



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

PL: 71/14
FL: 38

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

PARECER AO VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 71/2014 RELATÓRIO

O projeto de lei nº 71/2014, de autoria de diversos vereadores, proíbe o uso de placas informativas, impressão em bilhetes ou em cupons, em estacionamentos e/ou similares com os seguintes dizeres: “Não nos responsabilizamos por objetos deixados no interior do veículo” e dá outras providências.

Nas “Razões do Veto Integral” encontramos parecer exarado pela Procuradoria Geral do Município que, em síntese, relata o que segue:

“Em que pese a boa intenção dos legisladores, em nosso entender falece o ente municipal de competência legislativa para editar normas sobre o tema.

Com efeito, o mérito do projeto de lei aqui analisado diz respeito à questão de direito do consumidor, matéria para a qual a Carta Constitucional não fornece competência ao ente municipal para editar leis, como se verifica do art. 24, V e VIII, da CF/88:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

V - produção e consumo;

(...)

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados,

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Em nosso sentir, portanto, o tema tratado na norma local, relativa à proteção do CONSUMIDOR, não poderia ser definida somente no âmbito territorial deste Município, mas sim, ao que se indica, ser tratado por toda a Federação (legislação federal), ou, quando não, em sendo omissa, em âmbito regional (Estado do Paraná), cuja vigência mantém-se plena até que sobrevenha a norma federal geral (denominada como competência legislativa suplementar).

Em segundo lugar, no que se refere à autoria, a questão posta a debate neste pedido de parecer é complexa, sendo defensável tanto o posicionamento de que não se cuida de matéria de autoria privativa do Prefeito, quanto, contrariamente, de que refere-se à estruturação e fiscalização administrativas, ínsitas à Administração Pública e portanto de iniciativa vinculada ao Chefe do Executivo (art. 29, II, LOM).

Assim, numa interpretação mais literal da Constituição Federal, da Constituição Estadual e da Lei Orgânica Municipal, averigua-se que efetivamente não se dispõe, expressamente, que a fixação de posturas municipais seja matéria cuja iniciativa legislativa deva ser privativa do Chefe do Poder Executivo. Por tal linha de raciocínio, não havendo disposição expressa nesse sentido, cuida-se de matéria de iniciativa concorrente entre Executivo e Legislativo, autorizando-se pois o início do processo legislativo por parte do Ilmo. Sr. Vereador subscritor deste projeto de lei.

De outro vértice, não há como negar-se a existência de entendimento contrário, no sentido de que as posturas municipais, por se inserirem no poder de polícia administrativa, e, corolário lógico, na própria estrutura da Administração Pública, devem ser cuidadas através de normas legais de iniciativa privativa do Prefeito Municipal.

Com efeito, a Constituição Federal determina, em seu art. 61, § 1º, II "e", que compete privativamente ao Chefe do Executivo iniciar processo legislativo cujo objeto seja matéria atinente à Administração Pública, ad litteram:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores ao Procurador -Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º. São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI.

A interpretação dada à norma pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL não deixa dúvidas que ali insere-se toda matéria relativa à Administração Pública, e não somente (ou literalmente) a criação ou extinção de órgãos administrativos. Confira-se:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI ESTADUAL 10539/00. DELEGACIA DE ENSINO. DENOMINAÇÃO E ATRIBUIÇÕES, ALTERAÇÃO, COMPETÊNCIA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, SIMETRIA. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS ESTADOS MEMBROS. VETO. REJEIÇÃO E PROMULGAÇÃO DA LEI, VICIO FORMAL: MATÉRIA RESERVADA A INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. 1. Delegacia de ensino. Alteração da denominação e das

atribuições da entidade. Iniciativa de lei pela Assembleia Legislativa Impossibilidade, Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo sobre matérias pertinentes à Administração Pública (CF/88, artigo 61, § 1º, II, "e"). Observância pelos estados-membros as disposições da Constituição Federal, em razão da simetria. Vício de iniciativa, 2. Alteração da denominação e das atribuições do órgão da Administração Pública. Lei oriunda de projeto da Assembleia Legislativa. Veto do Governador do Estado, sua rejeição e a promulgação da lei. Subsistência do atentado à competência reservada ao Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria. Vício formal insanável, que não se convalida. Ação julgada procedente para declarar o inconstitucionalidade da Lei 10539, de 13 de abril do 2000, do Estado de São Paulo. (STF, ADI 2417, rel. Min. Mauricio Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 5.12.2003).

