

PARECER Nº 121/2022

Processo: 5513/2021

Ementa: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA: DISPÕE SOBRE A CASSAÇÃO DO ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO DE ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS OU EMPRESAS FLAGRADAS COM PRODUTOS ORIUNDOS DE AÇÕES CRIMINOSAS OU TIPOS ILÍCITOS PENAIIS, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ.

Autoria: Tenente Coronel Paccola (Câmara Digital)

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO

I – RELATÓRIO

O excelentíssimo Vereador ingressa em plenário com o projeto de lei acima epigrafado para devida análise por esta Comissão.

O vereador responsável pela autoria deste projeto, em sua justificativa, aduz que o projeto de lei visa (fls. 03/04):

“O presente projeto foi elaborado tendo em vista os altos índices de criminalidade em nossa cidade e o elevado número de casos noticiados diariamente sobre crimes de receptação, roubo de cargas, furto de patrimônio, entre outros, de forma que, apresentamos este projeto a fim de se utilizar o Poder de Polícia administrativa que o município detém, para uma finalidade específica de colaboração com algo que é de interesse de toda a sociedade, a segurança pública.

O objetivo aqui é proteger o consumidor e o empresário cuiabano que cumpre a lei daqueles que, infelizmente buscam por meios ilícitos se beneficiarem financeiramente de produto de origem ilícita.

Em todo o país o empresário encontra diversas dificuldades para empreender com seu negócio, sendo que uma delas é a concorrência desleal com aqueles que vedem produtos furtados ou roubados. Essa concorrência fere os bons costumes sendo de fundamental importância fechar as portas de quem adquire, distribui, transporta, estoca ou revende produtos oriundos de ações criminosas como furto, roubo e outros ilícitos penais.”

É a síntese do necessário.



II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Com a vigência da Carta Constitucional o legislador determinou que a organização político-administrativa da República, compreende a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios, garantindo a todos os entes autonomia. Uma dessas autonomias é representada pela faculdade que esses entes possuem para estabelecer regras de seu interesse, por meio de suas próprias leis.

Prevê a Lei Orgânica do Município de Cuiabá:

Art. 23. O ***processo legislativo municipal*** compreende a elaboração de:

(...)

III – leis ordinárias;

(...)

Art. 25. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, por um mínimo de 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

(...)

O Supremo Tribunal Federal – STF – já se manifestou acerca da autonomia legislativa e/ou política do parlamentar. E, fixou a seguinte tese, vejamos:

As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.

[ADI 3394](#)

Órgão julgador: **Tribunal Pleno**

Relator(a): **Min. EROS GRAU**



Julgamento: **02/04/2007**

Publicação: **15/08/2008**

A Constituição brasileira de 1988, na esteira do aperfeiçoamento de nossa organização política, estabeleceu um complexo sistema de repartição de competências. A competência legislativa, em nossa Constituição, aparece de três formas distintas, a saber: a) *competência privativa*; b) *competência concorrente*; c) *competência suplementar*.

A competência legislativa privativa é a que cabe exclusivamente a um órgão componente do Estado Federal. Estão nesta categoria às competências da União estabelecidas no art. 22 da Carta Magna, a competência remanescente dos Estados e a competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local.

A forma de definição da competência do Município foi diversa da utilizada para prever as competências dos Estados e da União. Enquanto para Estados e União foram definidas as matérias a ser objeto de legislação, para os Municípios foi prevista uma competência genérica para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Assim prevê o texto constitucional, vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual *no que couber*;

(...)

Pode-se destacar que o princípio básico do Município é a gestão dos interesses locais, nos termos do artigo acima citado, ainda o Município passou a ter atribuições políticas para cuidar de todos os seus interesses, ou seja, possui competência exclusiva para todos os assuntos de interesse local.

O assunto de interesse local não é aquele que interessa exclusivamente ao Município, mas aquele que predominantemente afeta à população do lugar. Entende-se que a competência municipal estipulada nos incisos do artigo 30 da CR/88 não é taxativa, pois toda e qualquer situação que o interesse local esteja de forma preponderante e especificamente envolvido, deve ela ser disciplinada pelas autoridades municipais.

