



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

CONSULTA/0220/2021/JG/G

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Comissão de Justiça e Redação

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 45/2021, de iniciativa de Vereadora, que “estabelece normas específicas para a responsabilização de locadores, locatários e frequentadores que participem de eventos clandestinos durante a pandemia da Covid-19, no âmbito do Município de Mogi Mirim e dá outras providências” – Posturas municipais – Prazo para regulamentação – Considerações gerais.

CONSULTA:

Análise do Projeto de Lei nº 45/2021, de iniciativa de Vereadora, que “estabelece normas específicas para a responsabilização de locadores, locatários e frequentadores que participem de eventos clandestinos durante a pandemia da Covid-19, no âmbito do Município de Mogi Mirim e dá outras providências”.

ANÁLISE JURÍDICA:

Inicialmente, lembramos que a Orientação SGP presta suporte jurídico aos assinantes do SAM – Solução em Direito Administrativo e Municipal e do SLC – Solução em Licitações e Contratos, atuando nas áreas do Direito Administrativo, Direito Municipal, Direito Tributário, Recursos Humanos, Departamento Pessoal e eSocial, por meio de orientações jurídicas escritas, devidamente balizadas, sempre que possível, em doutrinas e jurisprudências atuais.

Assim sendo, esclarecemos que refoge de nossos objetivos a realização de análise genérica de editais, contratos, legislações, dentre outros.

Ademais, registre-se que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito de projetos de lei, sendo nossa orientação restrita à verificação da *competência* e da *iniciativa*.

Porém, a fim de tentarmos auxiliá-los nesta oportunidade, teceremos considerações gerais a respeito do assunto proposto, bem como indicaremos as respectivas manifestações jurisprudenciais que localizarmos a respeito do tema.

Pois bem, conforme ensina Nathalia Masson, “[...] os Municípios legislam sobre ‘assuntos de interesse local’. Como a expressão é juridicamente indeterminada, as competências municipais decorrentes desse inciso serão construídas casuisticamente, segundo percepções doutrinárias e decisões do STF” (cf. *in Manual de Direito Constitucional*, 3ª ed., JusPodivm, Salvador, 2015, p. 542).

E continua:

“Como ponto de partida, lembremos que sob a égide do documento constitucional anterior, doutrina e jurisprudência reputavam ser de ‘interesse local’ o ‘interesse peculiar’, isto é, aquele que mais intimamente estivesse ligado ao Município, em que predominasse seu interesse em confronto com os interesses da União e dos Estados-membros. Nos dizeres de Michel Temer, ‘Interesse local é expressão idêntica a peculiar interesse’” (cf. *in* ob. cit., p. 542).

Michel Temer afirma exatamente isto:

“Peculiar interesse significa interesse predominante, Interesse local é expressão idêntica a peculiar interesse” (cf. *in* *Elementos de Direito Constitucional*, 22ª ed., Malheiros, São Paulo, 2008, p. 108).

Nesse sentido decidiu o Supremo Tribunal Federal:

“O que deve ser entendido é que ‘assuntos de interesse local’, expressão utilizada pela CF/88, art. 30, I, é equivalente a ‘peculiar interesse’ das Constituições anteriores” (cf. *in* Recurso Extraordinário nº 194.704, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, Redator p/ o acórdão Min. Edson Fachin, *DJe* de 16/11/2017).

Dirley da Cunha Júnior também trata do tema:

“No art. 30, inciso I, estabelece a Carta Magna que ao Município compete legislar sobre todos os assuntos de interesse local. Acrescentamos propositadamente a expressão todos para sustentar que o Município é o senhor absoluto dos assuntos de seu interesse. E o que são assuntos de interesse local? A

resposta tem que ser óbvia: são todos aqueles que o próprio Município, por meio de sua própria lei, vier a entender de seu interesse. São, assim, aqueles interesses que se encontram intimamente ligados à vida local de cada Município. Vale dizer, correspondem tudo quanto respeita especialmente à sociedade local, em oposição àqueloutros que atendem às necessidades estaduais e nacionais. Ou, noutro sentido, são aqueles interesses que atendem, de modo direto e imediato, às necessidades locais, ainda que com alguma repercussão sobre as necessidades dos Estados ou do País. Decerto, cada Município disporá livremente sobre os seus interesses na medida em que não afetar interesses federais ou estaduais definidos constitucionalmente" (cf. *in* *Curso de Direito Constitucional*, 6ª ed., JusPodivm, Salvador, 2012, p. 930).