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC, ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA, INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização o funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e e art. 84, VI, a da Constituição Federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada (STF, ADI 2857, rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 30.11.2007).

*Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Controle de constitucionalidade. Declaração de inconstitucionalidade, pelo Tribunal do origem, de lei municipal em face da Constituição Estadual. Matéria de reprodução obrigatória. Constituição Federal. Cabimento de recurso extraordinário. 3. Vício de iniciativa. **Lei decorrente do projeto de autoria parlamentar que altera atribuições de órgãos da Administração Pública atrai vício de reserva de iniciativa, porquanto essa matéria está inserida entre aquelas cuja deflagração do processo legislativo é exclusiva do Poder Executivo.** 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF, RE 586050-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 23.03.2012).*

A interpretação do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL acerca do art. 61, § 1º, II, "e", da Constituição Federal, é no sentido, portanto, de que todas as matérias pertinentes à Administração Pública são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, porque, ao final e ao cabo, inserem-se na própria autonomia de gestão conferida ao Executivo em relação ao Legislativo, poderes que devem ser harmônicos e independentes entre si.

A interpretação devida ao art. 29, II, da LOM, portanto, não pode se dar de maneira diversa, haja vista, inclusive, cuidar-se de regra simétrica à norma constitucional acima transcrita, até porque se acatada a possibilidade de iniciativa de projetos legislativos atinentes à organização, **poder fiscalizatórios**, atribuições, etc., da Administração por força do Poder Legislativo, por via transversa estar-se-ia atentando contra o princípio da separação de poderes (art. 2º, CF), porque seria dado ao Legislador impor regras ao Executivo referentes à sua própria organização administrativa.

As posturas municipais, por cedo, cuidam-se de matéria atinente à Administração Pública, por versarem sobre normas de conduta impostas aos munícipes para o bem estar comum, Logo, a iniciativa de deflagração do processo legislativo parece ser privativa do Chefe do Poder Executivo, não autorizando o ordenamento jurídico-constitucional que seja iniciado por outrem.

Nesse sentido, diversos precedentes jurisprudenciais, em sede de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, como se verifica dos arestos a seguir exemplificados:

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal, iniciativa do Poder Legislativo, **Regulação de posturas municipais**. Uso de bem público Intervenção na autonomia administrativa do Poder Executivo **É inconstitucional a lei, de iniciativa do Poder Legislativo, que interfere na autonomia administrativa atribuída ao Executivo, ao estabelecer normas sobre posturas municipais**. A iniciativa para deflagrar processo legislativo, em matéria que envolva a organização administrativa, é princípio constitucional básico, que deve ser aplicado nas três esferas políticas da Federação. Representação julgada procedente, (TJMG, ADI N° 1.0000.09.508655-9/000, Rel. Des. Almeida Melo, DJ 26.08.2011).*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - REGULAMENTAÇÃO DE POSTURAS MUNICIPAIS - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, É de ser declarada inconstitucional a **Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que trata de normas sobre posturas municipais**, por ofensa ao princípio constitucional da separação dos poderes, consagrado, em relação aos Municípios, no art; 173 da GEMG. Representação acolhida. (TJ MG, ADI n° 1.0000.06.449.0584/000, Rel. Des. Cláudio Costa, DJ de 07.04.2008).*

Parece evidenciado, pois que a questão tratada na proposta legislativa é de conferir novas atribuições ao Poder Executivo, através da criação de uma nova postura pública a ser seguida por determinado ramo da atividade privada, e, exatamente por isso, invade competência subjetiva para a sua deflagração, conforme acima apontado.

Desta feita, em nosso sentir, embora, novamente se ressalte, exista respeitável entendimento em contrário, o presente processo legislativo não poderia ter sido iniciado por outrem que não o Sr. Prefeito Municipal, com violação ao disposto no art. 29, II, da LOM, simétrico ao art. 61, § 1º, II, "e", da Constituição Federal, e, conseqüentemente, inquinando de inconstitucionalidade formai subjetiva por vício de iniciativa a proposta legislativa analisada.

Posto isso, outrossim, vislumbra-se inconstitucionalidade formal-objetiva do presente projeto de lei, por versar sobre matéria (DEFESA do CONSUMIDOR) para a qual a Constituição não reservou competência legislativa para os entes municipais

Conclusão.