Segundo **Hely Lopes Meirelles** “o conceito de interesse local é amplo, existindo matérias



que se sujeitam à competência legislativa das três entidades federais". (MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**, São Paulo: Malheiros, p.122). O interesse local não se verifica em determinadas matérias, mas em determinadas situações.

Ainda segundo **Hely Lopes Meirelles**, *in verbis*:

"(...) o assunto de interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância." (MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**, São Paulo: Malheiros).

Ademais, a pretensa legislação não ofende a iniciativa legislativa do Executivo nem sua competência administrativa. **Tanto que a maior Corte estadual da federação – Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) – decidiu pela constitucionalidade e/ou legalidade de uma LEI MUNICIPAL IDÊNTICA ao projeto de lei aqui versado.**

Uma verdadeira aula magna:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 5.430, de 26.12.2018, de Mauá, que dispõe sobre cassação do alvará de funcionamento de estabelecimentos comerciais ou empresas que comercializem, adquiram, distribuam, transportem, estoquem ou revendam produtos oriundos de ações criminosas ou tipos e ilícitos penais.

Inexistência de ofensa à separação de poderes em ato de polícia administrativa exceção feita a atribuição conferida a órgão do Poder Executivo.

Procedência parcial.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2299722-91.2020.8.26.0000; Relator (a): Soares Levada; **Órgão Julgador: Órgão Especial**; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: **23/06/2021**; Data de Registro: 29/06/2021)

Vejamos alguns trechos do **Voto do Relator**, Desembargador Soares Levada:



“Com efeito, a lei municipal refere-se a polícia administrativa de interesse local, não se tendo caracterizado vício de iniciativa, pois inexistente violação à competência privativa do Chefe do Executivo.

Confira-se a pertinente **manifestação ministerial** a fl. 36:

‘Trata-se de norma de polícia administrativa, disciplinando a cassação de alvará de funcionamento e seu respectivo processo administrativo, assuntos que dependem de lei em sentido formal e alijam a invasão à reserva da Administração cuja iniciativa no processo legislativo não é reservada, por não estar a hipótese arrolada taxativamente nessa esfera, de interpretação restrita, como se capta da compreensão construída em repercussão geral (Tema 917).’

Nesta esteira, também temos outro julgado semelhante reafirmando o mesmo entendimento (TJSP):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 5.363, de 27.08.18, do Município de Mauá, a qual "**dispõe sobre a cassação do alvará de funcionamento** de postos de combustíveis estabelecidos no município que adulterarem, comercializarem, estocarem, transportarem ou oferecerem aos consumidores combustíveis adulterados e dá outras providências".

Vício de competência legislativa. Inocorrência. A cassação do alvará de funcionamento de postos se insere no âmbito do poder de polícia do Município sobre o comércio de combustíveis.

Inequívoco interesse local na regulamentação da matéria (art. 30, I, CF). Questão consumerista ventilada apenas de modo indireto e mediato, não acarretando usurpação da competência da União ou Estados (art. 24, V, da CF).

Ademais, a fiscalização sobre os postos de combustível pelo Procon (Lei Estadual nº 12.675/07) pode coexistir perfeitamente com o policiamento realizado pela Municipalidade sobre referidos estabelecimentos.

Legítimo exercício de competência legislativa pelo Município de Mauá. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa



comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. (...)

