



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER JURÍDICO Nº 08/2021

Ementa: Projeto de Lei nº 10/2021 de iniciativa do Poder Executivo que: “Dispõe sobre as infrações administrativas pelo descumprimento de medidas de enfrentamento à pandemia COVID-19”.

I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico relativo à consulta da Comissão de Constituição, Justiça e Redação sobre o Projeto de Lei nº 10/2021 de iniciativa do Poder Executivo que: “Dispõe sobre as infrações administrativas pelo descumprimento de medidas de enfrentamento à pandemia COVID-19” no que tange a constitucionalidade da referida proposição, ainda questiona-se acerca da possibilidade de a Comissão poderia fazer uma emenda para que a lei vigore durante a fase vermelha.

É o relatório.

II - ANÁLISE JURÍDICA

Do controle de constitucionalidade

Insta destacar, que o controle de constitucionalidade se desenvolve em dois momentos clássicos, podendo ser prévio (preventivo) ou posterior (repressivo). O controle prévio não recai sobre uma lei ou ato normativo já perfeito e acabado, mas sim, sobre um projeto de lei, uma proposta normativa que ainda não está completamente aperfeiçoada. Se aferição da constitucionalidade ocorre antes da lei efetivamente existir e integrar a ordem jurídica, o controle será prévio.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

É possível ao Poder Legislativo realizar preventivamente o controle de constitucionalidade sobre os seus próprios atos normativos. Tal controle é feito eminentemente pelas Comissões de Constituição e Justiça (CCJ).

Da competência municipal

A Constituição Federal previu em seu texto que:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
(...)

De igual modo, a Lei Orgânica do nosso Município:

Art. 5º. Ao Município compete privativamente:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;..

(...) *grifo nosso.*

Conforme Parecer do IBAM (anexo) o presente projeto de lei é de interesse local.

II – ANÁLISE JURÍDICA

A presente proposição dispõe sobre as infrações administrativas pelo descumprimento de medidas de enfrentamento à pandemia COVID-19.

Com relação à constitucionalidade da referida proposição, além das questões já anteriormente expostas, ainda insta esclarecer que a presente proposição impôs aos Guardas Municipais a incumbência de realizar a aplicação das medidas criadas, sendo que as atribuições desses no município de Laranjal Paulista estão expressamente previstas nos termos de Lei Complementar nº 85/2007 que dispõe em seu Anexo V (Dispõe sobre o Regulamento da Guarda Civil Municipal de Laranjal Paulista e dá outras providências), assim determina:



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Art. 2º A Guarda Civil Municipal de Laranjal Paulista, subordinada ao Chefe do Executivo, é uma corporação uniformizada, devidamente aparelhada, desde que esteja habilitada e capacitada para tanto, destinada a proteger o patrimônio, serviços e instalações públicas municipais, conforme o disposto no Artigo 144, § 8º, da CF.

Art. 7º A Guarda Civil Municipal de Laranjal Paulista, além das atribuições definidas no artigo 2º desta Lei, tem por objetivo:

~~I - Prevenir e inibir atos delituosos que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais, e segurança escolar; (NR) (redação estabelecida pelo art. 2º da Lei Complementar nº 154, de 15.07.2014) (Inconstitucional via incidental - TRT-15 Proc. nº 1204-78.2012.5.15.0111)~~

II - Executar funções de Agente de Trânsito, nos termos e condições do Código de Trânsito Brasileiro, instituído pela Lei Federal nº 9.503 de 23 de setembro de 1997; **(NR)** (redação estabelecida pelo art. 2º da Lei Complementar nº 154, de 15.07.2014)

~~III - Proteger o patrimônio ecológico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas; (NR) (redação estabelecida pelo art. 2º da Lei Complementar nº 154, de 15.07.2014) (Inconstitucional via incidental - TRT-15 Proc. nº 1204-78.2012.5.15.0111)~~

IV - Colaborar com órgãos de polícia administrativa do Executivo Municipal, contribuindo para a normatização e fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal; **(NR)** (redação estabelecida pelo art. 2º da Lei Complementar nº 154, de 15.07.2014)

V - Prestar apoio aos cidadãos em situações de risco; **(NR)** (redação estabelecida pelo art. 2º da Lei Complementar nº 154, de 15.07.2014)

VI - proteger os patrimônios ecológicos, culturais, arquitetônicos e ambientais do município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas;

VII - estabelecer mecanismos de interação com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais, voltados para a melhoria das condições de segurança nas comunidades;



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

VIII - estabelecer parcerias com os órgãos municipais de política sociais, visando ações multilaterais de segurança no Município;

IX - estabelecer integração com órgãos de poder de polícia administrativa, visando contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e o ordenamento urbano municipal;

X - participar ativamente das comemorações cívicas programadas pelo Município, destinadas à exaltação do patriotismo.