Diante do exposto e considerando as informações trazidas a conhecimento para parecer, concluímos que o Projeto de Lei desatende as exigências constitucionais e legais, opinando assim por seu veto integral, salientando, todavia, que a análise do mérito da proposta legislativa cabe ao Chefe do Poder Executivo local, no uso de suas competências exclusivas."

A conclusão do Prefeito foi a seguinte:

"Diante do parecer acima declinado, ficamos impossibilitados de sancionar o Projeto de Lei nº 71/2014, vetando-o, totalmente, em razão de sua inconstitucionalidade."

É o relatório.

PARECER DA ASSESSORIA JURÍDICA

Conforme previsto no art. 67, incisos I e II, do Regimento Interno desta Casa, compete à Assessoria Jurídica analisar e opinar sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de todos os vetos.

Esta Assessoria, quando da análise do projeto em questão, manifestou-se, em síntese, como segue:

“No que se refere à competência legiferante do Município, o presente projeto acha-se amparado pelos artigos 5º, I, da Lei Orgânica do Município, 17, I, da Constituição Estadual, e 30, I, da Constituição Federal, por tratar de matéria de interesse eminentemente local.

Por interesse local, segundo Dirley da Cunha Junior, entende-se, *"não aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato."* (In, Curso de Direito Constitucional, 2a Ed., Salvador: Juspodivm, 2008, p. 841.)

Hely Lopes Meirelles, ao lecionar sobre a polícia administrativa, na modalidade polícia 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, São Paulo: Malheiros, 2008, p. 516.)

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, 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.” (In, Curso de Direito Administrativo. 3a Ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 469.)

Nos termos do art. 24, inciso VIII, da referida Constituição Federal, “compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre responsabilidade por dano ao consumidor.”

Ademais, ainda **no que se refere à competência legiferante do Município**, o presente projeto acha-se amparado pelos artigos 5º, XXXIX, da Lei Orgânica do Município, 17, II, da Constituição Estadual, e 30, II, da Constituição Federal, uma vez que compete aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber.

Trata-se de matéria de iniciativa concorrente, podendo ser apresentada tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo.

Verifica-se, pois, a manifestação da competência legislativa atinente ao poder de polícia para posterior atuação administrativa do Poder Executivo porquanto a regulamentação das medidas ora discutidas ficarão a cargo daquele Poder.

Assim, a propositura encontra-se amparada no poder de polícia do Município, atribuição que lhe concede a prerrogativa de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral, a liberdade e a propriedade, a fim de conformar-lhe o comportamento ao interesse social, que no caso específico se traduz na prerrogativa de disciplinar e condicionar as atividades econômicas desenvolvidas no seu território e no âmbito do peculiar interesse local (art. 30, inciso I, da Constituição Federal), a fim de garantir que estas não se desenvolvam de modo nocivo ao interesse social.

Embora em regra a imposição de prestações materiais sejam questões adstritas à esfera administrativa do Executivo, que é quem exerce os atos de governo, o STF tem assegurado o atendimento dessas prestações materiais no que entende ser o seu grau mínimo de efetividade, conforme se extrai da lição do Ministro Gilmar Ferreira Mendes :

"A Constituição brasileira acolheu essa garantia do mínimo social. O art. 201, § 5º, da Constituição, estabelece o salário mínimo como piso dos benefícios previdenciários, e o Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência sedimentada no sentido de que essa norma é auto-aplicável.

...

A jurisprudência do STF também registra precedentes em que, para se obviar que normas de cunho social, ainda que de feição programático, convertam-se em 'promessa constitucional inconsequente', são reconhecidas obrigações mínimas que, com base nelas, o Estado deve satisfazer – como nos vários casos em que se proclamou o direito de pacientes de AIDS a receber medicamentos gratuitos dos Poderes Públicos. " (Direito Constitucional Brasileiro, 2ª ed., fls. 263. "

A propositura encontra-se fundamentada na proteção e defesa do consumidor, como já exposto, e no Poder de Polícia para disciplinar as atividades econômicas desenvolvidas em seu território.

O STF já se manifestou sobre a possibilidade de o Município legislar para defender interesse do consumidor:

“Farmácia. Fixação de horário de funcionamento. Assunto de interesse local. A fixação de horário de funcionamento para o comércio dentro da área municipal pode ser feita por lei local, visando o interesse do consumidor e evitando a dominação do mercado por oligopólio.” (RE 189.170, Rel. p/ o ac. Min. **Maurício Corrêa**, julgamento em 1º-2-2001, Plenário, DJ de 8-8-2003.) **No mesmo sentido:** AI 729.307-ED, Rel. Min. **Cármen Lúcia**, julgamento em 27-10-2009, Primeira Turma, DJE de 4-12-2009; RE 321.796-AgR, Rel. Min. **Sydney Sanches**, julgamento em 8-10-2002, Primeira Turma, DJ de 29-11-2002; RE 237.965-AgR, Rel. Min. **Moreira Alves**, julgamento em 10-2-2000, Plenário, DJ de 31-3-2000.”

