

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº _____/2020

Da COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA sobre o Projeto de Lei Ordinária PLO n.º 92/2020, que dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de placas de proteção sanitária em caixas de hipermercados, supermercados e atacadistas no âmbito do município do Recife; pela APROVAÇÃO.

RELATÓRIO

A Comissão de Legislação e Justiça recebeu, para análise e emissão de parecer, o Projeto de Lei Ordinária nº 92/2020, de autoria do Vereador Fred Ferreira, nos termos do art. 113 do Regimento Interno da Câmara Municipal do Recife, tendo sido designado, como relator o vereador Eriberto Rafael.

O Projeto de Lei em análise busca, em essência, tornar obrigatória a instalação de placas de proteção sanitária em caixas de hipermercados, supermercados e atacadistas no âmbito do município do Recife.

Na justificativa, o vereador argumenta que “o presente Projeto visa à implantação urgente de mecanismo de segurança sanitária para resguardar clientes e funcionários de supermercados, hipermercados e atacadistas, visto que a instalação de placas transparentes (acrílico, policarbonato, vidro) entre as partes certamente propiciará proteção nos moldes que vêm sendo amplamente difundidos pela Organização Mundial da Saúde e pelo Ministério da Saúde”.

Quando em pauta, nos termos regimentais, a Propositura não recebeu emendas.

ANÁLISE

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

A iniciativa parlamentar encontra-se disciplinada no art. 26 da LOMR e no art. 247 do Regimento Interno da Câmara Municipal do Recife, os quais asseguram, entre outros, a propositura de projetos de leis complementares e ordinárias a qualquer membro ou comissão da Câmara de Vereadores.

No que se refere à competência municipal para legislar sobre a matéria em análise, entendo que a Proposta se amolda aos dispositivos constitucionais pertinentes. Explico.

Inicialmente, faz-se oportuno esclarecer que o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), por unanimidade, confirmou o entendimento de que as medidas adotadas pelo Governo Federal para o enfrentamento do novo Coronavírus não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. A decisão foi tomada no dia 15 de abril de 2020, em sessão realizada por videoconferência, no referendo da medida cautelar deferida em março pelo ministro Marco Aurélio na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6341¹.

Por sua feita, é cediço que o art. 24 da CRFB fixou competências concorrentes entre a União e os estados para legislar acerca das matérias enumeradas no referido dispositivo constitucional. Ocorre que, no exercício dessas atribuições concorrenciais, compete à União apenas estabelecer normas gerais, enquanto que os estados seriam competentes para suplementar os instrumentos normativos gerais estatuídos.

Paralelamente, a Constituição Federal também dispôs que:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;”

1 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à Covid-19**, 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447&ori=1>>. Acesso em: 20 de abr. 2020.

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

Portanto, apesar de não haver, nos incisos do art. 24, menção aos municípios como entes competentes para legislar acerca das matérias de competência concorrente, deve-se proceder a uma interpretação sistemática que leve em consideração também o texto do art. 30. Consequentemente, é forçoso admitir a existência de competência legislativa suplementar municipal para regular, no que couber, as matérias enumeradas como concorrentes.

Nesse sentido é o entendimento do eminente constitucionalista José Antônio da Silva:

“[...] a Constituição não situou os municípios na área de competência concorrente do art. 24, mas lhes outorgou competência para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber – o que vale possibilitar-lhes disporem especialmente sobre as matérias ali arroladas e aquelas a respeito das quais se reconheceu à União apenas normatividade geral”².

Assim também ensina Bernardo Gonçalves Fernandes:

“[...] a resposta sobre quais matérias poderão ser objeto de competência suplementar pelos Municípios está no próprio art. 30, II, que determina que o Município poderá suplementar ‘no que couber’ as legislações federais e estaduais. Porém, o sentido deve ser aquele que entende que o ‘no que couber’ significa que: a) matérias que envolvam assuntos de interesse locais; e b) matérias que envolvam [...] o art. 24 (competências concorrentes)”³.

