PARECER JURÍDICO Nº /2020

PROJETO DE LEI Nº 21/2020

1. Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa da nobre Vereadora Rosemary de Jesus Pxanticosusque Dalmazo, que "INSTITUI A POLÍTICA MUNICIPAL DE SANITIZAÇÃO A FIM DE EVITAR A TRANSMISSÃO DE DOENÇAS INFECTOCONTAGIOSAS".

2. De acordo com a justificativa que o acompanha, em suma, informa que o novo coronavírus só reforça a necessidade de estabelecermos uma política municipal de sanitização de ambientes, reduzindo a transmissão deste vírus e de outros que circularão ou já circulam por aqui.

3. Ademais, esclarece que em ambientes com grande movimentação de pessoas, aumenta-se os riscos de contaminação e a limpeza habitual, no entanto, geralmente limita-se ao chão, móveis e superfícies, com efeito por apenas algumas horas. Aduz que o processo de sanitização, por sua vez, é mais intenso, atingindo paredes e tetos, reduzindo a incidência de microrganismos críticos para saúde pública em níveis considerados seguros.

4. Pois bem, passemos a análise jurídica da presente Propositura, senão vejamos.

5. É imperioso pontuar, a princípio, que a Constituição Federal enuncia no art. 30, incisos I e II, a competência legislativa do Município para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

6. Assim reza noticiado dispositivo:

"Art. 30 - Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;"

7. Na mesma esteira, os artigos 6º, incisos I e II e 25, *"caput"*, ambos da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz:

"Art. 6º - Compete ao Município legislar e prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua comunidade, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – dispor sobre assuntos de interesse local nas áreas que não sejam de competência exclusiva da União e do Estado;
II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;"

"Art. 25 - Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município e, especialmente:
(...)"

8. Segundo Celso Ribeiro Bastos[1], a lei municipal deverá relacionar temas de interesse da população local, que terá abrangência apenas no território municipal:

"Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais."

9. Alexandre de Moraes[2] conceitua interesse local da seguinte maneira:

"Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais

[1] BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
[2] Direito Constitucional. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 282/283.

diretamente às necessidades imediatas dos municípios, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), pois, como afirmado por Fernanda Dias Menezes, "é inegável que mesmo atividade e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurante e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional."

10. A jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal é firme quanto à legitimidade do município para legislar sobre assunto de interesse local e sobre os assuntos concernentes ao bem-estar dos munícipes, como mostram os seguintes arrestos:

"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. Cezar Peluso, J. 21-2-2006, 1ª T] (RE 795.804 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, J. 29-4-2014, 2ª T, DJE de 16-5-2014)

"O Município pode editar legislação própria, com fundamento na autonomia constitucional que lhe é inerente (CF, art. 30, I), com o objetivo de determinar, às instituições financeiras, que instalem, em suas agências, em favor dos usuários dos serviços bancários (clientes ou não), equipamentos destinados a proporcionar-lhes segurança (tais como portas eletrônicas e câmaras filmadoras) ou a propiciar-lhes conforto, mediante oferecimento de instalações sanitárias, ou fornecimento de cadeiras de espera, ou, ainda, colocação de bebedouros." Precedentes [AI 347.717 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, J. 31-5-2005, 2ª T, DJ de 5-8-2005] – (RE

266.536 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, J. 17-4-2012, 1ª T, DJE de 11-5-2012)

11. Hely Lopes Meirelles ensina que o Município, no exercício do poder de polícia que lhe foi atribuído, poderá estabelecer regras para determinar, restringir ou condicionar a prática de determinados atos que possam trazer perigo ou prejudicar a população local. Vejamos:

> *"(...) Poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado (...) Os limites do poder de polícia administrativa são demarcados pelo interesse social em conciliação com os direitos fundamentais do indivíduo, assegurados na Constituição Federal (Art. 5º)"*[3]

12. E neste diapasão colecionamos, ainda, o entendimento do mesmo autor:

> *"(...) As medidas de segurança concretizam-se em inspeções permanentes dos locais e recintos de frequência pública, na obrigatoriedade de saídas de emergência, na existência de equipamentos contra incêndios, na limitação de lotação e demais providências que visem à incolumidade e ao conforto dos frequentadores em geral."*

13. No presente caso, conforme se extrai do texto normativo do Projeto de Lei, a medida proposta pelo legislador atingirá empresas privadas e órgãos públicos que realizam atendimento ao público em estabelecimentos fechados.

14. Tal medida, se entendermos que o escopo da proposta é garantir a segurança e o bem-estar das pessoas que vivem

[3] Direito Municipal Brasileiro. 9ª ed. São Paulo. Malheiros, 2003, p. 519.

no Município, estará amparada nos artigos 30, inciso I e 182, ambos da Constituição Federal.

