



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

**Parecer Jurídico nº 327/2021.**

**Assunto: Projeto de Lei nº 145/2021 – “Altera a redação do Parágrafo 1º. do art. 1º da Lei n.º 5.288/2016 que ‘Torna obrigatória a instalação de recipiente com álcool gel antisséptico ou produto similar em estabelecimentos na forma que especifica’”.**

**Referência: Processo Legislativo nº 3217/2021.**

**À Comissão de Justiça e Redação,  
Exmo. Vereador Sidmar Rodrigo Toloí.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que *“Altera a redação do Parágrafo 1º. do art. 1º da Lei n.º 5.288/2016 que ‘Torna obrigatória a instalação de recipiente com álcool gel antisséptico ou produto similar em estabelecimentos na forma que especifica’”*.

*Ab initio*, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada **não tem força vinculante**, sendo meramente opinativo não vinculando o entendimento das Comissões.

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

*“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.”*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*(Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator:  
Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)*

Considerando-se o aspecto constitucional, legal ou jurídico, passa-se à **análise técnica** do projeto.

No que tange à matéria entendemos que o projeto enquadra-se nas seguintes disposições da Lei Orgânica do Município de Valinhos:

*“Artigo 8º - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:*

*(...)*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;”*

Inicialmente, temos que por força da Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II).

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes Meirelles leciona:

*“Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. O que define e caracteriza o*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União". (gn)*

*(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)*

No que tange à competência para legislar sobre defesa da saúde a Constituição Federal estabelece:

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

*(...)*

*XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;*

*(...)*

Assim, temos que o projeto em apreço versa sobre a proteção e a defesa da saúde, que constituem temas afetos à competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24, XII, da Constituição Federal).

Entretanto, como dito os Municípios detêm atribuição para “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” constante do art. 30, II, da CF. Nesse aspecto, Pedro Lenza<sup>1</sup> assevera: “*Observar ainda que tal competência se aplica, também, às matérias do art. 24, suplementando as normas gerais e específicas, juntamente com as outras que digam respeito ao peculiar interesse daquela localidade*”.

Depreende-se, portanto, que ainda que o tema seja de competência concorrente e que os Municípios não estejam expressamente mencionados no *caput* do art. 24, da CF a eles é dada a atribuição de legislar suplementando a legislação federal e estadual naquilo que for de **interesse local**.

<sup>1</sup> LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 20ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2016.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Do mesmo modo, a Constituição Federal estabelece a competência dos entes federativos para cuidar da saúde pública:

*“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

*(...)*

*II- cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;”*

Por seu turno a Lei Orgânica do Município segue os mandamentos constitucionais:

*“Art. 6º Compete ao Município, em comum com a União e o estado, entre outras, as seguintes atribuições:*

*(...)*

*II- cuidar da saúde, higiene e assistência pública e dar proteção às pessoas portadoras de deficiência;”*

Aliás, acerca do tema a Suprema Corte manifestou-se na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341 ressaltando a competência dos entes federados para legislar e adotar medidas sanitárias de combate à epidemia internacional, conforme consta da ementa:

**EMENTA: REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DA INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. EMERGÊNCIA SANITÁRIA INTERNACIONAL. LEI 13.979 DE 2020. COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS PARA LEGISLAR E ADOTAR MEDIDAS SANITÁRIAS DE COMBATE À EPIDEMIA INTERNACIONAL. HIERARQUIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. COMPETÊNCIA COMUM. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA.**

**1. A emergência internacional, reconhecida pela Organização Mundial da Saúde, não implica nem muito menos autoriza a outorga**



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*de discricionariedade sem controle ou sem contrapesos típicos do Estado Democrático de Direito. As regras constitucionais não servem apenas para proteger a liberdade individual, mas também o exercício da racionalidade coletiva, isto é, da capacidade de coordenar as ações de forma eficiente. O Estado Democrático de Direito implica o direito de examinar as razões governamentais e o direito de criticá-las. Os agentes públicos agem melhor, mesmo durante emergências, quando são obrigados a justificar suas ações.*

