

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.181, DE 2012

Obriga a disponibilização de álcool em gel em praças de alimentação em *shopping centers*.

Autor: Deputado AUREO

Relator: Deputado COVATTI FILHO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei n.º 3.181, de 2012, de autoria do nobre Deputado Aureo, nos termos do seu art. 1º, obriga a disponibilização de álcool em gel para higienização das mãos em praças de alimentação dos *shopping centers*.

De acordo com o art. 2º do projeto, o descumprimento dessa obrigação caracteriza infração à Lei n.º 6.437, de 1977, que institui infrações à legislação sanitária federal e estabelece as sanções respectivas.

Na justificação, o autor alerta para a importância da higiene adequada das mãos para a redução do contágio de diversas doenças, como a gripe H1N1.

O projeto foi distribuído à Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), que concluiu pela sua aprovação, no mérito.

Nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o projeto deve ser examinado sob os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, nos termos do art. 54, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

A matéria sujeita-se à apreciação conclusiva pelas Comissões e o regime de tramitação é o ordinário.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas parlamentares.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Conforme determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 32, IV, a), cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar acerca da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da matéria.

No aspecto da constitucionalidade, considera-se que o Projeto de Lei n.º 3.181, de 2012, possui vícios insanáveis, tanto de inconstitucionalidade formal, quanto de inconstitucionalidade material, conforme demonstraremos a seguir.

No que tange à inconstitucionalidade formal, o projeto invade a competência legislativa municipal para dispor sobre assuntos de interesse local, nos termos do art. 30, inciso I, da Carta Magna.

Na lição de Hely Lopes Meirelles¹, as matérias de predominante interesse local competem aos municípios, sendo inconstitucional toda a legislação estadual ou federal que invada essa competência municipal.

De acordo com essa lição doutrinária, para que a competência municipal se imponha, não se exige que o assunto a ser legislado seja de exclusivo interesse local, bastando que o critério da predominância revele que a matéria é majoritariamente de interesse municipal, ainda que haja reflexos quanto a interesses de repercussão regional ou nacional.

Nas palavras de Hely Lopes:

Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade,

¹ Direito Municipal Brasileiro. 17^a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 111-2 e 135-6.

essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a *predominância* do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

Por sua vez, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já consolidou o entendimento pelo qual a regulamentação do comércio local, seja no que se refere a equipamentos de segurança em imóveis destinados a atendimento ao público, seja no que se concerne ao horário de funcionamento dos estabelecimentos comerciais, normas de edificações e construções, exercício do poder de polícia, matéria de consumo e assuntos análogos são de competência legislativa municipal.

Seguem alguns julgados da nossa Suprema Corte nesse sentido:

Os Municípios são competentes para legislar sobre questões que respeitem a edificações ou construções realizadas no seu território, assim como sobre assuntos relacionados à exigência de equipamentos de segurança, em imóveis destinados a atendimento ao público (AI 491.420 AgR, rel. min. Cesar Peluso, j. 21-2-2006, 1^a T, DJ de 24-3-2006 e RE 795.804 AgR, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-4-2014, 2^a T, DJE de 16-5-2014).

É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial (Súmula Vinculante n. 38).

Aparenta constitucionalidade a resolução de autoridade estadual que, sob pretexto do exercício do poder de polícia, discipline horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais, matéria de consumo e assuntos análogos (ADI 3.731 MC, rel. min. Cesar Peluso, j. 29-8-2007, P, DJ de 11-10-2007 e ADI 3.691, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-8-2007, DJE de 9-5-2008).

O Município dispõe de competência, para, com apoio no poder autônomo que lhe confere a Constituição da República, exigir, mediante lei formal, a instalação, em estabelecimentos bancários, de sanitários ou a colocação de bebedouros, sem que o exercício dessa atribuição institucional, fundada em título constitucional específico (CF, art. 30, I), importe em conflito com as prerrogativas fiscalizadoras do Banco Central do Brasil (AI 614510 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 13-03-2007, DJE de 22/6-2007).

Ora, o que propõe o Projeto de Lei nº 3.181, de 2012, senão exatamente uma matéria de predominante interesse local, ao exigir de determinados centros comerciais (*shopping centers*) a oferta de álcool em gel em suas praças de alimentação? Ainda que o tema repercuta na proteção da saúde dos frequentadores desses estabelecimentos comerciais, a matéria é indissociadamente de interesse local, ao dispor sobre itens de higiene pessoal, a serem disponibilizados por determinados estabelecimentos comerciais.

Portanto, ao dispor sobre assuntos que são de predominante interesse local, o projeto de lei sob exame apresenta vício insanável de constitucionalidade, em afronta ao espaço legiferante concedido aos Municípios no art. 30, inciso I, da Carta Política.

No que toca à constitucionalidade material, entendemos que o projeto viola o princípio constitucional implícito da proporcionalidade ou da razoabilidade, baseado na cláusula do devido processo legal, prevista no art. 5º, inciso LIV, da Constituição Federal.

