Prefeitura do Município de São Paulo

São Paulo, 13 de dezembro de 2018.

GABINETE DO PREFEITO

Ofício A. T. L. nº 526/18 - C

Ref.: Ofício SGP-12 nº 535/2018

DOCREC
922/2018

Senhor Presidente

DSP - SGP.22 - 14/12/2018 - 10:22 - 008694 - 1/1

Reportando-me ao ofício acima referenciado, em atenção ao pedido de subsídios da Comissão de Finanças e Orçamento, encaminho a essa Presidência cópia das informações prestadas pela Secretaria Municipal das Subprefeituras sobre o Projeto de Lei nº 692/2017, de autoria do Vereador Arselino Tatto, que disciplina a comercialização de produtos orgânicos pelas redes de supermercados e hipermercados que mantenham lojas no Município de São Paulo.

Na oportunidade, renovo-lhe meus protestos de apreço e consideração.

JOÃO JORGE DE SOUZA
Secretário da Casa Civil

Ao
Excelentíssimo Senhor
VEREADOR MILTON LEITE
Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

MTGS/HTSR/jgc
Resp 692-17

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DAS SUBPREFEITURAS
SMSUB/ATAJ - Assessoria Técnica de Assuntos Jurídicos
Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900
Telefone:

Parecer SMSUB/ATAJ Nº 012817348

Assunto: Projeto de Lei nº 692/2017, de autoria do Legislativo, que "Disciplina a comercialização de produtos orgânicos pelas redes de supermercados e hipermercados que mantenham lojas no Município de São Paulo." Pedido de subsídios da Câmara Municipal de São Paulo, apresentado pela Comissão de Finanças e Orçamento (doc. nº 012101542). **Devolução para ATL: até 13/11/2018.**

Interessado: Assessoria Técnico-Legislativa – ATL//Casa Civil

SMSUB/GAB
Senhor Chefe de Gabinete,

Trata-se de processo eletrônico encaminhado a esta Pasta pela Assessoria Técnico-Legislativa – ATL/Casa Civil, nos termos do doc. nº 012188255, solicitando análise e manifestação sobre o Projeto de Lei nº 692/2017, constante do doc. nº 012101621, bem como o oferecimento de respostas às indagações veiculadas no doc. nº 012101542, no intuito de obter os elementos necessários à instrução da resposta do senhor Prefeito Municipal ao quanto requerido pela Câmara Municipal de São Paulo.

O Projeto de Lei em questão, "Disciplina a comercialização de produtos orgânicos pelas redes de supermercados e hipermercados que mantenham lojas no Município de São Paulo."

Instada a se pronunciar sobre o referido texto, a Supervisão Geral de Uso e Ocupação do Solo – SGUOS, por meio do doc. nº 012794320, explicou que o "[...] texto do projeto de lei não tem nenhuma implicação com a competência de SGUOS, uma vez que não prevê sanção ao descumprimento da mesma [...]" e, em razão do tema nele discutido, propôs que a medida seja submetida à apreciação da Secretaria Municipal de Saúde. Por fim, sugeriu, ainda, a supressão da expressão "As redes" constante do artigo 1º, de modo que passe a constar "Art. 1º Os supermercados e hipermercados [...]".

No que diz respeito aos aspectos jurídicos, s.m.j., entendemos que o Projeto de Lei não reúne condições de prosperar. Vejamos.

Em primeiro lugar, a propositura envolve matéria afeta a direito do consumidor, considerado como direito fundamental, nos termos do artigo 5º, inciso XXXII, da Carta Magna, sendo dever do Estado promovê-la.

Quanto à competência legislativa, o artigo 24, inciso VIII, da Constituição Federal, estabelece a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (grifo nosso).

Com efeito, cabe à União estabelecer normas gerais sobre esses assuntos (diretrizes gerais de abrangência nacional), enquanto os Estados e o Distrito Federal recebem atribuição para suplementá-

las, editando leis que disciplinem as especificações de cada matéria, preenchendo lacunas ou adaptando as regras gerais às peculiaridades regionais, sem afrontar a legislação federal. Cumpre salientar que inexistindo normas gerais, os Estados e o Distrito Federal exercerão a competência legislativa plena, de modo que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspenderá (mas não revogará), a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária.

