



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2019.0000700263

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2225106-19.2018.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PEREIRA CALÇAS (Presidente), CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS PETRONI, ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, FERRAZ DE ARRUDA, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI E GERALDO WOHLERS.

São Paulo, 28 de agosto de 2019.

ELCIO TRUJILLO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2225106-19.2018.8.26.0000

Comarca: Jundiaí

AUTOR: Prefeito do Município de Jundiaí

RÉU: Presidente da Câmara Municipal de Jundiaí

VOTO Nº 36606

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 8.337, de 01 de dezembro de 2014 e, por arrastamento, da Lei nº 7.057, de 05 de junho de 2008, do Município de Jundiaí, de iniciativa parlamentar, que “regula o comércio de materiais metálicos recicláveis e revoga a Lei 7.057/08, correlata” – Alegação de afronta ao princípio da separação de Poderes – Inexistência – Iniciativa legislativa comum - Ausente violação da reserva da Administração ou de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo – Ausente também invasão de competência privativa da União ou dos Estados - Competência concorrente do Município para legislar sobre a atividade de polícia administrativa para fiscalizar a destinação e comercialização dos materiais recicláveis – Interesse local sobre a matéria - Artigos 30, incisos I e II Constituição Federal – AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo **Sr. Prefeito do Município de Jundiaí**, em que pretende a declaração de inconstitucionalidade da lei nº 8.337, de 01 de dezembro de 2014 e, por arrastamento, da Lei nº 7.057, de 05 de junho de 2008, sustentando vício de iniciativa, por invadir área exclusiva do Poder Executivo, afrontando o princípio da separação de poderes, além de haver usurpada a competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e também da competência concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre Direito de Consumo, sendo que a fiscalização e a imposição de regras para funcionamento do comércio de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

determinados materiais comuns não é, em si, nenhuma circunstância específica do município de Jundiaí, e sim, uma realidade comum a toda e qualquer cidade, razão pela qual não há o interesse local que justificasse o regramento do tema (fls. 1/10, com documentos de fls. 11/68).

Determinadas as intimações regulares, ausente pedido liminar (fls. 70/71).

A **Câmara Municipal de Jundiaí** defendeu a constitucionalidade da lei, pois não contempla matéria privativa do Poder Executivo e não acarreta aumento de despesa, bem como reforça a proteção ao meio-ambiente e à saúde, matérias de competência concorrente dos Municípios, não havendo que se falar em invasão de competência da União ou dos Estados (fls. 74/82).

Citada, a **Procuradoria Geral do Estado**, por seu representante, defendeu que a matéria é de competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre consumo, e que não resta qualquer espaço para que o Município legisle sobre a matéria, pois já disciplinada por lei estadual (fls. 144/156).

Regularmente processada a presente ação, manifestou-se a douta **Procuradoria Geral de Justiça**, em parecer constante de fls. 164/175, pela improcedência do pedido.

É o relatório.

Essa a legislação questionada (fls. 14/15):

Lei nº 8.337, de 01 de dezembro de 2014:

Regula o comércio de materiais metálicos recicláveis; e revoga a Lei 7.057/08, correlata.

Art. 1º - Manterá registro comprobatório de origem de materiais metálicos em geral adquiridos toda empresa que exerça atividade de:

I – recuperação de materiais metálicos;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

II – comércio de ferro-velho ou sucata;

III – comércio de baterias ou transformadores usados.

§ 1º. No ato da aquisição serão cadastrados os fornecedores dos materiais, mediante a apresentação, no mínimo, de documento oficial de identidade com foto e comprovante de endereço recente.

§ 2º. Os atuais estabelecimentos que se enquadram no disposto nesta lei têm prazo de até 90 (noventa) dias, a contar do início de sua vigência, para sua regularização.

Art. 2º. Os atuais estabelecimentos que se enquadram no disposto nesta lei têm prazo de até 90 (noventa) dias, a contar do início de sua vigência, para sua regularização.

Art. 3º. Sem prejuízo das sanções de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas, a infração desta lei implica:

I – multa de 5 (cinco) Unidades Fiscais do Município-UFMs, na primeira incidência;

II – em nova incidência:

- a) Multa aplicada em dobro;
- b) Interdição do estabelecimento até a regularização da infração;
- c) Mantido o descumprimento, após vencida a interdição, impedimento de igual atividade no local por 12 (doze) meses, mesmos se diverso o interessado.

Art. 4º. É revogada a Lei nº 7.057, de 05 de junho de 2008.

Art. 5º. O Executivo regulamentará a presente lei.

Art. 6º. Esta Lei entra em vigor na data de sua aplicação.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Da análise do texto e na esteira de reiterados julgados, tem-se que é caso de ser rejeitada a pretensão, por ausente caracterização do vício de iniciativa e violação à separação de poderes.

