



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1321/2021 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0590/19.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Ricardo Teixeira, que dispõe sobre a proibição do consumo de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou de qualquer outro produto fumígeno nas áreas comuns dos condomínios e clubes.

Segundo a propositura, os infratores sujeitam-se a aplicação de multa de no mínimo R\$ 500,00 (quinhentos reais), que serão definidas em assembleias, aplicada em dobro na reincidência, sendo os administradores dos condomínios e clubes responsáveis pela fiscalização e aplicação da multa.

O projeto reúne condições para prosseguir em tramitação na forma do Substitutivo ao final apresentado, consoante será demonstrado.

Inicialmente cumpre observar que a Constituição Federal determina competir a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios legislar concorrentemente sobre proteção e defesa da saúde, ressaltando que aos Municípios compete complementar 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, é preciso trazer o histórico dos diplomas normativos que regulamentam o uso de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou de qualquer outro produto fumígeno.

Em âmbito federal a matéria encontra regulamentação na Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996 cujo artigo 2º, com a redação dada pela Lei nº 12.546, de 2011, preconiza:

Art. 2º É proibido o uso de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, em recinto coletivo fechado, privado ou público.

§ 1º Incluem-se nas disposições deste artigo as repartições públicas, os hospitais e postos de saúde, as salas de aula, as bibliotecas, os recintos de trabalho coletivo e as salas de teatro e cinema.

§ 2º É vedado o uso dos produtos mencionados no caput nas aeronaves e veículos de transporte coletivo.

§ 3º Considera-se recinto coletivo o local fechado, de acesso público, destinado a permanente utilização simultânea por várias pessoas.

Em âmbito estadual a matéria se encontra regulamentada na Lei nº 13.541, de 07 de maio de 2009, cujo art. 2º estabelece:

Art. 2º Fica proibido no território do Estado de São Paulo, em ambientes de uso coletivo, públicos ou privados, o consumo de cigarros, cigarrilhas, charutos ou de qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco.

§ 1º Aplica-se o disposto no "caput" deste artigo aos recintos de uso coletivo, total ou parcialmente fechados em qualquer dos seus lados por parede, divisória, teto ou telhado, ainda que provisórios, onde haja permanência ou circulação de pessoas.

§ 2º Para os fins desta lei, a expressão "recintos de uso coletivo" compreende, dentre outros, os ambientes de trabalho, de estudo, de cultura, de culto religioso, de lazer, de esporte ou de entretenimento, áreas comuns de condomínios, casas de espetáculos, teatros, cinemas, bares, lanchonetes, boates, restaurantes, praças de alimentação, hotéis, pousadas, centros comerciais, bancos e similares, supermercados, açougues, padarias, farmácias e drogarias, repartições públicas, instituições de saúde, escolas, museus, bibliotecas, espaços de exposições, veículos públicos ou privados de transporte coletivo, viaturas oficiais de qualquer espécie e táxis.

§ 3º Nos locais previstos nos parágrafos 1º e 2º deste artigo deverá ser afixado aviso da proibição, em pontos de ampla visibilidade, com indicação de telefone e endereço dos órgãos estaduais responsáveis pela vigilância sanitária e pela defesa do consumidor.

Art. 6º Esta lei não se aplica:

I - aos locais de culto religioso em que o uso de produto fumígeno faça parte do ritual;

II - às instituições de tratamento da saúde que tenham pacientes autorizados a fumar pelo médico que os assista;

III - às vias públicas e aos espaços ao ar livre;

IV - às residências;

V - aos estabelecimentos específica e exclusivamente destinados ao consumo no próprio local de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou de qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, desde que essa condição esteja anunciada, de forma clara, na respectiva entrada.

Parágrafo único - Nos locais indicados nos incisos I, II e V deste artigo deverão ser adotadas condições de isolamento, ventilação ou exaustão do ar que impeçam a contaminação de ambientes protegidos por esta lei.

Em âmbito municipal vige a Lei nº 14.805, de 4 de julho de 2008, que consolida a legislação sobre o tabagismo no Município de São Paulo, e cujo art. 1º estabelece:

Art. 1º É proibido fumar em estabelecimentos públicos fechados, onde for obrigatório o trânsito ou a permanência de pessoas, assim, considerados, entre outros:

I - os elevadores de prédios públicos ou residenciais;

II - o interior dos meios de transporte coletivo urbanos;

III - os corredores, salas e enfermarias de hospitais, casas de saúde, prontos-socorros, creches e postos de saúde;

IV - os auditórios, salas de conferências ou de convenções;

V - as casas de música e de espetáculos, bem como quaisquer salas ou auditórios em que se realizem espetáculos de entretenimento;

VI - os museus, teatros, salas de projeção, bibliotecas, salas de exposições de qualquer natureza e locais onde se realizam espetáculos circenses;

VII - nas dependências dos órgãos e repartições da Administração Pública Municipal Direta e Indireta;