Nesse sentido, cabe ao Município legislar sobre assuntos de predominante interesse local e complementar (suplementar) a legislação federal e estadual no que couber, respeitando as diretrizes básicas.

Sobre o Projeto de Lei em discussão, ao disciplinar a comercialização de produtos orgânicos nos supermercados e hipermercados localizados no Município de São Paulo, estabelecendo que, no mínimo, 20% (vinte por cento) dos produtos hortifruti comercializados nesses estabelecimentos deverão ser orgânicos (artigo 2º) e que os mesmos deverão ser adquiridos, preferencial e diretamente, de agricultores familiares e associações e sociedades civis, sem fins lucrativos (artigo 3º), a medida abrange matéria concernente ao consumo, cuja competência legislativa não pertence ao Município, mas sim, concorrentemente, apenas, à União, aos Estados e ao Distrito Federal, nos termos do artigo 24, inciso V, combinado com seu § 1º da Constituição Federal.

Importa destacar que tais estabelecimentos comerciais estão em todo o território nacional, não sendo admitido que recebam tratamento diferenciado em cada município. Ao Município cabe, unicamente, a competência de legislar no sentido de ajustar as disposições normativas à realidade e ao peculiar interesse local, consoante o disposto no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, o que não ocorre na situação que se pretende disciplinar, uma vez que suas disposições não constituem, por óbvio, questão de interesse local. Assim sendo, s.m.j., o assunto tratado na propositura deve ser objeto de norma legal de caráter nacional, da órbita da União Federal, não detendo o Município competência legislativa para disciplinar a questão.

Relevante consignar que os assuntos atinentes às relações de consumo, de modo geral, encontram-se disciplinados pela Lei Federal nº 8.078/1990, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor, sendo objeto de inúmeros diplomas legais estaduais; já a cultura e a comercialização dos produtos orgânicos no Brasil foram aprovadas pela Lei Federal nº 10.831/2003, diploma esse regulamentado pelo Decreto nº 6.323/2007.

Não bastasse tal vício, verifica-se que a normatização trazida pela propositura denota interferência indevida no exercício da atividade econômica.

Embora caiba ao Poder Público Municipal disciplinar as atividades econômicas desenvolvidas no seu território (artigo 160 da Lei Orgânica do Município de São Paulo), a proposta, ao impor aos supermercados e hipermercados a obrigação de disponibilizar espaço único, específico, delimitado e identificado com destaque, aos produtos orgânicos, bem como ao impor a quantidade que deverá ser por eles ofertada, qual seja, de 20% (vinte por cento) do total dos produtos de hortifruti a serem comercializados (artigos 1º e 2º), afronta as disposições estabelecidas nos artigos 1º, inciso IV, e 170, parágrafo único, da Constituição Federal, que garantem os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, além da propriedade privada, como fundamentos da ordem econômica, a todos assegurando o livre exercício de qualquer atividade econômica; resta evidente, portanto, a indevida intervenção do Município nesse exercício.

Sobre a competência do Poder Publico Municipal, especificamente sob a ótica do exercício do poder de polícia, melhor sorte também não possui o texto proposto.

Leciona Hely Lopes Meirelles que *"(...) compete ao Município a polícia administrativa das atividades urbanas em geral, para ordenação da vida na cidade. Esse policiamento estende-se a todas as atividades e estabelecimentos urbanos, desde sua localização até a instalação e funcionamento, não para o controle do exercício profissional e do rendimento econômico, alheios à alçada municipal, mas para a verificação da segurança e da higiene do recinto, bem como da própria localização do empreendimento (escritório, consultório, banco, casa comercial, indústria etc.) em relação aos usos permitidos nas normas de zoneamento da cidade"[1].*

Conforme já mencionado, o artigo 160 determina que cabe ao Poder Público Municipal disciplinar as atividades econômicas, estabelecendo, nos incisos I a VIII, as atribuições de sua competência, dentre as quais não se inclui a intentada na propositura ora analisada. O dispositivo prevê:

