Regimento Interno desta Casa.

O projeto está amparado nos arts. 24, XII; 30, I e II; da Constituição Federal; e nos arts. 13, I; 37, "caput" e 160, II, III e IV, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos PELA LEGALIDADE, na forma do Substitutivo que visa: i) conferir à proposta contornos mais gerais e abstratos, retirando-se da proposta a atribuição concreta de função à Secretaria Municipal; ii) modificar a redação original que autorizava o Executivo a praticar ato de sua competência, por se tratar de norma autorizativa imprópria; iii) adaptar a redação às regras da Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das normas; iv) fixar multa para o descumprimento da lei, ressaltando-se que em atenção ao princípio da legalidade a fixação de multa não pode ser delegada ao decreto regulamentador:

### **SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0670/2021.**

Dispõe sobre a desinfecção de objetos oferecidos aos clientes e reutilizados, como crachás, comandas de consumo, senhas de atendimento, entre outros.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A :

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a necessidade de higienização de objetos de uso coletivo com o objetivo de salvaguardar a saúde dos consumidores e trabalhadores.

Art. 2º Os objetos de uso coletivo oferecidos aos clientes deverão ser higienizados antes de cada uso.

Parágrafo único. Entende-se como objetos de uso coletivo para os fins desta Lei objetos reutilizáveis oferecidos aos clientes, tais como crachás, comandas de consumo e senhas de atendimento.

Art. 3º A inobservância ao disposto nesta Lei acarretará a aplicação das seguintes penalidades:

I - advertência;

II - multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 8.000,00 (oito mil reais), dobrada em caso de reincidência.

§ 1º O valor das multas será reajustado 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 criado por legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.

§ 2º Na aplicação da penalidade de multa deverá ser levada em consideração a capacidade econômica do infrator.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

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

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 13/04/2022.

Sandra Santana (PSDB) - Presidente

Cris Monteiro (NOVO)

Edir Sales (PSD)

Professor Toninho Vespoli (PSOL)

Rubinho Nunes (UNIÃO)

Sandra Tadeu (UNIÃO) - Relatora

Sansão Pereira (REPUBLICANOS)

Thammy Miranda (PL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 14/04/2022, p. 101

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site [www.saopaulo.sp.leg.br](http://www.saopaulo.sp.leg.br).