



PARECER JURÍDICO Nº 203/2025

Referência: Projeto de Lei nº 72/2025-L

Autoria: Vereador Wanderlei Divino Antunes

Assunto: Dispõe sobre regras de fiscalização orientadora e sobre o critério de dupla visita em atividades econômicas de baixo risco, no âmbito das relações de consumo da Estância Turística de São Roque, e dá outras providências.

Ementa: PROJETO DE LEI. INICIATIVA PARLAMENTAR. SUPLEMETAÇÃO DE LEGISLAÇÕES FEDERAL E ESTADUAL. INTERESSE LOCAL. CRITÉRIO DA DUPLA VISITA. POSSIBILIDADE. OBSERVÂNCIA DAS LEGISLAÇÕES FEDERAL E ESTADUAL. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONALIDADE. LEGALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se da análise estritamente jurídica do Projeto de Lei nº 72, de 17 de julho de 2025, de autoria do Ilustre Vereador Wanderlei Divino Antunes, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Exposição de Motivos nº 72/2025-L; **2.** Minuta do Projeto.

O Projeto de Lei visa estabelecer, na Estância Turística de São Roque, regras para a fiscalização orientadora e a adoção do critério de dupla visita em atividades econômicas de baixo risco, especialmente no tocante às relações de consumo, em conformidade com os princípios da liberdade econômica e da proporcionalidade na atuação do poder público. Nos termos da Justificativa, extrai-se:

A proposta visa promover maior segurança jurídica ao setor produtivo, evitar penalidades desproporcionais e fomentar a cultura da conformidade voluntária, sem prejuízo da autoridade do poder fiscalizador. O critério de dupla visita assegura que, nas atividades de baixo risco, a primeira abordagem do agente público seja instrutiva, concedendo ao empreendedor a oportunidade de correção antes da lavratura de eventual auto de infração.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Importante frisar que o projeto resguarda hipóteses em que o procedimento orientador não se aplica, como nos casos de reincidência, fraude, embaraço à fiscalização ou situações que coloquem em risco a saúde e a segurança do consumidor, nos termos definidos em legislação estadual e federal.

Por fim, o projeto autoriza o município a celebrar convênios com o PROCON e prevê regulamentação por parte do Poder Executivo, com o intuito de viabilizar sua efetiva implementação, resguardando o interesse público e a proteção do consumidor, sem desconsiderar o estímulo ao empreendedorismo responsável.

Faz-se importante destacar que esta Procuradora Jurídica se atém à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação.

Outrossim, a opinião jurídica exarada neste Parecer não tem força vinculante, restando facultado aos membros desta Augusta Casa a utilização ou não dos fundamentos expostos.

Eis a síntese do necessário.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA DO PROJETO

Passo a analisar a constitucionalidade do Projeto de Lei. A constitucionalidade de toda proposição legislativa deve ser avaliada à luz de dois aspectos essenciais: **1.** o aspecto formal, que envolve o à iniciativa para elaboração da lei; e **2.** o aspecto material, que se refere à compatibilidade do conteúdo da proposta de lei com o texto constitucional.

Sob o aspecto formal, a matéria abordada no Projeto de Lei nº 72/2025-L não se insere na iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, que está enumerada nos art. 61, §1º, II, cumulado com o art. 84, III, da Constituição Federal.

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo.

Inegável, pois, que as disposições da norma não se situam no domínio da Reserva da Administração, pois não impõem ao Poder Executivo tarefas próprias da Administração, tais como o planejamento, a organização e funcionamento dos serviços públicos e da Administração, nos termos do art. 47 da Constituição do Estado de São Paulo.

Assim, o Projeto de Lei Municipal de iniciativa parlamentar, não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local, nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não se vislumbra vício formal na legislação.

Ressalto, por conseguinte, que consta da redação do art. 8º, caput, que “*o Poder Executivo regulamentará esta Lei, com a criação dos mecanismos necessários para sua implementação*”.

De fato, cabe ao Poder Executivo o exercício dos atos de gestão administrativa do Município. Apesar do exposto, não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (ARE 878.911 RG), eis o caso em apreço.

Ora, conforme dito alhures, as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo, razão pela qual somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.

A propositura encontra fundamento no art. 60, *caput*, da Lei Orgânica do Município, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, a qualquer Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos eleitores do Município, ressaltando-se que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente.

Assim, o PL de iniciativa do Poder Legislativo dispõe sobre política pública para evitar penalidades desproporcionais e fomentar a cultura da

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

conformidade voluntária, sem prejuízo da autoridade do poder fiscalizador, nos termos da Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e da Lei Estadual nº 18.175, de 08 de julho de 2025.