Assim é que a Constituição do Estado, tratando de iniciativa privativa do Poder Executivo, prevê em seus artigos:

Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 24 – A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 – criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 – criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo, 47, XIX;

3 – organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 – servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

5 – militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 – criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

(...)

Art. 47 – Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II – exercer,, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...)

XIV – praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

(...)

Art. 144 – Os Municípios, com autonomia política legislativa, administrativa e financeira, se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Dessa exposição constata-se que a matéria questionada na norma impugnada, não consta do rol indicado o que, de pronto, afasta o vício da inconstitucionalidade pretendido em reconhecimento e porque, como se apercebe, a matéria não é privativa do Chefe do Executivo cabendo, por consequência, também, de forma comum, ao Poder Legislativo.

Também não houve usurpação da competência da União e dos Estados, porquanto a lei veio apenas suplementar a legislação existente para adequá-la ao tema de interesse local, nos termos do artigo 30, incisos I e II da Constituição da República, fazendo referência apenas indireta ao Direito de Consumo e do Comércio, para estabelecer regras atinentes ao poder de polícia do Município referente ao tema:

Art. 30 – Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

(...)

Nas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello,

“Com efeito, muitas matérias há relacionadas como de competência da União que, quanto ao fundo, só a ela são pertinentes, mas que repercutem diretamente sobre interesses peculiares do Município e por isso mesmo são suscetíveis de serem por ele reguladas e asseguradas nos aspectos que interferem com a vida e a problemática municipais.

Eis por que este exercerá sua atividade de polícia na salvaguarda dos interesses pertinentes ao seu âmbito de ação mesmo quando, à primeira vista, em exame menos arguto, pudesse fazer parecer tratar-se de problema afeto a Estado ou União, nos termos da discriminação constitucional.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Um exemplo aclarará a ideia que se quer veicular. Incumbe à União, nos termos do art. 22, I, legislar sobre Direito Comercial. Então, efetivamente, nem Estados nem Municípios poderão dispor sobre tal matéria, nem mesmo para qualificar quem é ou deixa de ser comerciante. Entretanto, o horário de exercício do comércio, os locais onde é vedado o estabelecimento de casas comerciais, por interessarem peculiarmente ao Município, são objeto de legislação deste, conquanto, como é óbvio, tal fato interfira com o exercício da atividade comercial. Em razão desta competência do Município, este é o habilitado para conceder o alvará de funcionamento de casa comercial e fiscalizar o seu funcionamento. Deve-se, em conclusão, entender que a atividade de polícia administrativa incumbe a quem legisla sobre a matéria, ficando, todavia, claro que a competência legislativa da União sobre os assuntos relacionados no art. 22 não exclui competência municipal ou estadual e, portanto, não exclui o poder de polícia destes, quanto aos aspectos externos à essência mesma da matéria deferida à União.” (“Curso de Direito Administrativo, 34ª edição, 2019, Malheiros Editores, págs. 896/897).

Assim é que o interessado não logrou demonstrar, em face dos parâmetros de análise, qualquer violação ao princípio constitucional da separação dos Poderes ou de competência exclusiva dos outros entes federativos, bem como de qualquer violação aos dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo.

Cuidou também o i. Procurador de Justiça em sua destacada manifestação, de apontar que *“os dispositivos da lei impugnada que consubstanciam o exercício do poder de polícia (no caso em análise, que tratam da polícia do comércio) não se arrolam nas hipóteses de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo nem da reserva da Administração. De fato, a lei em questão impõe obrigação que visa a facilitar as ações municipais no controle do comércio clandestino de materiais metálicos recicláveis e cria condições favoráveis à fiscalização deste tipo de atividade, o que constitui típico exercício do poder de polícia. Aliás, a polícia do comércio, da segurança, do conforto, do asseio, da higiene dos estabelecimentos comerciais de acesso ao público é matéria que se situa na iniciativa comum ou concorrente. Tal se dá porque, para que exista o policiamento, necessária a concorrência de competência nas três esferas estatais em face da descentralização político-administrativa decorrente do sistema constitucional, ficando os assuntos de interesse nacional sujeitos à regulamentação e policiamento da União; as matérias de interesse regional, às normas e polícia estadual; e os assuntos de interesse local, aos regulamentos edilícios e ao policiamento administrativo municipal. A norma local questionada, sem dúvida, impõe obrigação a particulares, no âmbito da polícia administrativa e demanda, por isso mesmo, a observância de reserva formal de lei. Por identidade*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

de razões, não há como se vindicar espaço inerente à reserva da Administração por carecer exclusividade – explicitamente declarada na Constituição – para a disciplina do assunto que, como visto, pode ser objeto de lei de iniciativa comum ou concorrente.” (fls. 174/175).