Vê-se, portanto, que o interesse local exige uma predominância da relevância da matéria para a coletividade local. Há uma sintonia mais aproximada entre a matéria a ser tratada e a comuna. O interesse regional ou nacional é inexistente ou menos importante.

Renato Ramalho e Vanêsa Buzelato Prestes, ainda, lecionam que:

"A competência dos municípios para a adoção de medidas, como a edição de atos normativos, para o combate a pandemias, como a decorrente do COVID-19, encontra embasamento tanto na Constituição Federal, como na legislação infraconstitucional" (cf. "Competência Municipal no Combate à COVID-19", *in* *COVID-19: saúde, judicialização e pandemia*, Juruá, Curitiba, 2020, p. 349).

E continuam:

“Como se não bastasse, a competência dos municípios para de editar normas de controle sanitário e epidemiológico para o combate a pandemias como a do COVID-19), fundamenta-se, ainda, no poder de polícia municipal, que é o poder-dever da Administração Pública municipal de restringir direitos e interesses individuais, em prol do interesse público” (cf. *in* ob. cit., p. 351).

Ambos discordam, porém, da impossibilidade de edição de normas menos restritivas pelos municípios em relação ao Estado (cf. *in* ob. cit., p. 355).

Renato Ramalho e Vanêsa Buzelato Prestes, ainda, afirmam que “[...] o exercício de atividades – como funcionamento Igrejas (*sic*), lotéricas, por exemplo – é matéria que pode e deve ser regulamentada de acordo com a realidade municipal, dado o predominante interesse local” (cf. *in* ob. cit., p. 355).

Maria Elisa Pauly parece concordar com a possibilidade de edição de atos normativos restritivos pelos Municípios:

“A determinação da exclusividade à União para dispor sobre a interdição de serviços públicos e atividades essenciais garantiu a autonomia dos entes Federativos na edição dos seus próprios regulamentos” (cf. “A Autonomia da Administração Pública Municipal frente à Pandemia da COVID-19”, *in* *COVID-19 e Direito Administrativo: Impactos da Pandemia na Administração Pública*, Juruá, Curitiba, 2020, p. 269).

Nesse sentido lecionam Vivian Maria Pereira Ferreira e Luiz Tarcísio Teixeira Ferreira:

“Dessa forma, desde que não contrariem as regras gerais já estabelecidas pela União, Estados e Municípios poderão estabelecer as suas próprias regras para lidar com a questão do coronavírus, com foco nos interesses regionais ou locais” (cf. “Os Desafios do Sistema Federativo e o Exercício do Poder de Polícia no Enfrentamento da Pandemia de Covid-19”, *in* *As Implicações da COVID-19 no Direito Administrativo*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2020, p. 438).

No caso sob análise, o tema pode ser disciplinado pelos Municípios, mormente em razão da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal:

“CONSTITUCIONAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). RESPEITO AO FEDERALISMO. LEI FEDERAL 13.979/2020. MEDIDAS SANITÁRIAS DE CONTENÇÃO À DISSEMINAÇÃO DO VÍRUS. ISOLAMENTO SOCIAL. PROTEÇÃO À SAÚDE, SEGURANÇA SANITÁRIA E EPIDEMIOLÓGICA. COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES E RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE (ARTS. 23, II, 24, XII, E 25, § 1º, DA CF). COMPETÊNCIAS DOS ESTADOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PREVISTAS EM LEI FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a existência de precedentes da CORTE quanto à matéria de fundo e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999. 2. A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus (COVID-19) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a

adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19.

3. Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF), permitindo aos Municípios complementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II, da CF); e prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990).