15. Todavia, é de se considerar que o E. Tribunal de Justiça de São Pulo, em casos análogos, entendeu que, no primeiro caso (fixação de obrigação aos estabelecimentos privados) os membros do Poder Legislativo poderiam deflagrar o processo legislativo por tratar-se de postura municipal. Já no segundo caso (imposição de obrigação aos órgãos públicos) entendeu-se que não seria admitida a iniciativa do Poder Legislativo, uma vez que compete ao Poder Executivo, por ato próprio, determinar medidas administrativas que devam ser observadas por seus órgãos:

> "Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 4.709, de 25/10/2012, do Município de Taubaté, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a obrigatoriedade da concessão, pelo Poder Executivo, de kit de higiene bucal dentro da Farmácia Municipal. Invasão da competência reservada ao Chefe do Poder Executivo. Ingerência na Administração do Município. Vício de iniciativa configurado. Violação ao Princípio da Separação de Poderes. Ofensa aos artigos 5º, 24, § 2º, 47, II, XIV e XIX e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente." (TJSP, ADI nº 02716484220128260000, Órgão Especial, Rel. Des. Caetano Lagrasta, 24.07.2013)

> "Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 981/2011, de Bertioga, de iniciativa legislativa, que autorizou a criação do Programa 'Remédio em Casa', de distribuição de medicamentos de uso continuado. Criação de obrigações para a Administração Municipal. Ingerência indevida. Proposta que deveria partir do Executivo local. Vício de iniciativa configurado. Ofensa direta ao princípio da Separação dos Poderes, bem como aos artigos 5º e 47, II e XIV, ambos da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Norma, ademais, que não indica a fonte de recursos para

atender os encargos criados. Ação julgada procedente." (TJSP, ADI nº 00763282020138260000, Órgão Especial, Rel. Des. Luis Soares de Mello, 21.08.2013)

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 4.345, de 05 de maio de 2016, que "Dispõe sobre a obrigatoriedade da disponibilização de máscaras respiratórias e álcool em gel aos usuários e funcionários de todos os estabelecimentos públicos e privados que prestam serviços médicos, ambulatoriais e afins, no âmbito do município de Taquaritinga e dá outras providências". Alegado desvio do Poder Legislativo. Vício de origem. Violação aos artigos 5º, "caput", 25, 47, incisos II e XIV, 144, 174, incisos II e III, e 176, inciso I, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Liminar deferida para suspender os efeitos da norma impugnada. Parcialmente procedente. A competência que disciplina a gestão administrativa é privativa do Chefe do Poder Executivo. A iniciativa exercida pelo Poder Legislativo violou o texto constitucional que consagra o Princípio da Separação dos Poderes. Inconstitucionalidade configurada na parte que atribui obrigações a estabelecimentos públicos. Precedentes. Criação de obrigação a particulares não caracteriza violação à separação dos poderes. Julgado parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão "públicos e" prevista na Lei Municipal nº 4.345, de 05 de maio de 2016, do Município de Taquaritinga." (TJSP, ADI nº 20969309020168260000, Órgão Especial, Rel. Des. Péricles Piza, 24.08.2016)

16. Cabe, portanto, ao Poder Executivo a criação e/ou instituição de programas e serviços na área de gestão, em benefício da população, no caso de envolver órgãos da Administração Pública Municipal, de maneira que, quando o Poder Legislativo o faz, age em violação ao Princípio da Separação dos Poderes, tendo em vista atuar em atividade própria do Administrador Público, mormente no

presente caso, onde o Legislativo impõe obrigações ao Poder Executivo.

17. Como é sabido, ao Poder Legislativo cabe a função de editar atos normativos de caráter geral e abstrato, ao passo que ao Executivo cabe o exercício da função de gestão administrativa, que envolve atos de planejamento, direção, organização e execução.

18. Por oportuno, citemos mais uma vez a lição de Hely Lopes Meirelles[4]:

> *"Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental."*

19. No mais, anexamos e referendamos o Parecer exarado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, o qual analisara a presente Propositura e concluíra: ***"Em vista do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 21/2020 não reúne condições para validamente prosperar, sem embargo de serem necessárias e urgentes a tomada de medidas emergenciais para conter a propagação do novo coronavírus (COVID-19)."***

---

[4] Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 17ª edição, 2013, pág. 631.

20. <u>Pelo exposto, concluímos, com o devido respeito e acatamento, que o Projeto de Lei em questão, da forma como foi apresentado, não reúne condições para validamente prosperar, não obstante os nobilíssimos fins a que se destina, pelas razões alhures mencionadas.</u>

21. Feitas essas colocações preliminares para orientação dos nobres Vereadores, passamos a mencionar os requisitos regimentais a serem cumpridos quando da apreciação da propositura pelo Plenário do Legislativo Municipal:

<u>SUPORTE</u> <u>JURÍDICO</u> – Artigo 6º, inciso I, da Lei Orgânica Municipal, c/c o artigo 88, inciso III, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

<u>DISCUSSÃO ÚNICA</u> – Nos termos do artigo 204, § 3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

<u>QUÓRUM</u> - Maioria simples, conforme preceitua o artigo 217, inciso I e § 1º, primeira parte, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

<u>VOTAÇÃO</u> <u>SIMBÓLICA</u> – Na forma do artigo 218, inciso I, e § 1º, do Regimento Interno da Casa Legislativa Municipal.

É o parecer.

Porto Feliz, 13 de maio de 2020.

Dra. Thais Mussi Ferreira
Advogada