Ao enfrentar casos análogos, decidiu o Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça/SP:

“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. Organização administrativa. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Lei de iniciativa parlamentar, nos §§ 1º e 2º de seu art. 2º, disciplinou o prazo de duração do processo administrativo para averiguar possíveis irregularidades (90 dias) e a sanção a ser imposta aos responsáveis pelo estabelecimento infrator (proibição, por três anos, de obtenção de novo alvará para qualquer ramo de atividade). Descabimento. Ingerência em matéria administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei Municipal nº 5.363/18. Ação procedente, em parte.” (ADI nº 2218927-69.2018.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 20.02.2019, m.v.);



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

“I. Ação direta de inconstitucionalidade. Impugnação da lei municipal n° 13.928, de 19 de novembro de 2016, que dispõe sobre o cadastro de compra, venda ou troca de cabos de cobre, alumínio, baterias e transformadores para reciclagem no município de Ribeirão Preto.

II. Violação da competência legislativa privativa União para legislar sobre direito comercial. Não ocorrência. A lei questionada não disciplina, propriamente, direito comercial. Aborda, na verdade, temática afeta à regularidade da produção e do consumo em âmbito local, com o nítido objetivo de possibilitar a conferência da licitude da origem dos produtos nela descritos. Inteligência dos artigos 24, inciso V, e 30, inciso I, ambos da CF, c.c. artigo 144, da CE. Afronta ao artigo 22, inciso I, da CF, afastada. Precedentes do STF.

III. As disposições da lei combatida não afrontam a livre iniciativa, prevista no artigo 170, caput, da CF. O diploma estabeleceu regras que não interferem na liberdade de ação dos agentes do mercado, tampouco na lógica concorrencial. Medidas meramente fiscalizatórias e de cunho controlador. Penalidades administrativas razoáveis e proporcionais. Inteligência do artigo 174, da CF. Doutrina.

IV. O exercício de atividades fiscalizatórias é inerente à atuação da Administração Pública, inserindo-se em seu poder-dever. Ademais, a lei em tela não disciplina questão inserida no âmbito das atribuições administrativas do Poder Executivo. Inocorrência de usurpação de funções.

V. Lei municipal, de iniciativa parlamentar, que não disciplina matéria orçamentária, tampouco relacionada a plano plurianual. Interpretação restritiva das hipóteses constitucionais que preveem iniciativa exclusiva para início do processo legislativo. Precedentes do STF.

VI. A ausência de indicação ou o apontamento genérico das fontes que custearão as despesas necessárias à execução do diploma impugnado não acarreta vício de inconstitucionalidade, importando, no máximo, sua inexecutabilidade no mesmo exercício em que promulgado. Precedentes do STF e deste Colegiado.

VII. Constatada, entretanto, a inconstitucionalidade da expressão que estipulou prazo rígido para que o Executivo promova a regulamentação da norma. Indevida interferência do legislador em atribuições típicas do Poder Executivo, unicamente neste ponto.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Ressalva do posicionamento pessoal desta relatoria. Respeitado, contudo, o precedente firmado por este Colegiado, declarando-se a inconstitucionalidade da expressão 'no prazo de sessenta dias contados da data de sua publicação'. Pedido julgado parcialmente procedente, nos termos do voto.” (ADI nº 2226116-35.2017.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 13.06.2018, v.u.);

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 15.374/2011, do Município de São Paulo, que proíbe o fornecimento de sacolas plásticas pelo comércio fora das situações nela indicadas. Preliminares de inépcia da petição inicial e de impossibilidade jurídica do pedido afastadas. Exame da conveniência da proibição que foge do âmbito da atuação judicial. Alegação de ofensa à competência privativa da União e Estados para dispor sobre meio ambiente. Diploma que, no entanto, não instituiu norma jurídica sobre meio ambiente, apenas dispôs sobre prática destinada a preservá-lo, nos limites do interesse local e exatamente como lhe cabia em atenção à disciplina constitucional previamente traçada e a Política de Meio Ambiente. Ação improcedente.” (ADI nº 0121480-62.2011.8.26.0000, Rel. Des. Arantes Theodoro, j. 01.10.2014, m.v.).

Assim, diante limites fixados para análise da norma no âmbito do controle, de se afastar a pretendida inconstitucionalidade da Lei nº 8.337, de 01 de dezembro de 2014 que regula o comércio de materiais metálicos recicláveis e revoga a Lei 7.057/08, correlata, por não invadir competência privativa do Chefe do Executivo Municipal, sendo tema de iniciativa comum e também concorrente com a União e Estados, ausente, por consequência, afronta aos artigos. 5º, 24, § 2º, 47, II, XI e XIV da Constituição Estadual e, de outro lado, estando em conformidade com o artigo 144 da Constituição Estadual e artigo 30, incisos I e II da Constituição da República.

Pelo exposto, **JULGO IMPROCEDENTE** a presente ação direta de inconstitucionalidade.

ELCIO TRUJILLO
Relator