Ademais, não se pode alegar que a matéria fere o princípio da livre iniciativa, inserto nos arts. 1º, IV e 170, caput, da Constituição Federal, consoante já decidiu o STF:

“O princípio da livre iniciativa não pode ser invocado para afastar regras de regulamentação do mercado e de defesa do consumidor.” (RE 349.686, Rel. Min. **Ellen Gracie**, julgamento em 14-6-2005, Segunda Turma, DJ de 5-8-2005.) **No mesmo sentido:** AI 636.883-AgR, Rel. Min. **Cármen Lúcia**, julgamento em 8-2-2011, Primeira Turma, DJE de 1º-3-2011.”

Inexistindo óbices constitucionais ou legais, respeitadas as opiniões em contrário (ver cópia de consulta feita à Consultoria NDJ acerca do presente projeto), não vislumbramos óbices à tramitação da matéria por esta Casa.”

Ratificamos nosso entendimento de que a matéria é de competência concorrente entre o Executivo e o Legislativo, não apenas pelas razões postas acima, mas também por entender que o argumento daqueles que defendem a iniciativa privativa do Executivo digamos assim, por “presunção”, esbarra no consagrado entendimento do STF no sentido de que “a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.” (STF, ADI 724-MC, Celso de Mello).

Ademais, em comentários ao referido art. 24 da Constituição Federal, assim manifestou-se Bruno Burgarelli Albergaria Kneipp¹:

“Aqui merece destacar uma velha polêmica existente no Direito Constitucional Positivo brasileiro: Qual é a abrangência da aplicação do artigo 24 da CR/88?”

Tal assunto assume destaque no debate em questão, pois justamente neste artigo tem-se algumas normas em destaque para a defesa do consumidor. Assim ele dispõe:

*“Art. 24 – Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...)
V – produção e consumo; (...)
VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; (...)
(grifos nossos).”*

Em rápida leitura, pode-se concluir erroneamente que o artigo 24 exclui do Município a possibilidade de legislar sobre Direito do Consumidor, possibilidade que existe para os demais entes federativos. Mas em exaustivos estudos da doutrina, o melhor entendimento é de que se deve dar interpretação mais ampla ao caput do artigo 24 da CR/88, estendendo ao Município a Competência Legislativa Concorrente supra citada.

Nessa direção, o próprio Código de Defesa do Consumidor (CDC) aponta tal entendimento. Muito embora o caput do artigo 55 do CDC confirme a redação da CR/88, seu parágrafo 1º confirma entendimento doutrinário, conferindo ao Município capacidade legislativa concorrente para a defesa do consumidor:

“§1º - A União, os Estados, o Distrito Federal e os 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 normas que se fizerem necessárias.” (grifos nossos)

A superação dessa polêmica é importante não apenas para confirmar a constitucionalidade de normas expedidas em âmbito municipal, mas também para reafirmar o Princípio da Subsidiariedade, confirmando o Município como ente privilegiado na atuação do Poder Público.”

¹A aplicação de normas municipais na defesa do consumidor. Revista Âmbito Jurídico. Consumidor. Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=310>. Acesso em: 24 jun. 2014.

Corroborando esse entendimento, cite-se a seguinte decisão do STF:

"EMENTA: 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." (RExt nº432789/SC, Rel. Min. Eros Grau, DJ 14/06/2005)."

Em face do exposto, respeitado o entendimento da douta Procuradoria Geral do Município, manifestamo-nos pela DERRUBADA DO VETO.

Londrina, 1º de julho de 2014.


Marli Melo de Paiva
OAB/PR nº 21.400



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

VOTO DA COMISSÃO

Ao Veto Integral ao Projeto de Lei nº 71/2014

Corroboramos integralmente com o parecer técnico exarado pela Assessoria Jurídica, nos manifestamos favoráveis à DERRUBADA DO VETO.

SALA DAS SESSÕES, 07 de julho de 2014.

A COMISSÃO:

Péricles Deliberador
Presidente/Relator

José Roque Neto
Vice Presidente

Roberto Fu
Membro