Da análise acima descrita, aparentemente se insere nas atribuições dos Guardas Municipais de Laranjal Paulista a atribuição a eles conferida no projeto de lei, até pela questão de eles deverem zelar pelo bem estar e direitos fundamentais dos cidadãos, no entanto, conforme consta no parecer do IBAM (anexo), não há impedimento que seja expressamente previsto que a Guarda Municipal de Laranjal Paulista deveria cumprir as normas relativas ao COVID-19.

Ainda, foi questionado acerca da possibilidade de a Comissão fazer uma emenda para que a lei vigore durante a fase vermelha, acerca desse tema vale destacar o Parecer do IBAM (anexo) que menciona a possibilidade, desde que seja compatível com a ordem constitucional e o interesse público. Ainda destaca que tal restrição “poderá reduzir bastante a eficácia da lei” pois nas outras fases também deverá haver restrições às aglomerações.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, embasadas em todas as considerações citadas acima, opinamos que o Projeto de Lei nº 10/2021 de iniciativa do Poder Executivo que: “Dispõe sobre as infrações administrativas pelo descumprimento de medidas de enfrentamento à pandemia COVID-19”, **PODE SER CONSIDERADO CONSTITUCIONAL**, bem como é possível que a Comissão faça emenda ao projeto de lei, desde que seja compatível com a ordem constitucional e o interesse público.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

É o parecer emitido nos termos do art. 31 do Decreto nº 9.191/17, que ora submetemos, à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa.

É o parecer. S.M.J.

Laranjal Paulista, 08 de fevereiro de 2021.

SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI
Procuradora Legislativa
OAB/SP 123.340

TASSIANE DE FATIMA MORAES
Procuradora Legislativa
OAB/SP 256.607

P A R E C E R

Nº 0326/2021¹

- CL – Competência Legislativa Municipal. Covid-19. Projeto de lei de iniciativa do Prefeito Municipal que "dispõe sobre as infrações administrativas pelo descumprimento de medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19". Considerações.

CONSULTA:

Indaga-se sobre a constitucionalidade e legalidade de projeto de lei de iniciativa do Prefeito Municipal que "dispõe sobre as infrações administrativas pelo descumprimento de medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19".

Pergunta-se, além disso, se o projeto de lei pode ser alterado por emenda parlamentar para determinar que as restrições e infrações sejam aplicáveis apenas na fase vermelha de enfrentamento da emergência de saúde.

RESPOSTA:

A proteção da saúde dos cidadãos é competência comum de todos os entes da Federação, na forma dos artigos 23, II e 196 da Constituição da República. Em outras palavras, todos os entes federativos têm o dever de editar normas e atuar administrativamente com a finalidade de garantir o direito à saúde de todos, atuando, inclusive, para impedir a propagação de doenças.

Especificamente com relação ao enfrentamento da emergência

¹PARECER SOLICITADO POR TASSIANE DE FATIMA MORAES, PROCURADORA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (LARANJAL PAULISTA-SP)

de saúde provocada pela pandemia de Covid-19, o Supremo Tribunal Federal já entendeu que todos Estados e Municípios são competentes para implementar as medidas necessárias ao enfrentamento da situação de calamidade.

Sobre o tema, destacamos elucidativo trecho do Informativo de Jurisprudência nº 198 do Supremo Tribunal Federal:

"A Corte registrou que o federalismo fortalece a democracia, pois promove a desconcentração do poder e facilita a aproximação do povo com os governantes. Ele gravita em torno do princípio da autonomia e da participação política. É natural que os municípios e os estados-membros sejam os primeiros a serem instados a reagir numa emergência de saúde, sobretudo quando se trata de pandemia.