4. O Poder Executivo federal exerce o papel de ente central no planejamento e coordenação das ações governamentais em prol da saúde pública, mas nem por isso pode afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotem medidas sanitárias previstas na Lei 13.979/2020 **no âmbito de seus respectivos territórios**, como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente

eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, sem prejuízo do exame da validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal editado nesse contexto pela autoridade jurisdicional competente. 5. Arguição julgada parcialmente procedente” (cf. in Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 28/10/2020) (grifo e destaque nossos).

Portanto, a matéria do Projeto de Lei nº 45/2021 parece compatível com o interesse local, ou seja, os Municípios podem legislar sobre as medidas destinadas ao controle epidemiológico em seus respectivos territórios.

Vale destacar, ainda, que a iniciativa dos projetos de lei está fundamentada na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas dos Municípios, e estabelece os legitimados para deflagrar o processo legislativo.

José Afonso da Silva ensina que:

“A iniciativa legislativa é, assim, um poder que se atribui a alguém ou a algum órgão. A pessoa, agente ou órgão que detém esse poder é chamado titular da iniciativa que, no âmbito municipal, cabe a qualquer Vereador, à Mesa da Câmara e ao Prefeito, às vezes também às comissões permanentes, quando assim o estabeleça a lei orgânica, assim como aos munícipes (iniciativa popular, CF, art. 29, XIII)” (cf. in *Manual do Vereador*, 5ª ed., Malheiros, São Paulo, 2004, p. 107).

Em princípio, a regra geral sugere que *a iniciativa dos projetos de lei é concorrente*.

É o que assevera João Jampaulo Júnior:

“A iniciativa concorrente ou geral é a competência deferida pela Constituição a mais de uma pessoa ou órgão para apresentação de projeto de lei. Essa modalidade é a regra, e encontra sua previsão no art. 61, *caput*, da CF e se aplica ao processo legislativo estadual e municipal” (cf. *in O Processo Legislativo Sanção e Vício de Iniciativa*, Malheiros, São Paulo, 2008, p. 93).

A iniciativa reservada, privativa ou exclusiva é, pois, uma exceção.

Nesse diapasão assevera Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

“A iniciativa geral – regra de que a iniciativa reservada é a exceção – compete concorrentemente ao Presidente da República, a qualquer deputado ou senador e a qualquer comissão de qualquer das casas do Congresso. E, acréscimo da Constituição em vigor, ao povo” (cf. *in Do Processo Legislativo*, 7ª ed., Saraiva, São Paulo, 2012, p. 229).

José Afonso da Silva também explica:

“A lei orgânica pode legitimamente incluir outras, como fez a do Município de São Paulo, prevendo também aí a desafetação, aquisição, alienação e concessão de bens imóveis municipais (LO, art. 37, § 2º, V). A Lei Orgânica do Município de Pompéia, SP, inclui o Plano Diretor” (cf. *in ob. cit.*, p. 108).

E, ainda, o mesmo autor:

“Os Vereadores podem dar início a todas as leis que a lei orgânica do Município não tenha reservado à iniciativa exclusiva da Mesa da Câmara ou do Prefeito” (cf. *in ob. cit.*, p. 108).

A Constituição Federal possui outros comandos que determinam a iniciativa privativa, ou reservada, aos projetos de lei orçamentários:

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – o plano plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III – os orçamentos anuais”

Há, ainda, matérias que não podem ser objeto de proposta do Poder Legislativo em razão do princípio fundamental da separação entre os Poderes, que exige a harmonia e a independência entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, decorrente do disposto no art. 2º da CF/1988.

De acordo com Uadi Lammêgo Bulos:

“A independência a que se refere este art. 2º delinea-se: pela investidura e permanência das pessoas num dos órgãos de governo, as quais, ao exercerem as atribuições que lhes foram conferidas, atuam num raio de competência próprio, sem a ingerência de outros órgãos, com total liberdade, organizando serviços e tomando decisões livremente, sem qualquer interferência alheia, mas permitindo colaboração quando a necessidade o exigir. Em última análise, a independência das funções do poder político, uno e indivisível, exterioriza-se pelo impedimento de uma função se sobrepor à outra, admitidas as exceções participantes dos mecanismos de freios e contrapesos” (cf. *in Constituição Federal Anotada*, 7ª ed., Saraiva, São Paulo, 2007, p. 90).