Com efeito, é sabido que o princípio constitucional da proporcionalidade ou da razoabilidade proíbe que o Poder Legislativo, na sua tarefa de harmonizar os valores jurídicos e os interesses públicos em jogo no âmbito da regulamentação de uma atividade social, estabeleça restrições e gravames excessivos aos direitos de determinados setores da sociedade, a fim de prestigiar outros direitos igualmente legítimos da comunidade.

Nesse sentido, para que uma obrigação prevista em lei respeite o princípio constitucional da proporcionalidade, é indispensável que ela seja compatível com os seus três subprincípios, a saber:

a) o princípio da adequação, pelo qual a medida estatal deve ser suscetível de atingir o objetivo almejado. Dito de outro modo, a lei deve ser apta à realização das finalidades a que se propõe;

b) o princípio da necessidade (também chamado de exigibilidade, menor interferência possível ou meio mais suave), pelo qual, se houver mais de um meio adequado para atingir de forma minimamente satisfatória o objetivo desejado, o poder estatal é obrigado a adotar aquele que menos restrinja os direitos individuais ou, na medida do possível, adotar meios

menos gravosos do que outros igualmente adequados e que revelem a medida estritamente necessária e indispensável à conservação do fim almejado;

c) o princípio da proporcionalidade em sentido estrito (também denominado de proibição do excesso ou de princípio da sintonia fina), a exigir que a lei promova um equilíbrio razoável e proporcional entre os ônus impostos aos particulares e os fins perseguidos pelo legislador, na busca de uma eficácia ótima para os bens jurídicos em jogo. Por esse prisma, se a medida legal mostrar-se excessiva e injustificável, ela não respeita o princípio da sintonia fina.

Em síntese, não se adequam ao princípio constitucional da proporcionalidade as leis que revelem: uma inadequação entre meios e fins; uma medida desnecessária e mais gravosa para os cidadãos, diante da existência inequívoca de outras medidas menos lesivas (e igualmente adequadas); ou uma medida de evidente desproporcionalidade entre os ônus impostos aos cidadãos e as vantagens perseguidas pela legislação.

Quanto à obrigação de que os centros comerciais caracterizados como *shopping centers* disponibilizem álcool em gel em suas praças de alimentação, apesar de a medida ser efetivamente adequada à finalidade proposta, que vem a ser a proteção da saúde dos usuários desses centros comerciais, entendo que a proposta não se harmoniza com os princípios constitucionais da menor interferência possível e da proibição do excesso.

Em primeiro lugar, as normas municipais brasileiras de edificações já contêm obrigações de construção de banheiros e demais itens de proteção da saúde e da higiene pessoal dos usuários desses centros comerciais, de modo que qualquer *shopping center* somente pode ser construído, em respeito aos referidos códigos locais de edificações, construções ou posturas, os quais, conforme dito, já garantem outros meios igualmente adequados e menos gravosos para assegurar a saúde e a higiene pessoal dos cidadãos, a saber: a necessidade de disponibilização de banheiros de uso coletivo.

Em segundo lugar, o projeto não leva em conta que não há uma definição legal de *shopping center*, expressão essa que abrange, grosso modo, qualquer centro comercial que reúna lojas que ofereçam bens e serviços diversos. Desse modo, o projeto certamente trará obrigações para

centros comerciais de maior porte, como os grandes *shoppings centers* das capitais brasileiras, mas também afetará pequenos centros comerciais, que, não sem algum esforço financeiro, deverão custear mais essa exigência legal, em pleno contexto de crise severa no comércio varejista, sob pena de aplicação das sanções previstas na Lei n.º 6.437, de 1977 (infrações à legislação sanitária), a exemplo da interdição parcial ou total do estabelecimento e da multa de 2.000 (dois mil reais) a 75.000 (setenta e cinco mil reais), caso o fiscal do município considere essa uma infração sanitária leve, nos termos do art. 2.º desta Lei.

Salta aos olhos que a medida contida no projeto em análise não promove um equilíbrio razoável e proporcional entre os ônus impostos aos estabelecimentos comerciais e os fins perseguidos pelo legislador, razão pela qual a consideramos contrária ao princípio da proibição do excesso.

Em resumo, entendo que o projeto ora analisado é inconstitucional, pela falta de razoabilidade e proporcionalidade da exigência legal nele estipulada, em que pese os pretensos benefícios que a medida poderia trazer para os usuários dos estabelecimentos comerciais denominados *shopping centers*.

Sobre o tema, cabe ressaltar que o Supremo Tribunal Federal, reiteradamente, vem declarando a inconstitucionalidade material de leis que estabelecem restrições excessivas a direitos individuais, por reconhecer o abuso do poder de legislar na criação de obrigações desarrazoadas ou de difícil implementação prática. Como exemplos dessa pacífica jurisprudência, podem ser consultados os julgados proferidos pela Suprema Corte na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 855 e nº 2.66-Medida Cautelar.

A injuridicidade dos projetos é revelada pela própria violação ao princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade, já exaustivamente demonstrada.

Por todo o exposto, votamos pela **inconstitucionalidade e injuridicidade** do Projeto de Lei n.º 3.181, de 2012, prejudicada, consequentemente, a análise de técnica legislativa da matéria.

Sala da Comissão, em 14 de novembro de 2016.

DEPUTADO COVATTI FILHO
Relator