**PARECER JURÍDICO – EMENDA Nº 01 AO PROJETO DE LEI Nº 0091/2021**

REFERÊNCIA: PROPOSTA DE EMENDA Nº 01, DE AUTORIA DO VERADOR SÍLVIO, AO PROJETO DE LEI Nº 0091/2021, QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE DISPONIBILIZAÇÃO DE ÁLCOOL EM GEL EM TODOS OS ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS E AFINS DE BOTUCATU, INDEPENDENTE DE OCORRÊNCIA DE PANDEMIAS.

Trata-se de Proposta de EMENDA modificativa ao Projeto de Lei nº 0091/2021, de autoria do Vereador SÍLVIO, visando alterar a redação do parágrafo único do artigo primeiro, com a finalidade de incluir as escolas públicas e privadas, que recebem diariamente centenas de pessoas, na obrigatoriedade de disponibilização de álcool gel:

**EMENDA N° 01**

**MODIFICATIVA AO PROJETO DE LEI N° 91/2021**

*““Art. 1º ...*

*Parágrafo único. Enquadram-se neste artigo todas as empresas comerciais, industriais, de serviços, escolas públicas e privadas e outros segmentos afins, que recebem pessoas e clientes nos seus interiores.”*

A presente Proposta de emenda visa incluir as escolas públicas e privadas, que recebem diariamente centenas de pessoas, na obrigação de disponibilizar álcool gel.

Caso praticamente similar que cabe elucidar é o entendimento de nossa jurisprudência, como se pode aferir do julgado recente do Tribunal de Justiça de São Paulo:

*Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2097355-20.2016.8.26.0000*

*Órgão julgador: Órgão Especial*

*Data do julgamento: 14/09/2016*

*Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 11.983, DE 25 DE ABRIL DE 2016, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, QUE TORNA OBRIGATÓRIO EM ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS, INSTITUIÇÕES DE ENSINO OU QUALQUER OUTRO ÓRGÃO PRIVADO QUE TENHA FLUXO DE PESSOAS, A DISPONIBILIZAÇÃO DE ÁLCOOL EM GEL – COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE O LEGISLATIVO E EXECUTIVO - EXERCÍCIO DA FISCALIZAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA PRESENTE LEI QUE NÃO GERA DESPESAS PORQUE SE ENCONTRA NO EXERCÍCIO GERAL DO PODER DE POLÍCIA DA ADMINISTRAÇÃO – AÇÃO IMPROCEDENTE*.

Diante do tema em questão e conforme se extrai do artigo 5º, incisos I e XI, da Lei Orgânica do Município de Botucatu, compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

Incontestável é o direito à vida e à saúde, prescritos no art. 196 da Constituição da República Federativa do Brasil, vejamos:

*"A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido 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 sua promoção, proteção e recuperação."*

Ao incluir as escolas públicas e privadas, que recebem diariamente centenas de pessoas, na obrigatoriedade de disponibilização de álcool gel está se tratando de uma nova obrigação ao Poder Público, porém de valor irrelevante, inserida ademais no exercício geral do poder de polícia e gestão da administração pública.

Ademais, referida obrigação poderá ocorrer da forma mais conveniente e econômica para o poder público, não necessitando da contratação de um novo servidor para a futura obrigação, nem mesmo do deslocamento de função que possa prejudicar o andamento normal da jornada de trabalho de qualquer servidor.

Desse modo, não estamos diante da vedação estabelecida no artigo 32, inciso VIII da Lei Orgânica que elenca os casos de competência privativa do prefeito, ainda mais diante do entendimento jurisprudencial mais atualizado e prevalecente a seguir aduzido.

*Art. 32 A iniciativa das leis compete a qualquer Vereador e ao Prefeito, bem como aos cidadãos, na forma do art. 34, ressalvadas as hipóteses de iniciativa exclusiva e privativa.*

*Parágrafo único. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa das leis sobre:*

*I - ...*

*VII - criação e extinção de cargos, funções e empregos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*

*VIII - criação, estrutura e atribuições de órgãos da administração pública direta ou indireta.*

Assim, verifica-se que a emenda ao projeto de lei não abrange atos de gestão administrativa, ao contrário, limita-se a proteção à saúde das pessoas, não se encontrando eivada de vício formal de inconstitucionalidade, por eventual desvio do Poder Legislativo, eis que não houve usurpação de matéria atinente ao Poder Executivo.