Observe-se, ainda, que as matérias de direito do consumidor e de defesa da saúde estão elencadas no art. 24:

2 SILVA, José Antônio. **Comentário Contextual à Constituição**. 6ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 277.

3 FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. rev. ampl. atual. Salvador: jusPODIVM, 2015. p. 777-778.

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

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

*V - produção e **consumo**;*

*VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao **consumidor**, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;*

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

Não por outro motivo, o ilustre Min. Alexandre de Moraes, em recente decisão proferida na ADPF 672/DF, assim afirmou:

DECISÃO: A Constituição Federal, em diversos dispositivos, prevê princípios informadores e regras de competência no tocante à proteção da saúde pública, destacando, desde logo, no próprio preâmbulo a necessidade de o Estado Democrático assegurar o bem-estar da sociedade. Logicamente, dentro da ideia de bem-estar, deve ser destacada como uma das principais finalidades do Estado a efetividade de políticas públicas destinadas à saúde.

O direito à vida e à saúde aparecem como consequência imediata da consagração da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil. Nesse sentido, a Constituição Federal consagrou, nos artigos 196 e 197, a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantindo sua universalidade e igualdade no acesso às ações e serviços de saúde.

No presente momento, existe uma ameaça séria, iminente e incontestável ao funcionamento de todas as políticas públicas que visam a proteger a vida, saúde e bem estar da população.

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.

[...]

[E]m respeito ao Federalismo e suas regras constitucionais de distribuição de competência consagradas constitucionalmente, assiste razão à requerente no tocante ao pedido de concessão de medida liminar, “para que seja determinado o respeito às determinações dos governadores e prefeitos quanto ao funcionamento das atividades econômicas e as regras de aglomeração”.

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

A adoção constitucional do Estado Federal gravita em torno do princípio da autonomia das entidades federativas, que pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias.

Em relação à saúde e assistência pública, inclusive no tocante à organização do abastecimento alimentar, a Constituição Federal consagra, nos termos dos incisos II e IX, do artigo 23, a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Igualmente, nos termos do artigo 24, XII, o texto constitucional prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde; permitindo, ainda, aos Municípios, nos termos do artigo 30, inciso II, a possibilidade de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local; devendo, ainda, ser considerada 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 e distribuição dos encargos financeiros entre os entes federativos, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990).

[...]

(ADPF 672, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, julgado em 08/04/2020, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-089 DIVULG 14/04/2020 PUBLIC 15/04/2020)

De igual sorte, em diversas outras ocasiões o Supremo Tribunal Federal (STF) já reconheceu a competência dos municípios para legislar a respeito de direito do consumidor, conforme se pode constatar do seguinte precedente:

“EMENTA: Agravo regimental no recurso extraordinário. Ação direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 3.578/13 do Município de Campos do Jordão que estabelece tempo máximo de espera para atendimento em caixas de supermercado. Matéria de interesse local. Competência municipal. Precedentes.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem reiteradamente afirmando a competência dos municípios para legislar sobre matéria consumerista quando sobreleva o interesse local, como ocorre no caso dos autos, em que a necessidade de um melhor atendimento aos consumidores nos supermercados e hipermercados é aferível em cada

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

localidade, a partir da observação da realidade local. Precedentes: RE nº 880.078/SP-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJe de 1º/6/16; RE nº 956.959/SP, Relatora a Ministra Rosa Weber, DJe de 28/6/16; RE nº 397.094/DF-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 27/10/06. 2. Agravo regimental não provido. (RE 818550 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 06/10/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-247 DIVULG 26-10-2017 PUBLIC 27-10-2017)

Importa ressaltar, por oportuno, que a proposta em análise não tem relação com a atividade-fim das empresas prestadoras de serviços de “**hipermercados, supermercados e atacadistas**”, razão pela qual não se constata qualquer violação à competência privativa da União para legislar sobre direito comercial (art. 22, I).