VIII - o interior de estabelecimentos comerciais;

IX - os estabelecimentos escolares do ensino fundamental e médio;

X - as garagens de prédios públicos e edifícios comerciais e residenciais;

XI - o interior de veículos destinados a serviços de táxi;

XII - os locais por natureza vulneráveis a incêndios, especialmente os depósitos de explosivos e inflamáveis, os postos distribuidores de combustíveis, as garagens e estacionamentos e os depósitos de material de fácil combustão;

XIII - o interior de ginásios esportivos, academias de ginástica, e locais destinados à prática de exercícios físicos e desportivos;

XIV - o interior das agências bancárias e estabelecimentos de créditos;

XV - o interior das agências de correios e telégrafos;

XVI - casas lotéricas, barbearias, institutos de beleza;

XVII - templos de igrejas e casas de culto religioso;

XVIII - o interior dos velórios;

XIX - consultórios médicos e odontológicos do serviço público de saúde;

XX - o interior das floriculturas e consultórios veterinários.

Parágrafo único. Excetua-se do inciso XVII o compartimento do templo ou casa de culto em que sejam realizados rituais que utilizem produtos fumígenos oriundos do tabaco.

Verifica-se, portanto, que existe a vedação do consumo de cigarros em ambientes fechados de uso coletivo, ressaltando-se que o art. 2º da Lei Municipal, ao fazer referência aos espaços públicos, está, na verdade, dispondo sobre os espaços de uso coletivo, independente de sua titularidade, como bem exemplificam as hipóteses enunciadas em seus incisos. Ou seja, também em âmbito municipal encontra-se regulamentada a vedação ao fumo em estabelecimentos fechados de uso coletivo.

De se observar ainda que a Lei Estadual nº 13.541, de 07 de maio de 2009, expressamente exclui da vedação ao consumo de cigarros e semelhantes as vias públicas e os espaços ao ar livre (art. 6º, III).

Na cidade de São Paulo, encontra-se vigente a Lei n 17.165/2019, que dispõe sobre a proibição do consumo de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos, narguilés ou de qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, em parques públicos municipais da Cidade de São Paulo.

Diante de tal panorama, ressaltamos que a presente proposta - ao pretender vedar o consumo de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou de qualquer outro produto fumígeno nas áreas comuns dos condomínios e clubes e, portanto, também em ambientes de uso coletivo abertos - cuida de situação não prevista na legislação vigente.

No âmbito do exercício da competência legislativa concorrente o Supremo Tribunal Federal já se manifestou pela possibilidade de os Municípios suplementarem a legislação federal e estadual, no âmbito do interesse local, desde que com elas não seja conflitante.

E mais. Conforme o entendimento do Supremo Tribunal Federal não invadem a competência federal as normas editadas pelo Município que protejam mais eficazmente o meio ambiente e a saúde pública, matérias inseridas na competência legislativa de todos os entes federativos, conforme se verifica do julgado abaixo que abordou a questão de forma expressa:

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'.

(ADPF nº 109, Relator Ministro Ricardo Lewandowski. DJ 22/04/2009, grifos acrescentados)

Sendo assim, no caso em tela não se vislumbraria 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.

Assim, o que a lei municipal não poderia fazer é diminuir as restrições impostas pela norma federal, sob pena de com ela conflitar, 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).

De se observar ainda que com relação ao fumo não é só a saúde do fumante que a propositura pretende resguardar, mas também daqueles que com ele precisam estar nos espaços de convivência coletiva e que também podem ter a sua saúde prejudicada na qualidade de fumantes passivos.

Confirmando a competência municipal especificamente para a vedação ao fumo em parâmetros mais restritivos que os constantes da Lei Federal ou Estadual, assim se pronunciou o Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 5.517/2009 DO RIO DE JANEIRO. PROIBIÇÃO DO USO DE PRODUTOS FUMÍGENOS EM AMBIENTES DE USO COLETIVO. EXERCÍCIO LEGÍTIMO DA COMPETÊNCIA DOS ESTADOS PARA SUPLEMENTAREM A LEGISLAÇÃO FEDERAL. VIOLAÇÃO À LIVRE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria. 2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores, é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior. Nos conflitos sobre o alcance das competências dos entes federais, deve o Judiciário privilegiar as soluções construídas pelo Poder Legislativo. 3. A Lei fluminense n. 5.517, de 2019, ao vedar o consumo de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou de qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, não extrapolou o âmbito de atuação legislativa, usurpando a competência da União para legislar sobre normas gerais, nem exacerbou a competência concorrente para legislar sobre saúde pública, tendo em vista que, de acordo com o federalismo cooperativo e a incidência do princípio da subsidiariedade, a atuação estadual se deu de forma consentânea com a ordem jurídica constitucional. 4. Depreende-se que a Lei Federal 9.294/1996, ao estabelecer as normas gerais sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígenos, ao dispor acerca da possível utilização em área destinada exclusivamente para este fim, não afastou a possibilidade de que os Estados, no exercício de sua atribuição concorrente de proteção e

defesa da saúde (art. 24, XII, CRFB) estipulem restrições ao seu uso. Ausência de vício formal. 5. A livre iniciativa deve ser interpretada em conjunto ao princípio de defesa do consumidor, sendo legítimas as restrições a produtos que apresentam eventual risco à saúde. Precedente. É dever do agente econômico responder pelos riscos originados da exploração de sua atividade. 6. Ação direta julgada improcedente. (ADIN 4.306, Relator Ministro Edson Fachin, j. 20/12/2019, grifos acrescentados)

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.