Com efeito, no Leading Case ARE 878911 (Relator Min. Gilmar Mendes), a Suprema Corte, ao dispor sobre uma interpretação restritiva ao artigo 61, parágrafo 1º, da Constituição Federal, fixou o entendimento de inexistência de inconstitucionalidade sobre toda e qualquer norma de iniciativa parlamentar dotada de conteúdo relativo, ainda que genericamente, a organização administrativa.

Destarte, adotando-se o modelo constitucional, em respeito ao princípio da simetria, não afronta a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal lei que não cuide especificamente de sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, ou do regime jurídico de servidores públicos, como é o caso da propositura.

Apesar de irrisória a despesa, eventual não previsão desse custo não inviabilizaria a presente propositura, ensejando no máximo a inexequibilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada, conforme restará demonstrado pela jurisprudência relacionada a seguir.

Se a lei cria despesa pública ou renuncia a receita pública isso não é suficiente para conclusão de sua inconstitucionalidade por violação à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo. Como assinala José Maurício Conti ao comentar a inexistência de reserva de iniciativa para leis que criam ou aumentam despesa pública, diferentemente do ordenamento constitucional anterior, *“não havendo mais a expressa disposição no texto constitucional de que é iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre matéria financeira, tal reserva não mais subsiste, não sendo cabível interpretação ampliativa na hipótese, conforme entende inclusive nossa Suprema Corte”* (Iniciativa legislativa em matéria financeira, in Orçamentos Públicos e Direito Financeiro, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 283-307, coordenação José Maurício Conti e Fernando Facury Scaff).

Do mesmo modo se encontram os entendimentos do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, conforme se pode notar:

*Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2235511-51.2017.8.26.0000*

*Relator(a): Márcio Bartoli*

*Data do julgamento: 09/05/2018*

*Ementa: I. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei que institui a "Semana de Conscientização sobre a Alienação Parental no Município". II. Inexistência de violação à iniciativa legislativa reservada. O rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. III. Inocorrência de usurpação de atribuição administrativa do Chefe do Executivo. Norma de caráter geral e abstrato, com o fim de proporcionar à população do município conhecimento sobre a temática, bem como fomentar iniciativas de combate à alienação parental. IV. Inexistência de disposições, na normativa impugnada, que tratem de organização administrativa do Poder Executivo ou gestão de escolas e serviços escolares, questões que deverão ser devidamente regulamentadas pelo Chefe do Poder Executivo para assegurar o cumprimento da norma. Inocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. V. Criação de gastos sem indicação de fonte de custeio. Inconstitucionalidade não caracterizada. Possibilidade de realocação e suplementação orçamentária. Fundamento, ademais, que ensejaria, no máximo, a inexequibilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada. VI. Pedido julgado improcedente.*

*Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2057688-90.2017.8.26.0000*

*Relator(a): Tristão Ribeiro*

*Data do julgamento: 18/10/2017*

*Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 12.689, de 13 de março de 2017, de iniciativa parlamentar, que cria pipódromos no Município de São José do Rio Preto. Matéria de interesse local, que não se encontra inserida entre aquelas de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Norma que não estabeleceu prazo para sua regulamentação. Não está configurada violação ao artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, e ao artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo. Ausência de indicação de fonte de custeio que, por si só, não configura vício de inconstitucionalidade, acarretando, no limite, a inexequibilidade da norma no exercício orçamentário de sua aprovação. Ação julgada improcedente.*

*Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2158135-23.2016.8.26.0000*

*Relator(a): Tristão Ribeiro*

*Data do julgamento: 28/06/2017*

*Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 3.939, de 08 de julho de 2016, de iniciativa parlamentar, que "Inclui no Calendário Oficial do Município de Mirassol o 'Dia do Escotismo'". Matéria de interesse local, que não se encontra inserida entre aquelas de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Mera criação de data comemorativa, sem o estabelecimento de obrigações à Administração Pública Municipal. Não configurada violação ao artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, e ao artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo. Ausência de indicação de fonte de custeio que, por si só, não configura vício de inconstitucionalidade, acarretando, no limite a inexequibilidade da norma no exercício orçamentário de sua aprovação. Precedentes deste Colendo Órgão Especial. Ação julgada improcedente.*

Em suma, a atribuição constitucional da função administrativa típica ao Poder Executivo e a ele reservada não impede que o Legislativo, no exercício de sua função, igualmente típica, de legislar, tutele o interesse coletivo da comunidade local, simplesmente estabelecendo condições mínimas a serem observadas para o gozo e exercício dos direitos ali previstos, desde que isso não represente indevida ingerência nas atribuições de gestão, funcionamento, planejamento, organização e direção do outro Poder.

Nas palavras do saudoso professor Hely Lopes Meirelles:

*“A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar ... 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. 2°) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante ... ".*

Quanto à iniciativa legislativa, a norma constitucional não confere exclusividade ao chefe do Poder Executivo para tratar de assuntos ligados à saúde, permitindo concluir pela competência concorrente para disciplina de assuntos relativos a esse tema.

Portanto, não se trata de hipótese cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Executivo, bastando observar que a emenda ao projeto de lei não cuida da criação, organização, extinção ou modificação de órgãos da Administração, ou mesmo dispõe sobre cargos ou função pública.

Desse modo, a eventual lei não fere a iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo, pois as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar previstas no art. 61 da CF e art. 24, § 2º, da Constituição Estadual compõem elenco taxativo, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF, Tribunal Pleno, ADI nº 3.394-8/AM, relator Min. Eros Grau, julgado em 02.04.07).

Diante de toda a análise, se constata que a emenda ao Projeto de Lei não disciplina isolodamente atos de gestão administrativa, mas sim efetivação de política pública relacionada a direito fundamental à saúde, não extrapolando por sua vez os limites do Poder Legislativo (Separação de Poderes), não estando a matéria na órbita da chamada reserva da administração, que seria de competência do Poder Executivo.

Com efeito, a proposta se afigura revestida das condições de legalidade e constitucionalidade.

No que concerne aos seus aspectos formais, a Proposta de emenda ao Projeto de Lei obedeceu a iniciativa que pode ser de Vereador ou Comissão Permanente, desde que não gere gasto ao Município, conforme preceitua o art. 184 do Regimento Interno desta Câmara Municipal.

  Constata-se, outrossim, que não há afronta à Constituição Federal e à Lei Orgânica do Município de Botucatu.

É importante destacar que o presente parecer jurídico não vincula a decisão, apenas faz uma contextualização fática e documental com base naquilo que foi carreado a este processo fazendo um paralelo com as disposições da lei acerca do tema em apreço.

Contudo, vem somar no sentido de fornecer subsídios aos Vereadores, a quem cabe a análise desta e a decisão pela aprovação.

Cabe salientar que qualquer alteração proposta, por meio de emenda parlamentar, pode e deve passar por pareceres das Comissões temáticas pertinentes, notadamente, à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, bem como à Comissão de Saúde.

No entanto, esse parecer não necessariamente precisa respeitar o prazo previsto como regra quando do projeto original, podendo ocorrer a qualquer tempo durante a tramitação legislativa, independentemente de vistas específicas a qualquer das comissões envolvidas.

Portanto, quanto à forma, a Proposta de Emenda nº 01 ao Projeto de Lei não padece de vícios regimentais, legais ou constitucionais e deve ser apreciado pelo Plenário da Câmara Municipal de Botucatu, cabendo aos nobres Vereadores desta Casa de Leis a sua análise e a deliberação quanto ao mérito.

Este o parecer, salvo melhor juízo.

Botucatu, 10 de janeiro de 2022.

PAULO ANTONIO CORADI FILHO

Procurador Legislativo

OAB-SP 253.716