Ademais, frisou que o Estado federal repousa sobre dois valores importantes. O primeiro refere-se à inexistência de hierarquia entre os seus integrantes, de modo a não permitir que se cogite da prevalência da União sobre os estados-membros ou, destes, sobre os municípios, consideradas as competências que lhe são próprias. Já o segundo, consubstanciado no princípio da subsidiariedade, significa, em palavras simples, o seguinte: tudo aquilo que o ente menor puder fazer de forma mais célere, econômica e eficaz não deve ser empreendido pelo ente maior.

Dentro dos quadros do "federalismo cooperativo" ou "federalismo de integração", compete concorrentemente à União, aos estados-membros e ao Distrito Federal legislar sobre a "proteção e defesa da saúde" [CF, art. 24, XII, § 1º (2)]. Constitui competência comum a todos eles, inclusive aos municípios, "cuidar da saúde e assistência pública" [CF, art. 23, II (3)].

Vale lembrar que a Constituição prevê, ao lado do direito subjetivo público à saúde, o dever estatal de dar-lhe efetiva concreção, mediante "políticas sociais e econômicas que visem à

redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação" [art. 196 (4)]. Trata-se da dimensão objetiva ou institucional do direito fundamental à saúde.

O colegiado assinalou, portanto, que a defesa da saúde compete a qualquer das unidades federadas, sem que dependam da autorização de outros níveis governamentais para levá-las a efeito, cumprindo-lhes, apenas, consultar o interesse público que têm o dever de preservar. A competência comum de cuidar da saúde compreende a adoção de quaisquer medidas que se mostrem necessárias para salvar vidas e restabelecer a saúde das pessoas acometidas pelo novo coronavírus, incluindo-se nelas o manejo da requisição administrativa". (Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo989.htm>. Acesso em: 04/02/2021)

É verdade que normas municipais que estabelecem regras sanitárias inevitavelmente têm reflexos no funcionamento de estabelecimentos comerciais e na realização de atividades econômicas em âmbito local. Isso não significa, porém, que tais normas invadam a competência da União para legislar sobre comércio, indústria e relações de trabalho. Pelo contrário, disposições legais que tratem da proteção da saúde e bem estar dos munícipes, ainda que interfiram indiretamente no funcionamento de estabelecimentos comerciais e industriais, estão inteiramente inseridas na competência dos Municípios legislar sobre interesse local.

Nesse sentido, podemos destacar os seguintes trechos de decisões do Supremo Tribunal Federal:

"Acerca do vício formal, toda e qualquer obrigação imposta a agentes privados acabará produzindo, direta ou indiretamente, impactos sobre a atividade empresarial ou de ordem trabalhista. Sendo assim, não se vislumbra usurpação da competência legislativa privativa da União, prevista no art. 22, I, da

Constituição. Também não parece ser o caso de evidente invasão da competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, tal como disposto no art. 30, I, da CF/1988, de que é exemplo a competência para disciplinar o horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais (Súmula Vinculante 38). 3. Por outro lado, a Lei 2.130/1993, do Estado do Rio de Janeiro, padece de vício material. Isso porque a restrição ao princípio da livre iniciativa, protegido pelo art. 170, caput, da Constituição, a pretexto de proteger os consumidores, não atende ao princípio da proporcionalidade, nas suas três dimensões: (i) adequação; (ii) necessidade; e (iii) proporcionalidade em sentido estrito. 4. A providência imposta pela lei estadual é inadequada porque a simples presença de um empacotador em supermercados não é uma medida que aumente a proteção dos direitos do consumidor, mas sim uma mera conveniência em benefício dos eventuais clientes. Trata-se também de medida desnecessária, pois a obrigação de contratar um empregado ou um fornecedor de mão-de-obra exclusivamente com essa finalidade poderia ser facilmente substituída por um processo mecânico. Por fim, as sanções impostas revelam a desproporcionalidade em sentido estrito, eis que capazes de verdadeiramente falir um supermercado de pequeno ou médio porte. 5. Procedência da ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 2.130/1993, (...)" (ADI 907, rel. min. Alexandre de Moraes, red. p/ o ac. Roberto Barroso, P, j. 1º-8-2017, DJE 266 de 24-11-2017 - Grifos nossos)

"(...) reafirmação da importância do Município em nosso contexto constitucional, bem lembrado pelo Ministro Fachin, agora alçado a integrante pleno de nossa Federação, é um membro de pleno direito da Federação Brasileira. E, aqui, nesse caso, temos exatamente isso, uma grande empresa atacadista, que atua em todo o território nacional e, de certa maneira, se utiliza de práticas que colocam em xeque o conforto, a privacidade do consumidor, que é indefeso perante uma imensa empresa como esta. O município age em prol do bem-estar daqueles sobre os quais tem a



responsabilidade de zelar". (RE 1.052.719, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 25-9-2018, 2ª T, DJE de 17-9-2019)

"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". (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)

Neste caso concreto, o projeto de lei em análise faz determinações razoáveis voltadas à proteção da saúde de todos, considerando-se, em especial, a situação de emergência vivida no Brasil e no mundo.