O art. 61, § 1º, inc. II, als. *a* e *c*, da CF/1988 estabelece:

“§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

[...]

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria”.

No escólio de Hely Lopes Meirelles:

“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais” (cf. *in* *Direito Municipal Brasileiro*, 19ª ed., Malheiros, São Paulo, 2021, p. 597).

E prossegue:

“Ao prefeito, como chefe do Executivo, compete propor à Câmara a organização do quadro de servidores da Prefeitura, ou seja, a criação e extinção de cargos, os vencimentos e vantagens, bem como nomear, promover, movimentar e punir seus integrantes.” (cf. in ob. cit., p. 620).

Por outro lado, as posturas municipais disciplinam as “normas de conduta a serem seguidas pelos munícipes” (cf. De Plácido e Silva, in *Vocabulário Jurídico*, 27ª ed., Forense, Rio de Janeiro, 2008, p. 1.069).

Para De Plácido e Silva:

“As posturas municipais tratam principalmente das atividades comerciais, questões de transportes urbanos, de construções e de outras questões de interesse das cidades ou vilas, sob sua administração e jurisdição” (cf. in ob. cit., p. 1.069).

Nesse caso, sob o ponto de vista formal subjetivo (iniciativa), contudo, a matéria é bastante controversa.

Há uma corrente – à qual nos filiamos – que sustenta ser *concorrente* a competência para a apresentação de projeto de lei que verse sobre posturas municipais, dada a ausência de reserva constitucional expressa desta matéria ao Chefe do Poder Executivo.

Outra corrente, entretanto, sustenta tratar-se de iniciativa *exclusiva, privativa*, vale dizer, reservada ao Chefe do Poder Executivo, especialmente por se tratar de tema que abrange matérias como “poder de polícia” e “serviços públicos”.

Recentemente, o Tribunal de Justiça de São Paulo decidiu pela constitucionalidade de lei municipal que ilustra a existência de iniciativa concorrente para as proposituras de posturas municipais, ou seja, de normas de conduta impostas à população:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Alegação de violação de preceitos da Constituição Estadual, Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal – Descabimento – Parâmetro de controle de constitucionalidade de lei municipal perante Tribunal de Justiça é a norma constitucional estadual, apenas – Pretensão conhecida e julgada somente no respeitante às normas constitucionais estaduais, ditas contrariadas. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.644 (‘altera a redação do artigo 2º - da Lei Municipal nº 3556, de 16 de outubro de 2000, que dispõe sobre propaganda comercial ou similar em veículos portadores de aparelhos sonoros e dá outras providências’) e Lei nº 6.645 (‘altera a redação do artigo 1º e seu parágrafo 2º, da Lei nº 3556, de 16 de outubro de 2000, que dispõe sobre propaganda comercial ou similar em veículos portadores de aparelhos sonoros e dá outras providências’, ambas de 18.11.2019, do Município de Sertãozinho – Normas destinadas à proteção do meio ambiente local, e que se dirigem aos que fazem propaganda comercial ou similar em veículos portadores de aparelhos sonoros – Não impõem obrigações próprias de Administração, a não ser aquelas próprias do Poder de Polícia, ínsito às atribuições do Poder Executivo – Município que já conta com aparato funcional encarregado da fiscalização, não se demonstrando haja necessidade de incremento do corpo funcional e de meios materiais – Normas que não tratam de quaisquer das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo – Não violação ao princípio da separação de poderes, nem invasão

da esfera da gestão administrativa (arts. 5º; 24, § 2º; 47; e 144 da CE) – Inconstitucionalidade afastada. Ação julgada improcedente” (cf. in ADIn. nº 2172717-86.2020.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. João Carlos Saletti, j. em 17/3/2021).