Por ser bastante elucidativa, transcrevo ementa do julgado que bem explicita a questão:

“EMENTA: Segunda Turma, por maioria, negou provimento a agravo regimental em recurso extraordinário em que se questionava a constitucionalidade da Lei municipal 4.845/2009, que proíbe a conferência de produtos, após o cliente efetuar o pagamento nas caixas registradoras das empresas instaladas na cidade de Campina Grande, e prevê sanções administrativas em caso de descumprimento. O Colegiado entendeu que a decisão agravada está de acordo com a jurisprudência do STF no sentido de que os municípios detêm competência para legislar sobre assuntos de interesse local, ainda que, de modo reflexo, tratem de direito comercial ou do consumidor. Ressaltou ser salutar que a interpretação constitucional de normas dessa natureza seja mais favorável à autonomia legislativa dos Municípios, haja vista ter sido essa a intenção do constituinte ao elevá-los ao status de ente federativo em nossa Carta da República. Essa autonomia revela-se primordialmente quando o Município exerce, de forma plena, sua competência legislativa em matéria de interesse da municipalidade, como previsto no art. 30, I, da CF. Por isso, toda interpretação que limite ou mesmo vede a atuação legislativa do Município deve considerar a primazia do interesse da matéria regulada, de modo a preservar a essencial autonomia desse ente político no sistema federativo pátrio. A norma local questionada.”

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

se insere na competência legislativa municipal, porque diz respeito à proteção das relações de consumo dos seus munícipes. Ela tem por objetivo evitar o constrangimento dos particulares e de lhes proporcionar maior conforto, haja vista que impede a dupla conferência das mercadorias e evita o enfrentamento de várias filas. **Ressaltou, ainda, que o bem-estar dos consumidores não tem relação com a atividade-fim das instituições, razão pela qual não se constata a violação do art. 22, I, da CF.** Frisou inexistir, de fato, um critério objetivo que possa balizar de maneira absolutamente segura se a matéria normatizada transcende o interesse local. Nessas circunstâncias, há de se prestigiar a vereança local, que bem conhece a realidade e as necessidades da comunidade.
[RE 1.052.719, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 25-9-2018, 2ª T, Informativo 917]”.

Na mesma linha, o Supremo Tribunal Federal possui entendimento majoritário de que os Municípios possuem competência legislativa para tratar sobre segurança, instalações sanitárias e outras medidas que garantam a saúde e a proteção dos usuários, conforme se pode constatar a seguir:

“EMENTA: 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)”

Ante o exposto, a Proposta em tela está de acordo com os referidos preceitos constitucionais e jurisprudenciais, não havendo qualquer óbice que impeça sua aprovação.

DO VOTO

CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
Rua Princesa Isabel, 410 – Boa Vista – Recife – Pernambuco

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

Conforme o exposto, votamos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei (PLO) nº 92/2020, de autoria do Vereador Fred Ferreira.

É o parecer.

Recife, 15 de junho de 2020.

ERIBERTO RAFAEL
Relator

RESULTADO DA VOTAÇÃO DO RELATÓRIO

Do exposto, opina a **Comissão de Legislação e Justiça** pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 92/2020, de autoria do Vereador Fred Ferreira.

Sala das Comissões da Câmara Municipal do Recife, 18 de junho de 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
Rua Princesa Isabel, 410 – Boa Vista – Recife – Pernambuco

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

AERTO LUNA
Presidente

ERIBERTO RAFAEL
Vice-Presidente/Relator

ALMIR FERNANDO
Membro Efetivo

SAMUEL SALAZAR
Membro Efetivo

RENATO ANTUNES
Membro Efetivo

AMARO CIPRIANO MAGUARI
Membro Suplente

MARCOS DI BRIA
Membro Suplente

EDUARDO CHERA
Membro Suplente