*2. O exercício da competência constitucional para as ações na área da saúde deve seguir parâmetros materiais específicos, a serem observados, por primeiro, pelas autoridades políticas. Como esses agentes públicos devem sempre justificar suas ações, é à luz delas que o controle a ser exercido pelos demais poderes tem lugar.*

*3. O pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal. É grave que, sob o manto da competência exclusiva ou privativa, premiem-se as inações do governo federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados e os Municípios.*

*4. A diretriz constitucional da hierarquização, constante do caput do art. 198 não significou hierarquização entre os entes federados, mas comando único, dentro de cada um deles.*

*5. É preciso ler as normas que integram a Lei 13.979, de 2020, como decorrendo da competência própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, nos termos da Lei Geral do SUS, Lei 8.080, de 1990. O exercício da competência da União em nenhum momento diminuiu a competência própria dos demais entes da federação na realização de serviços da saúde, nem poderia, afinal, a diretriz constitucional é a de municipalizar esses serviços.*

*6. O direito à saúde é garantido por meio da obrigação dos Estados Partes de adotar medidas necessárias para prevenir e tratar as doenças epidêmicas e os entes públicos devem aderir às diretrizes da Organização Mundial da Saúde, não apenas por serem elas obrigatórias nos termos do Artigo 22 da Constituição da Organização Mundial da Saúde (Decreto 26.042, de 17 de dezembro de 1948), mas*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*sobretudo porque contam com a expertise necessária para dar plena eficácia ao direito à saúde.*

*7. Como a finalidade da atuação dos entes federativos é comum, a solução de conflitos sobre o exercício da competência deve pautar-se pela melhor realização do direito à saúde, amparada em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde.*

*8. Medida cautelar parcialmente concedida para dar interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do artigo 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais.*

*(STF.ADI 6341 MC-Ref/DF, rel. Min. Marco Aurélio, red.p/o ac. Min. Edson Fachin, julgamento em 15.4.2020)*

Ademais, a matéria de que trata o projeto não se amolda a nenhuma das hipóteses de competência privativa do Chefe do Executivo, consoante estabelece a Constituição do Estado de São Paulo de observância obrigatória pelos Municípios:

*Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia (sic) Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

*[...]*

*§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:*

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

*2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)*

*3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;*

*4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (NR)*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; (NR)*

*6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.*

Por seu turno, a Lei Orgânica do Município dispõe:

*Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:*

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

*II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;*

*III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

*IV - abertura de créditos adicionais.*

Acerca dos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma nesse sentido. Trata-se do Tema nº 917 de repercussão geral (Paradigma ARE 878911) com a seguinte redação:

*“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, 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)”.*

*Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016 )*

Consoante entendimento da C. Suprema Corte (Tema de repercussão geral nº 917) extrai-se que a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, notadamente, a estruturação da Administração Pública, a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.

No caso em apreço verifica-se que a propositura almeja alterar o §1º, do art. 1º, da Lei municipal nº 5.288/2016, que disciplina a matéria e *“Torna obrigatória a instalação de recipiente com álcool em gel antisséptico ou produto similar em estabelecimentos na forma que especifica<sup>2</sup>”*.

Por fim, no que se refere aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, observamos que o projeto atende ao disposto no referido diploma legal.

<sup>2</sup> Art. 1º. Os estabelecimentos privados comerciais ou que prestam serviços ao público são obrigados a instalar ou disponibilizar recipientes abastecidos com álcool em gel antisséptico, ou produto similar, para higienização das mãos dos usuários, clientes e funcionários. § 1º. Os recipientes abastecidos com o produto deverão ser instalados nos locais de maior circulação de pessoas, de fácil visualização e acesso, em número suficiente para atender à demanda do estabelecimento, e atender às necessidades de pessoas com deficiência. § 2º. Os estabelecimentos de que trata o caput deste artigo deverão afixar, em locais visíveis, placas alusivas aos recipientes disponibilizados para higienização.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ante todo o exposto, infere-se que a proposta reúne condições de constitucionalidade. Quanto ao mérito, o Plenário é soberano.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, 09 de agosto de 2021.

**Tiago Fadel Malghosian**  
**Procurador - OAB/SP nº319.159**