

-----CONSULTORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU-----

EMENTA: **PARECER OPINATIVO.**
PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO
DE LEI DE AUTORIA DO EDIL QUE
OBRE A IMPLANTAÇÃO DE DISPENSERS
COM ÁLCOOL EM GEL, A 70% (SETENTA POR
CENTO) NAS ENTRADAS DE AGÊNCIAS
BANCÁRIAS E CASAS LOTÉRICAS DO
MUNICÍPIO DE CARUARU

PROJETO DE LEI: **PL 8.511/2020**
DATA DA APRESENTAÇÃO: **14/04/2020**
PROTOCOLO: 6545

I - DO RELATÓRIO

Cuida-se de parecer formulado pela Consultoria Jurídica Legislativa nos termos regimentais do Poder Legislativo Municipal de Caruaru, sobre **Projeto de Lei de** Autoria de Sua Excelência o Vereador **SÉRGIO SIQUEIRA** que visa apresentar **ferramentas** na **prevenção** do coronavírus, com a obrigatoriedade de que Instituições Financeiras e Casas Lotéricas, coloquem a disposição da população “*dispensers com álcool a 70% (setenta por cento), em gel, nas entradas de seus estabelecimentos, para higienização das mãos dos usuários*”

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a **legalidade** e constitucionalidade do presente **projeto de lei**, assim como sua **viabilidade jurídica** no tocante ao **Regimento Interno**. Ademais, considera o fato da competência desta Casa Legislativa em legislar sobre todas as matérias da competência do município.

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do projeto de resolução proposto pela Mesa Diretora.

É o relatório.



-----CONSULTORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU-----

Passo a opinar.

II – DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa **não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as COMISSÕES ESPECIALIZADAS**, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento e dos Vereadores investidos nas competências dos órgãos parlamentares para exame das regras regimentais dessa Casa Legislativa sobre o assunto. Alertamos ainda para a importância da existência de uma rigorosa análise de juridicidade da presente proposição, para que o Legislativo possa cumprir com excelência sua missão constitucional e entregar à sociedade leis de qualidade e que efetivamente promovam a paz, a isonomia a justiça social e o interesse público.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa na votação e apreciação do presente parecer. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade da sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, nos seguintes termos:

- Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.
- Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará

-----CONSULTORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU-----

a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, **será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.**

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões **para receber parecer**, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **emissão de parecer** escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado. A sistemática, ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é **estritamente jurídica opinativa e não vinculativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas especializadas, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos, qual seja os Vereadores.**

E são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a **soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.**

III – ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETENCIA.

O **projeto** de Lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito

-----CONSULTORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU-----

digitalmente pelo seu autor **SÉRGIO SIQUEIRA**, que além de trazer o **assunto sucintamente registrado** em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o autor articulou **justificativa escrita**, atendendo ao disposto na norma regimental. A **distribuição** do **texto** também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. Sob o aspecto formal, o **projeto** deve **prosseguir** em **tramitação**, posto que apresentado no regular exercício da competência legislativa desta Casa e do Vereador, consoante se depreende dos artigos 30, incisos I e II c/c 24, inciso V da Constituição Federal, sendo que o capítulo de iniciativa, adequação a via eleita, competência estão atendidos.

IV- DO QUORUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da **maioria simples** (maior que a metade dos presentes no colegiado, desde que presente a maioria absoluta de seus membros) **dos Vereadores**, adotando, in caso, a **votação nominal** e por maioria de dois terços (2/3), nos termos do art. 115, §3º, alínea “b” do Regimento Interno, c/c o parágrafo primeiro do art. 22 da LOM.

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

(...)§2º - Por maioria absoluta, que corresponde à metade mais um de todos os seus integrantes, a Câmara deliberará sobre:

a) alteração deste regimento;

Art. 22 – (...)

§ 1º - As deliberações da Câmara, **excetuados os casos previstos em lei, serão tomadas por maioria simples de votos**, presentes pelo menos a maioria absoluta dos Vereadores.



-----CONSULTORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU-----

Por fim, sendo aprovado em discussão única, concluída a tramitação, o projeto de Lei será encaminhado para o Executivo possa fazer a **promulgação**, ou apresentar **veto** total ou parcial da referida lei.

V – DO MÉRITO

Vale destacar que o projeto em análise não extrapolou o interesse peculiar do Município, pois, segundo o entendimento mais recente do Supremo Tribunal Federal, não **invadem** a **competência federal** as normas editadas pelo Município que protejam mais eficazmente o **direito do consumidor**, o meio ambiente e a **saúde pública**, matérias estas inseridas na **competência legislativa** de **todos os entes federativos**, conforme ilustram os julgados abaixo:

"Não há usurpação de competência da União para legislar sobre direito comercial e comércio interestadual porque o ato normativo impugnado buscou, tão somente, assegurar a proteção ao consumidor. Precedente deste Tribunal (ADI 1.980, Rel. Min. Sydney Sanches) no sentido de que não invade esfera de competência da União, para legislar sobre normas gerais, lei paranaense que assegura ao consumidor o direito de obter informações sobre produtos combustíveis." (ADI nº 2.832-4/PR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski).

