

## **P A R E C E R**

Nº 0753/2021<sup>1</sup>

- CL – Competência Legislativa Municipal. Projeto de lei de iniciativa de Vereadora que dispõe sobre infrações administrativas lesivas ao combate da pandemia de Covid-19. Análise da constitucionalidade e legalidade. Considerações.

### **CONSULTA:**

Indaga o consultante sobre a constitucionalidade e legalidade de projeto de lei de iniciativa de Vereadora que dispõe sobre infrações administrativas lesivas ao combate da pandemia de Covid-19.

A consulta vem instruída com o referido projeto de lei.

### **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 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.

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR FABIANO GNADT BORGHETTI, ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

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)

Destaca-se, ainda, que as normas municipais que, visando garantir o bem estar dos cidadãos em âmbito local, estabeleçam regras para o funcionamento de estabelecimentos comerciais e exercício de atividades econômicas terão reflexo no comércio e na indústria e nas relações de emprego e trabalho. Esses meros reflexos indiretos, porém, não configuram usurpação das competências da União para legislar sobre comércio e indústria ou sobre direito do trabalho. Podem, então, os Municípios editar normas sobre o funcionamento de estabelecimentos comerciais e industriais locais, desde que respeitados os princípios da livre iniciativa e da proporcionalidade.

Nesse sentido, destacamos exemplificativos trechos de decisões do Supremo Tribunal Federal:

"(...) 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)

Ressalte-se, por fim, que a proteção da saúde é tema de iniciativa comum do Chefe do Poder Executivo e dos membros do Poder Legislativo, logo, a matéria pode ser tratada em projeto de lei de iniciativa parlamentar.

Ocorre que proposição legislativa de iniciativa de Vereadora Municipal não pode, por força do princípio da separação de Poderes, criar atribuições para órgãos do Poder Executivo. Nesse sentido, destacamos abaixo exemplificativas decisão do Supremo Tribunal Federal:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. 1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas

atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º). 2. Inconstitucionalidade formal. Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos. 3. Ação Direta julgada procedente". (STF - ADI: 4288 SP 0006547-55.2009.1.00.0000, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 29/06/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 13/08/2020)

Nesse sentido, o artigo 4º, *caput*, do projeto de lei, atribui competências a servidores públicos do Poder Executivo, o que não pode ser feito por lei de iniciativa de membro do Poder Legislativo. Além disso, o referido dispositivo é desnecessário, dado que serão competentes para lavrar autos de infração os fiscais que já sejam competentes para fiscalizar infrações a regras de posturas municipais e infrações sanitárias. Com efeito, apenas os fiscais que já ocupem cargos com tais atribuições podem realizá-las, já que as competências dos cargos públicos não podem, em princípio, ser significativamente alteradas. Afinal, servidores públicos só podem exercer as competências dos cargos para os quais foram aprovados em concursos públicos. Transformações significativas nas atribuições do cargo correspondem à criação de cargo novo a ser provido por concurso. Assim, o artigo 4º, *caput*, do projeto de lei deve ser suprimido e a competência para fiscalizar a prática das infrações previstas na lei e lavrar autos de infração será dos servidores públicos com atribuições de fiscal que, nos termos da regulação de seus cargos, já tenham essa competência.

O artigo 4º, §1º, do projeto de lei também cria atribuições para órgãos do Poder Executivo. A disposição, ademais, também é desnecessária. Não é preciso autorização legal para que autoridades do Poder Executivo requeiram auxílio de força policial.

Por fim, o artigo 14, *caput* e parágrafo único, também merece ser suprimido. O Chefe do Poder Executivo já é competente para editar decreto regulamentador de lei, na forma do artigo 84, IV, da Constituição Federal, sendo, portanto, desnecessária disposição legal que atribua ao Prefeito Municipal esta competência. O parágrafo único do artigo 14, por sua vez, viola a hierarquia entre as normas, não cabe à lei recepcionar ou validar decretos municipais. Diante da nova lei caberá ao Chefe do Poder Executivo Municipal editar decretos compatíveis com as novas disposições legislativas.

Por todo o exposto, concluímos que o projeto de lei, no geral, não contém vícios de constitucionalidade ou legalidade. Os artigos 4º, *caput* e § 1º, da proposta, contudo, incorre em insanável vício de iniciativa, uma vez que cria atribuições para órgãos do Poder Executivo. Além disso, o artigo 14, *caput* e parágrafo único, do projeto de lei é desnecessário e viola a boa técnica legislativa. Esses dispositivos, portanto, merecem ser suprimidos do projeto de lei. Feitas essas alterações, não haverá óbice jurídico à aprovação do projeto de lei, cabendo aos legisladores avaliar se há interesse público na aprovação do projeto.

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, 09 de março de 2021.