



Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Matéria: Projeto de Lei Ordinária nº 1457/2023

Ementa: DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE GARANTIR O ACESSO GRATUITO DE GARRAFA PLÁSTICA DE USO PESSOAL, CONTENDO ÁGUA PARA CONSUMO EM EVENTOS

Autoria: Cláudia Guerra

Relatoria Jair Ferraz

:

I - RELATÓRIO

A presente propositura de autoria do Vereador Cláudia Guerra, que DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE GARANTIR O ACESSO GRATUITO DE GARRAFA PLÁSTICA DE USO PESSOAL, CONTENDO ÁGUA PARA CONSUMO EM EVENTOS, tramita neste Poder Legislativo e encontra-se nesta Comissão atendendo as normas estabelecidas no Regimento Interno deste Poder Legislativo, com a finalidade de que seja elaborado parecer sobre a matéria.

Prevê que o descumprimento da lei implicará nas sanções previstas na Lei Federal n.º 8.078/1990 - Código de Defesa do Consumidor.

Que os valores arrecadados com a aplicação das multas serão destinados ao Fundo Municipal de proteção ao Consumidor.

É o Relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Prefacialmente, impede salientar que a emissão de parecer por esta Comissão não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores desta Casa de Leis, porquanto é composta pelos representantes eleitos e constitui-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento investidos nas competências para exame das regras regimentais.

A Comissão se pauta pela importância de uma análise rigorosa de constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa para que o Parlamento possa cumprir com excelência sua missão constitucional e entregar à sociedade leis de qualidade e que efetivamente promovam a paz, a isonomia e a justiça social.





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

Dessa forma, a opinião exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros da Casa na votação e apreciação do presente parecer.

O parecer é o pronunciamento de comissão, de caráter opinativo, sobre matéria sujeita a seu exame nos termos do artigo 134 do Regimento Interno (Resolução 031/2002).

Nos termos do inciso I do artigo 94 da Resolução supra, cabe às comissões, em razão de sua competência ou da finalidade de sua constituição apreciar os assuntos ou proposições submetidas ao seu exame e sobre eles emitir parecer.

Assim, são atribuições da Comissão de Legislação, Justiça e Redação nos termos do inciso IV do artigo 102 do Regimento Interno, a saber:

“Art. 102 - A competência de cada Comissão Permanente decorre da matéria compreendida em sua denominação incumbindo, especificamente:
(...)

IV - Legislação, Justiça e Redação:

- a) aspectos jurídico constitucional, legal e regimental das proposições, para efeito de admissibilidade e tramitação;
- b) adequação de proposições às normas legais e regimentais;
- c) redação final e proposição;
- d) análise de legalidade na publicidade dos atos oficiais;
- e) manifestar-se em recursos previstos neste Regimento. (grifos nossos)

Cabe a esta comissão analisar a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, a teor do disposto no inciso IV do art. 102 da resolução 031/2002 - Regimento Interno da Câmara Municipal e da Lei Complementar Federal n.º 095/98.

Registra-se, inicialmente, que o Município, em virtude da prerrogativa que lhe foi conferida pelo art. 18 do Texto Constitucional, possui autonomia política, administrativa e financeira, e, por tal razão, lhe foi conferida a competência para estabelecer normas de seu estrito interesse para atender as peculiaridades locais.

Marcelo Novelino destaca que a autonomia política do Município compreende os poderes de autogoverno, auto-organização, autoadministração e autolegislação:





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

“[...] consiste na capacidade de autodeterminação dentro de certos limites constitucionalmente estabelecidos. Em seu sentido primordial, significa edição de normas próprias - do grego autos (próprio) + nomos (norma).

Noção característica dos Estados nos quais o ordenamento jurídico é dividido em domínios parcelares, a autonomia pressupõe uma zona de autodeterminação (propriamente autônomo) restringida por um conjunto de limitações de determinantes jurídicas extrínsecas (heterônomo).

[...]

A autonomia das entidades federativas pode ser desdobrada em quatro predicados. O autogoverno consiste na capacidade conferida aos entes federativos para escolher os representantes de seus poderes Executivo e Legislativo. A auto-organização é a capacidade de cada ente federativo de elaborar as suas Constituições - no caso dos Estados - ou Leis Orgânicas - no caso dos Municípios e do Distrito Federal.

[...] A autoadministração refere-se à capacidade conferida aos entes federativos para gerir, de forma autônoma, as competências constitucionais que lhes foram outorgadas, da maneira que melhor lhes aprouver, desde que não ponham em risco o pacto federativo.