A mesma Corte paulista decidiu sobre a iniciativa parlamentar:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL, DE AUTORIA DE VEREADOR, QUE ALTEROU O CÓDIGO DE OBRAS E EDIFICAÇÕES, PARA PREVER FAIXA DE PEDESTRES JUNTO AOS POSTOS DE COMBUSTÍVEIS E SERVIÇOS – INCONSTITUCIONALIDADE – AUSÊNCIA – O Município detém competência para legislar sobre posturas municipais – Ausência de vício de iniciativa – Precedente deste Colendo Órgão Especial – Vícios inexistentes – Julga-se a ação improcedente” (cf. in ADIn. nº 0265024-74.2012.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Xavier de Aquino, j. em 5/6/2013).

Todavia, não se pode olvidar que há decisão em sentido diverso:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal n. 3.369/2008, do Município de Amparo, que alterou a redação do art. 69 do Código de Posturas, e passou a ter a seguinte redação ‘A venda de bebidas alcoólicas a varejo nas Feiras-Livres, nos estabelecimentos localizados no Mercado Municipal e na Feira do Produtor, só será permitida sob fiscalização e segundo o que determina o artigo 83, §§ 1º e 2º deste Código’ – Ofensa ao princípio constitucional da independência dos Poderes ao legislar sobre matéria de exclusiva competência do Executivo – Afronta aos arts. 5º, *caput*, 25 e 144 da CE – Ação procedente” (cf. in ADIn. nº 9052382-36.2008.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Paulo Travain, j. em 10/12/2008).

Há decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais nessa toada:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal. Vício de iniciativa. Posturas municipais. Intervenção na autonomia administrativa do Poder Executivo. É inconstitucional a lei, de iniciativa do Poder Legislativo, que interfere na autonomia administrativa atribuída ao Poder Executivo, ao estabelecer normas sobre posturas municipais. A iniciativa para deflagrar processo legislativo, em matéria que envolve atividade típica e autônoma do Poder Executivo, é princípio constitucional básico, que deve ser aplicado nas três esferas políticas da Federação. Representação julgada procedente” (cf. in ADIn. nº 1.0000.11.020130-8/000, Corte Superior, Rel. Des. Almeida Melo, j. em 25/4/2012).

Assim sendo, em razão de todo o exposto, a iniciativa deste tipo de propositura poderá ser concorrente ou exclusiva, mediante as devidas justificativas, *dependendo do posicionamento adotado no âmbito do Município*, uma vez observada a legislação local.

De toda sorte, a par da divergência apontada, cumpre-nos observar que o Corpo Jurídico da SGP filia-se à corrente que entende que a competência para propositura de projeto de lei que versa sobre Código de Posturas Municipais é concorrente, não padecendo de vício de constitucionalidade, sob os aspectos da iniciativa e da competência, podendo ser proposto inclusive por Vereador, desde que o projeto de lei não atribua deveres aos órgãos da Administração Pública municipal.

Em nossa opinião, a iniciativa da lei disciplinadora da responsabilidade de locadores, locatários e frequentadores que participem de eventos clandestinos durante a pandemia da Covid-19, no âmbito municipal, é

concorrente, pois as posturas municipais e o poder de polícia podem ser disciplinados por ambos os Poderes.

Por fim, temos que o projeto de lei não pode fixar um prazo para que o Chefe do Poder Executivo regule a lei.

Nesse sentido leciona Hely Lopes Meirelles:

“O poder regulamentar é atributo do chefe do Executivo, e por isso mesmo não fica na dependência de autorização legislativa; deriva do nosso sistema constitucional, como faculdade inerente e indispensável à chefia do Executivo (CF, art. 84, II). Assim sendo, não é necessário que cada lei contenha dispositivo autorizador de sua regulamentação” (cf. *in ob. cit.*, pp. 593 e 594).

Essas são as considerações a serem feitas a respeito da presente consulta, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

São Paulo, 5 de maio de 2021.

Elaboração:



João Gabriel Lemos Ferreira

OAB/SP 145.358

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP 151.849

Diretor Jurídico