"Em matéria de proteção à saúde e de defesa do meio ambiente, a competência legislativa é concorrente, a teor do art. 24, VI e XII, da Constituição. De outro lado, também, a defesa da saúde, conforme estabelece o art. 196 da Carta Magna é competência do Estado genericamente compreendido. Portanto, não é apenas da União, mas



-----CONSULTORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU-----

também dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios. Por fim, como bem ressaltei, em voto oral, quando do julgamento da ADI 3.937-MC/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, ‘tenho defendido, não apenas em sede acadêmica, mas também em algumas decisões que proferi já na Corte Estadual a qual pertenci, como também tive oportunidade de manifestar esse entendimento nesta Suprema Corte, no sentido de que, em matéria de proteção do meio ambiente e em matéria de defesa da saúde pública, nada impede que a legislação estadual e a legislação municipal sejam mais restritivas do que a legislação da União e a legislação do próprio Estado, em se tratando dos municípios’.” (ADPF nº 109, Relator Ministro Ricardo Lewandowski. DJ 22/04/2009, grifamos).

De forma transversal ao tema direito do consumidor, destaca ser **o tema da saúde** reservado, como gênero, à competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a teor do artigo 23, inciso II, da Constituição Federal. Nesse sentido em decisões recentes do Supremo Tribunal Federal temos que compete ao Município a prerrogativa concorrente de legislar sobre saúde pública, MIN. **ALEXANDRE DE MORAES**, ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 672 e MIN. **MARCO AURÉLIO**, MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.341, a primeira ajuizada pela OAB e a segunda pelo PDT.

Destacamos trecho da decisão da lavra do Ministro **ALEXANDRE DE MORAIS**, nos seguintes termos:

RECONHENDO E ASSEGURANDO O EXERCÍCIO DA
COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS GOVERNOS
ESTADUAIS E DISTRITAL E SUPLEMENTAR DOS

-----CONSULTORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU-----

GOVERNOS MUNICIPAIS, cada **qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos** territórios, para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como, a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, **entre outras**; INDEPENDENTEMENTE DE SUPERVENIÊNCIA DE ATO FEDERAL EM SENTIDO CONTRÁRIO, sem prejuízo da COMPETÊNCIA GERAL DA UNIÃO para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário.

Nesse mesmo sentido o Ministro **MARCO AURÉLIO**, estabelece o seguinte:

Não se pode ver transgressão a preceito da Constituição Federal. As providências **não afastam atos a serem praticados** por Estado, o Distrito Federal e **Município considerada a competência concorrente na forma do artigo 23, inciso II, da Lei Maior.**

A lei, de iniciativa parlamentar, não cria despesas para o erário público, não transmuta, ou impõem diretrizes de ordem administrativa que alteram a estrutura funcional em atos de **planejamento, organização, direção e execução de atividades** inerentes ao Poder Público.

De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração, como ocorre no presente caso.



-----CONSULTORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU-----

O legislador municipal, na hipótese analisada, **não criou obrigações de cunho administrativo para órgãos que integram a Administração Pública local**, não interferindo como dito, na realização da gestão administrativa do Município.

Cumpra-se recordar aqui o ensinamento de **HELLY LOPES MEIRELLES**, anotando que

“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”.

Sintetiza, ademais, que

“todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito municipal brasileiro, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712).

-----CONSULTORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU-----

Desse modo a referida **lei** não invade a **competência** do Executivo. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de **limitação** da **iniciativa parlamentar** estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo.

Com dito a presente **lei apresentada** 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 apresenta nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação. Nesse sentido a legislação em apreço **não usurpa a competência privativa** do Poder Executivo lei que não **crie despesa** para a Administração Pública e não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).

Assim, fica clara a **competência do Município para legislar sobre a obrigatoriedade de se fornecer álcool em gel, em última análise, o projeto visa tratar de tema de saúde pública, para o qual o Município detém competência legislativa.**

E por fim, é importante acrescentar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já se assentou, há muito, no sentido de que os Municípios podem legislar sobre aspectos relacionados à atividade desenvolvida pelas instituições financeiras, desde que configurado o interesse local, ficando reservado à União apenas aspectos que possuem relevância nacional, como a fixação do horário de funcionamento da atividade bancária, conforme se depreende dos julgados em apreço:

"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

-----CONSULTORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU-----

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).

"Competência do município para legislar em matéria de segurança em estabelecimentos financeiros. Terminais de autoatendimento." (ARE 784.981 AgR, rel. min. Rosa Weber, j. 17-3-2015, 1ª T, DJE de 7-4-2015).

"Definição do tempo máximo de espera de clientes em filas de instituições bancárias. Competência do Município para legislar. Assunto de interesse local. Ratificação da jurisprudência firmada por esta Suprema Corte." (RE 610.221 RG, rel. min. Ellen Gracie, j. 29-4-2010, P, DJE de 20-8-2010, tema 272.)

VI – CONCLUSÃO

Ante o exposto, s.m.j. não encontramos nenhum vício de inconstitucionalidade ou de ilegalidade no projeto de lei, em atenção às normas que gerem o Município de Caruaru (Lei Orgânica Municipal), e os mandamentos Constitucionais, opinando pelo prosseguimento das demais fases do processo legislativo.

É o parecer. À conclusão superior.

Caruaru, 23 de abril de 2020

ANDERSON MÉLO

OAB-PE 33.933D

[Analista Legislativo – Esp. Direito] **Mat. 740-1** |



-----CONSULTORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU-----

JOÃO AMÉRICO RODRIGUES DE FREITAS
Consultor Jurídico Geral