Não obstante o entendimento acima exposto do Supremo Tribunal Federal, com o qual comungamos, é preciso trazer à colação o fato de que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao analisar norma específica sobre a vedação ao fumo, se posicionou por maioria de votos no sentido de que normas mais restritivas que as expressamente estabelecidas em lei federal ou estadual, como a preconizada no presente projeto, seriam conflitantes com tais diplomas e, portanto, inconstitucionais:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 5.009, de 17 de outubro de 2019, do Município de Osasco, que "dispõe sobre a proibição do uso de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbo, narguilé e qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, em praças, parques e demais locais ao ar livre, destinadas à prática esportiva e de lazer, no Município de Osasco, entre outros e dá outras providências". Alegação de vício de inconstitucionalidade. Competência concorrente da União e dos Estados. Ausência de interesse predominantemente local. A Lei Federal nº 9.294/1996 retira a possibilidade dos Estados e dos Municípios de legislar em forma a permitir a utilização de produtos fumígenos em circunstâncias diversas das por ela indicadas Lei nº 13.541/2009 do Estado de São Paulo. Legislação estadual que expressamente excluiu de seu âmbito de incidência as vias públicas e os espaços ao ar livre. Não há espaço para inovações naquilo que a União e o Estado já definiram no exercício de suas competências legislativas, sob pena de violação ao princípio federativo Violação ao pacto federativo (artigo 144 da Carta Bandeirante) Precedentes do Colendo Órgão Especial. Pedido procedente. (ADIN 2004025-27.2020.8.26.0000, j. 07/07/2021).

Em nosso sentir tal posicionamento do Tribunal de Justiça contraria entendimento já consagrado do STF e adotado pelo próprio Tribunal ao julgar ações diretas de inconstitucionalidade de matérias cuja competência legislativa é concorrente.

Assim, em que pese o entendimento contrário do E. TJ/SP, esposados em entendimento do E. Supremo Tribunal Federal e sempre no intuito de prestigiar a competência legislativa municipal e a iniciativa legislativa atribuída a esse Parlamento, manifestamo-nos pela legalidade da propositura que, sob outro aspecto, encontra fundamento também no Poder de Polícia Administrativa que, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, pode ser definido como 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.)

No entanto, é preciso consignar que embora o Município tenha competência legislativa para disciplinar a questão do consumo de produtos fumígenos de forma mais restritiva que o previsto em lei federal ou estadual, não poderá fazê-lo de forma tal que implique em sacrifício total do direito à utilização desses produtos, cujo consumo é lícito perante o ordenamento jurídico porque, aí sim, estaria o Município usurpando a competência legislativa da União.

Mas não é o que se verifica com o presente projeto que apenas veda o consumo de cigarros nos locais que especifica.

Assim, por não implicar em 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 a pertinência da proposta e sua extensão.

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, na forma do seguinte Substitutivo proposto para incluir a vedação pretendida na Lei nº 14.805, de 4 de julho de 2008, que já regulamenta a matéria, adequando o projeto às normas de técnica legislativa preconizadas pela Lei Complementar 95/98.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 590/19.

Altera a Lei nº 14.805, de 4 de julho de 2008, que consolida a legislação sobre o tabagismo no Município de São Paulo, com a finalidade de proibir fumar nas áreas comuns abertas ou fechadas de condomínios e clubes.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica acrescido o inciso XXI ao art. 1º da Lei nº 14.805, de 04 de julho de 2008, que consolida a legislação sobre o tabagismo no Município de São Paulo, com a seguinte redação:

"Art. 1º ...

.....

XXI - as áreas comuns de condomínios e clubes, abrangendo-se também os espaços comuns abertos". (NR)

Art. 2º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 3º 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 27/10/2021.

Sandra Tadeu (DEM) - Presidente

Alessandro Guedes (PT)

Faria de Sá (PP) - Relator

Gilberto Nascimento (PSC)

João Jorge (PSDB)

Professor Toninho Vespoli (PSOL)

Rubinho Nunes (PSL) - Contrário

Sansão Pereira (REPUBLICANOS)

Thammy Miranda (PL) - Contrário

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 28/10/2021, p. 226

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.