> **Art. 160** - O Poder Municipal disciplinará as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, cabendo-lhe, quanto aos estabelecimentos comerciais, industriais, de serviços e similares, dentre outras, as seguintes atribuições:
>
> I - conceder e renovar licenças para instalação e funcionamento;
>
> II - fixar horários e condições de funcionamento;
>
> III - fiscalizar as suas atividades de maneira a garantir que não se tornem prejudiciais ao meio ambiente e ao bem-estar da população;
>
> IV - estabelecer penalidades e aplicá-las aos infratores;
>
> V - regulamentar a afixação de cartazes, anúncios e demais instrumentos de publicidade;
>
> VI - normatizar o comércio regular, o comércio ambulante por pessoa física e jurídica nas vias e logradouros públicos e a atividade mercantil transitória em pontos fixos e em locais previamente determinados sem prejuízo das partes envolvidas;
>
> VII - regulamentar a execução e controle de obras, incluídas as edificações, as construções, reformas, demolições ou reconstruções, os equipamentos, as instalações e os serviços, visando a observância das normas urbanísticas de segurança, higiene e qualidade de vida em defesa do consumidor e do meio ambiente;
>
> VIII - outorgar a permissão de uso em locais apropriados, inclusive vias e logradouros públicos, para os serviços de interesse da coletividade, nos termos a serem definidos em lei.
>
> § 1º As diretrizes e normas relativas à execução de obras, prestação de serviços, funcionamento de atividades, e ao desenvolvimento urbano deverão contemplar regras de preservação do patrimônio ambiental, arquitetônico, paisagístico, histórico e cultural urbano.
>
> § 2º O início das atividades previstas no parágrafo anterior dependerá de licença prévia dos órgãos competentes e, se for o caso, de aprovação do estudo prévio de impacto ambiental e sócio-energético, garantida a realização de audiências públicas.

Deste modo, em que pese a nobre intenção dos senhores Vereadores, forçoso concluir que os objetivos a serem alcançados pelo texto proposto estão distantes dos almejados pelo exercício do poder de polícia administrativo, consubstanciando ingerência indevida do Poder Público Municipal no âmbito da atividade privada, demonstrando ofensa aos princípios constitucionais da livre iniciativa e concorrência e do livre uso da propriedade privada.

Vale ressaltar que cada empresário é livre para decidir como dirigir sua empresa (salvo nos estritos aspectos do poder de polícia municipal), assumindo cada um os riscos do seu negócio, inclusive, em relação à clientela de que disponha ou à qual se dirigem suas atividades, o tratamento a eles dispensado e os preços a serem pagos pelos produtos ou serviços, não cabendo ao Município geri-la ou impor-lhe obrigações que extrapolem seu âmbito de competência, como mostra ser o caso.

Quanto aos estabelecimentos relacionados na propositura, importa explicar que tal previsão demonstra não atender aos princípios da isonomia e, consequentemente, da razoabilidade, princípios esses que fundamentam o sistema normativo brasileiro. Promover tratamento apenas aos supermercados e hipermercados deixando de abranger outros estabelecimentos que comercializem frutas e verduras, não se mostraria razoável, muito menos, isonômico, caso fosse convertida em lei.

Da mesma forma, supondo que a medida não estivesse maculada por tais vícios e que fosse editada a lei, sua eficácia restaria prejudicada, pois seu texto não traz qualquer penalidade a ser imposta ao descumprimento dos seus preceitos.

Assim, diante de todas as razões expostas, com o devido respeito, entendemos que o Projeto de Lei nº 692/2017 não merece prosperar, em que pese seu caráter meritório.

Por fim, tendo em vista a complexidade do assunto em discussão, à luz da Justificativa veiculada no doc. nº 012101621, além da oportuna consulta à Secretaria Municipal de Saúde sugerida

pela Supervisão Geral de Uso e Ocupação do Solo – SGUOS, no doc. nº 012794320, verificamos que a propositura trata de matéria que está relacionada ao rol das atribuições conferidas à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico – SMDE, considerando o que estabelece o artigo 19[2] da Lei nº 16.974/2018, bem como da Coordenadoria de Defesa do Consumidor - PROCON, unidade específica integrante da Secretaria Municipal de Justiça - SMJ, diante das disposições do Decreto nº 58.414, de 13 de setembro de 2018, em especial, do seu artigo 8º[3].