Aliás, atendendo ao princípio da proporcionalidade, o projeto de lei, em seu artigo 11, corretamente condiciona a vigência da lei à vigência de normas regulamentares municipais que estabeleçam medidas de isolamento social.

Em suma, as disposições da proposição legislativa são materialmente constitucionais e criam restrições necessárias e compatíveis com os princípios constitucionais da livre iniciativa e da proporcionalidade

O projeto de lei, em seu artigo 2º, corretamente define os termos "festa clandestina com finalidade comercial" e "reunião que cause aglomeração" e, em seguida, em seu artigo 3º, tipifica corretamente as infrações, atendendo, desse modo ao princípio da legalidade.



Em seu artigo 10, o projeto de lei determina que Guardas Civis Municipais e as Autoridades Sanitárias do Município são competentes para fiscalizar o cumprimento da lei.

É correto atribuir às Autoridades Sanitárias Municipais a competência para fiscalizar o cumprimento de normas de prevenção e combate à Covid-19. Afinal, essas são normas sanitárias.

Com relação à atribuição de competência à Guarda Civil Municipal. As competências destes órgãos locais estão elencadas nas normas gerais constantes do artigo 5º da Lei Federal nº 13.022/2014 que determina o seguinte:

"Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais:

I - zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município;

II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;

III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, **para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;**

IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social (...)." (Grifos nossos.)

Verificamos que, embora as Guardas Civis Municipais tenham como função precípua a proteção do patrimônio municipal, cabe aos Guardas Municipais também zelar pelo bem estar e pelos direitos fundamentais dos cidadãos. Assim, da perspectiva das normas gerais

federais, não vemos óbice a que os Municípios, no exercício de sua autonomia, incluam, dentre as competências da Guarda Municipal, a de garantir o cumprimento de normas relativas ao enfrentamento da pandemia de Covid-19.

Tendo em vista que as competências da Guarda Municipal já devem estar previstas na lei local que criou e disciplinou o funcionamento do órgão, é pertinente que os legisladores verifiquem se a disposição do projeto de lei em análise é compatível com as disposições acerca das competências das Guardas Municipais constantes de lei local para evitar a ocorrência de conflito entre as normas, adequando os textos normativos, se necessário.

Por fim, cabe ressaltar que a iniciativa de normas que tratem da proteção da saúde, do uso do espaço urbano e rural e do funcionamento de estabelecimentos locais é, em princípio, comum do Chefe do Poder Executivo e dos membros e comissões parlamentares. Desse modo, o tema pode ser tratado em projeto de lei de iniciativa do Prefeito Municipal e as disposições do projeto de lei podem ser emendadas por iniciativa de membros do Poder Legislativo, desde que tais emendas, é claro, atendam ao interesse público e contenham disposições constitucionais.

A emenda parlamentar sugerida, para determinar que as infrações e sanções previstas no projeto de lei sejam aplicáveis apenas quando o Município estiver na fase vermelha de enfrentamento da emergência de saúde, embora não seja formal ou materialmente inconstitucional, poderá reduzir bastante a eficácia da lei, já que autorizará festas e reuniões com aglomerações em outras fases que, embora menos críticas, também exigem cuidados e medidas de combate à propagação do novo coronavírus. Desse modo, há que se definir se, de fato, a emenda sugerida atende ao interesse público e ao direito à saúde de todos.

Por todo o exposto, concluímos que o projeto de lei não contém vícios de legalidade ou constitucionalidade e atende aos preceitos da boa técnica legislativa. Concluímos também que as disposições do projeto de lei podem ser alteradas por emenda parlamentar, devendo estas últimas

ser constitucionais e compatíveis com o interesse público.

É o parecer, s.m.j.

Júlia Alexim Nunes da Silva
Consultora Técnica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 05 de fevereiro de 2021.