A própria Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado. Há, ainda, o Estatuto da Microempresa, aprovado pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, alterada pela Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014.

A respeito da ordem econômica, a Constituição Federal atribuiu à livre iniciativa a condição de princípio fundamental, *in verbis*:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
[...]
IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

Não é à toa que a Constituição Federal assegura, no bojo do art. 170, *caput*, o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. E acrescenta:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

A proposta sob exame alinha-se ao princípio constitucional da livre iniciativa e às normas gerais da ordem jurídica vigente, sendo possível ao Município legislar em matéria de direito econômico em caráter suplementar

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

à legislação da União e dos Estados, que têm competência concorrente nessa matéria (artigos 24, I, e 30, II, da CF).

No que tange à competência legislativa, o norteador da repartição de competências entre os entes federados é o princípio da predominância do interesse, de modo que, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências para legislar sobre determinado assunto, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como características que assegurem o Estado Federal, garantindo o imprescindível equilíbrio federativo (ADI 4615 CE).

Também não vejo inconstitucionalidade em legiferar sobre a matéria, uma vez que, nos termos do art. 30, da Constituição Federal¹, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

A União editou Lei de aplicação nacional, conforme infra transcrita, abrangendo os termos deste PL, normatizando sobre o direito de liberdade econômica estabelecendo a dupla visita para lavratura de autos de infração decorrentes do exercício de atividade considerada de baixo ou médio risco, *in verbis*:

Lei nº 13.874/2019: Art. 1º Fica instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do inciso IV do caput do art. 1º, do parágrafo único do art. 170 e do caput do art. 174 da Constituição Federal.

[...]

Art. 4º-A É dever da administração pública e das demais entidades que se sujeitam a esta Lei, na aplicação da ordenação pública sobre atividades econômicas privadas:

[...]

III - *observar o critério de dupla visita para lavratura de autos de infração decorrentes do exercício de atividade considerada de baixo ou médio risco.*

¹ **Art. 30.** Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; [...]

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Já a Lei Estadual nº 18.175, de 08 de julho de 2025, estabelece regras para a fiscalização orientadora e o critério de dupla visita em atividades econômicas de baixo risco, no âmbito das relações de consumo do Estado de São Paulo. Consta do art. 2º da referida legislação, a saber:

Art. 2º O critério de dupla visita para a fiscalização de atividades econômicas de baixo risco, no âmbito das relações de consumo, observará os seguintes procedimentos:

I - verificada hipótese de infração à legislação federal ou estadual, na primeira visita, será lavrado auto de constatação das irregularidades encontradas pelo agente fiscal, com recomendação para correção da conduta inadequada;

II - a segunda visita poderá ocorrer a qualquer tempo, observados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade;

III - na oportunidade da segunda visita, se não sanadas as irregularidades apontadas no auto de constatação da primeira visita, deverá ser lavrado auto de infração.

Fato é que os Municípios possuem competência constitucional genérica para suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, II, CF), cabendo-lhe, também, legislar sobre assunto de interesse local (art. 30, I, CF), independentemente de estarem suplementando outras normas. Assim, não se pode olvidar do fato de que cabe ao Município suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

In casu, há a possibilidade de o Município continuar limitando e regulando a exploração da atividade econômica através do uso de instrumentos típicos do poder de polícia administrativa, cabendo à administração pública municipal verificar se dado agente econômico respeita ou não os ditames da ordem pública.

A propósito, o art. 3º, II, a, da Lei de Liberdade Econômica, ainda estabelece que os órgãos de fiscalização municipal continuarão a exercer suas atividades, uma vez que o contribuinte deverá continuar a observar as normas de proteção ao meio ambiente, de repressão à poluição sonora, de perturbação do sossego e dos direitos de vizinhança.

Em vista disto, tem-se que a proposta está dentro da competência constitucional do ente municipal, possui oportunidade e conveniência, não apresentando, assim, nenhum óbice de natureza legal ou constitucional.



3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, **opino favoravelmente à propositura**, deverá ser encaminhado para as Comissões Permanentes de “Constituição, Justiça e Redação”, “Obras e Serviços Públicos” e “Obras e Serviços Públicos”, para fins de emissão de Parecer.

Nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa, seu quórum de votação é de maioria simples, e tal propositura deve ser apreciada em única discussão e votação nominal.

E no que concerne ao mérito do Projeto de Lei, a Procuradoria Jurídica não irá se pronunciar, pois caberá aos Vereadores, no uso da função legislativa, verificar a viabilidade da aprovação, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais.

É o parecer.

São Roque, 21 de agosto de 2025.

Mara Augusta Ferreira Cruz

Procuradora Jurídica