Por esse motivo, mostra-se oportuna a manifestação dos supramencionados órgãos sobre a medida em comento, pois, com maior propriedade, poderão analisar outros aspectos relevantes sobre o assunto, conforme requerido pela Câmara Municipal, no doc. nº 012101542, complementando a instrução destes autos com os demais elementos necessários à elaboração da resposta do senhor Prefeito Municipal.

Com nossas considerações, em atenção ao que foi requerido no doc. nº 012730610, restituímos-lhe o presente, para apreciação e, em seguida, assim também entendendo, imediata devolução à ATL/Casa Civil, em caráter de urgência, haja vista o esgotamento do prazo estipulado para restituição deste processo àquela Assessoria, devidamente instruído com as manifestações das áreas técnicas desta Pasta.

São Paulo, 27 de novembro de 2018.

JULIANA PAULA M. S. FRANCO
Assessor Técnico/Jurídico - SMPR/ATAJ
OAB/SP n° 219.721

De acordo.

PAULO CESAR NANNINI
Procurador do Município
Respondendo pelo Expediente de ATAJ/SMSUB
OAB/SP nº 113.608

---

[1] Direito Municipal Brasileiro, 13ª edição, 2003, p. 484

[2] Art. 19. A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico – SMDE, anteriormente denominada Secretaria Municipal de Trabalho e Empreendedorismo, tem por finalidade conduzir ações governamentais voltadas à geração de trabalho, emprego e renda, à redução das desigualdades regionais, ao apoio às vocações econômicas e desenvolvimento local, ao fortalecimento da cultura empreendedora, à melhoria da competitividade, à promoção do desenvolvimento econômico sustentável, do desenvolvimento rural sustentável e solidário e à garantia dos direitos à alimentação e à segurança alimentar e nutricional no Município, bem como executar atividades compatíveis e correlatas com a sua área de atuação.

[3] Vale esclarecer que, no âmbito municipal, o Decreto nº 58.414, de 13 de setembro de 2018[3], no seu artigo 8º, determina que a Coordenadoria de Defesa do Consumidor – PROCON tem por finalidade promover e implementar ações voltadas à educação, proteção e defesa do consumidor, bem como orientar e harmonizar os interesses dos participantes das relações de consumo, estabelecendo, além de

outras atribuições, a de planejar, elaborar, propor, coordenar e executar a Política Municipal de Defesa do Consumidor (inciso I).

Documento assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Nannini, Assessor Jurídico**, em 27/11/2018, às 14:25, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015

Documento assinado eletronicamente por **Juliana Paula Moretti da Silva Franco, Assessora Jurídica**, em 27/11/2018, às 14:28, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **012817348** e o código CRC **8470E646**.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DAS SUBPREFEITURAS
SMSUB/ATAJ - Assessoria Técnica de Assuntos Jurídicos
Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900
Telefone:

Encaminhamento SMSUB/ATAJ Nº 012818095

Assunto: Projeto de Lei nº 692/2017, de autoria do Legislativo, que "Disciplina a comercialização de produtos orgânicos pelas redes de supermercados e hipermercados que mantenham lojas no Município de São Paulo." Pedido de subsídios da Câmara Municipal de São Paulo, apresentado pela Comissão de Finanças e Orçamento (doc. nº 012101542). **Devolução para ATL: até 13/11/2018.**

Interessado: Assessoria Técnico-Legislativa – ATL//Casa Civil

Casa Civil/ATL
Senhora Assessora Técnico-Legislativa,

Em atenção ao quanto solicitado no doc. nº 012188255, tendo este processo eletrônico sido instruído com as manifestações das áreas técnicas desta Pasta, a saber, da Supervisão Geral de Uso e Ocupação do Solo - SGUOS, no doc. nº 012794320, e da Assessoria Técnica de Assuntos Jurídicos – ATAJ, no doc. nº 012817348 as quais acolho, restituo-lhe o presente, com a urgência que o caso requer, para adoção das providências decorrentes.

São Paulo, _____de _____de 2018.

RADYR LLAMAS PAPINI
Chefe de Gabinete
SMSUB

Documento assinado eletronicamente por **Radyr Llamas Papini**, **Chefe de Gabinete**, em 27/11/2018, às 14:41, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **012818095** e o código CRC **A72CF8C5**.