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2218927-69.2018.8.26.0000;
Relator (a): Evaristo dos Santos; **Órgão Julgador: Órgão Especial**;
Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento:
20/02/2019; Data de Registro: 07/03/2019)

Por fim, ressaltamos que o projeto de lei em comento cumpre todos os requisitos formais: **iniciativa; competência para dispor da matéria, etc. estando em consonância com a Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município e a jurisprudência consolidada dos Tribunais Estaduais.**

2. REGIMENTALIDADE.

O projeto cumpre as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

Por não estar totalmente de acordo com a Lei Complementar 095/1998, a presente proposta merece uma **EMENDA supressiva**, nos termos do **art. 167-A, §4º do Regimento Interno (Resolução 25/21)** para que seja **assegurada a constitucionalidade e legalidade da proposição.**

Ocorre que o **artigo 4º do projeto de lei interfere diretamente nas atribuições dos órgãos do Poder Executivo (inclusive instituindo mandamentos para fechamento do estabelecimento e/ou revogação do alvará de licença e funcionamento):**

“Art. 4º - Durante o tempo em que o proprietário fizer sua defesa e não regularizar a atividade, o estabelecimento permanecerá fechado, e caso não ocorra a regularização dentro do prazo estipulado, a Administração Municipal deverá dar início a revogação do alvará de licença e funcionamento.”

Resta claro que, da forma como está originalmente redigido o texto **desrespeita o princípio constitucional do Devido Processo Legal, consagrado no artigo 5º da Carta Republicana de 1988. Pois, institui um verdadeiro “sistema punitivo sumaríssimo”, capaz de atentar contra a livre iniciativa e os bens do cidadão.**



TÍTULO II

Dos Direitos e Garantias Fundamentais

CAPÍTULO I

DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

(...)

Apesar o artigo 1º referir-se a “estabelecimentos comerciais e empresas que forem flagradas” em conduta ilícita, o artigo 2º incisos I e II permite a atuação da fiscalização mediante “denúncias” e “matérias veiculadas na imprensa”.

Desta forma a fiscalização, ainda que necessite de verificação para autuação não pode impor, antes de concluído o devido processo legal administrativo a aplicação de penalidade mais gravosa ao cidadão, devendo a medida, se necessária, ser aplicada em **caráter cautelar** e, após o devido processo concluído, então ser aplicada a penalidade máxima de cassação definitiva do alvará.

Insta ressaltar que as normas gerais de fiscalização estão legisladas no Código de Posturas, com a gradação de medidas de acordo com a conduta e também nas leis especiais que regulam as atividades dos servidores investidos na atividade de fiscalização

Ademais, importa ressaltar que a forma de atuação do corpo de fiscalização da Prefeitura é norma de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo porque tem a ver com as condutas praticadas pelos agentes de fiscalização, diferentemente da fixação por lei da norma geral e abstrata de previsão de cassação de alvará caso determinada conduta seja praticada.

No teor do artigo 4º do projeto o autor adentra ao *iter*, ao procedimento, que cabe ser disciplinado pelo Poder Executivo, além de não assegurar a “interdição temporária”, esta sim medida acauteladora, vez que não fixa prazo (apenas dispõe “*dentro do prazo estipulado sem fixar qual*) para a reparação da conduta, porque antes de analisar a defesa do acusado impõe medida de fechamento sumário do estabelecimento, implicando em desrespeito às normas do devido processo que devem ser claras e interfere indevidamente na livre iniciativa, além de fixar medida procedimental típica de fiscalização, que cabe ao Chefe do Poder Executivo.



Por tais razões é **necessária uma EMENDA SUPRESSIVA DO ARTIGO 4º COM RENUMERAÇÃO DO ART. 5º**, sob pena de macular todo o projeto de vício de inconstitucionalidade.

4. CONCLUSÃO.

Opinamos pela Aprovação com Emenda Supressiva, sendo que a sua rejeição implicará em rejeição do parecer, sendo a emenda indissociável do parecer pela aprovação, termos do art. 167-A, §4º do Regimento Interno.

5. VOTO.

VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO COM EMENDA SUPRESSIVA AO ARTIGO 4º.

Cuiabá-MT, 20 de abril de 2022



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 310039003900330034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Chico 2000 (Câmara Digital)** em 20/04/2022 19:25

Checksum: **1C288B43BF48AD08EA7F81EF4998E0D01A16468D30A1EE0DB1C72F6187A4547C**



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 310039003900330034003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