Relaciona-se, portanto, com a execução fática das competências constitucionais atribuídas. A autolegislação consiste na competência para editar as próprias leis, dentro dos limites delineados pela Lei Fundamental.”

Nestes termos, caberá ao Município, respaldado poder normativo que lhe foi conferido pelo art. 30 da Constituição da República, dispor sobre a organização dos serviços que serão executados no âmbito de seu território, a estruturação de seus órgãos e as respectivas atribuições, devendo, contudo, observar os demais regramentos de competência que estão contidos nos artigos 22 e 24 da referida Carta.

Deve-se observar, ademais, que o art. 24, incisos V, da Constituição da República, prevê a competência legislativa concorrente dos entes da federação para dispor sobre “produção e consumo”, de sorte que, nos moldes do §1º do citado dispositivo, caberá à União editar normas gerais e aos Estados e ao Distrito Federal suplementá-las com o intento de adaptá-las à realidade local ou regional (§2º), sem prejuízo da possibilidade de legislar de forma plena sobre tais matérias na hipótese de inexistir lei federal que dispõe sobre normas gerais (§3º).





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

José Afonso da Silva, ao tratar da repartição das competências federativas, destacou que “a Constituição de 1988 estruturou um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiológicas com competências comuns e concorrentes”, sendo consignado que o princípio geral que norteia a repartição de competência é o da predominância do interesse:

“O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão matérias e assuntos de interesse regional, e aos **Municípios concernem os assuntos de interesse local**, tendo a Constituição vigente desprezado o velho conceito do peculiar interesse local que não lograra conceituação satisfatória em um século de vigências.” (g.n.)

Por interesse local entende-se "todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local". (CASTRO José Nilo de, in Direito Municipal Positivo, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49).

Com esse entendimento, fica claro que as matérias que têm incidência sobre todos os cidadãos ou entes federativos devem ser tratadas ou regulamentadas pela União, de modo que caberá aos Estados e aos Municípios apenas o exercício da competência legislativa suplementar ou supletiva visando atender interesse estritamente regional e local.

Alexandre de Moraes, ao discorrer sobre o tema, destacou que a Constituição Federal elencou no art. 30 as hipóteses, de competência municipal, que poderão ser disciplinadas por meio de norma do Município, com ressalva de que no caso aplicará a predominância do interesse local:

“Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas dos municípios, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), pois, como afirmado por Fernanda Dias Menezes, “é inegável que mesmo atividade e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurante e similares, coleta de





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional”

Quanto à competência suplementar dos municípios, continua Alexandre de Moraes que ela consiste na autorização de regulamentar normas legislativas federais e estaduais, para ajustar as peculiaridades locais, em concordância com as mesmas e desde que presente o requisito primordial de fixação que, segundo destaca, é o interesse local.

Hely Lopes Meirelles ressalta que o Município, ancorado no poder de polícia que lhe é próprio, poderá fixar normas para “condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”.¹

Nesse íterim, o Município ancorado no poder de polícia que lhe é peculiar poderá estabelecer determinadas condições a serem seguidas pelos administrados visando uma convivência harmônica e ordenada no âmbito de seu território, e, assim, atender o interesse da população local.

Entretanto, deve-se observar que a indicação da forma como a água deverá ser fornecida pelas empresas privadas (arts. 1º), responsáveis pelos eventos, poderá ser vista como a desarrazoada ou incompatível com os princípios que estão previstos no art. 170 da Constituição da República e no art. 231 da Constituição Mineira.

A ordem econômica estabelecida na Constituição Federal de 1988 obedece ao modelo capitalista, assegurando a propriedade privada, a livre concorrência, o livre exercício da atividade econômica como regra, consagrando por isso mesmo, o regime da livre empresa presidida pelas leis do mercado; cada pessoa se dedicando por sua conta e risco à atividade empresarial.

Assim, a regra é a não ingerência do Poder Público nas atividades empresariais, tendo em vista o modelo econômico adotado (capitalismo). Somente em hipóteses restritas, previstas constitucionalmente ou por meio de lei, que o Estado pode intervir no privado.

O Projeto pretende que as empresas organizadoras de eventos fiquem obrigadas a garantir o acesso de garrafa de plástico de uso pessoal, contendo água para o consumo e bebedouros sem custos adicionais ao consumidor

No que tange a esses dois princípios, José Afonso da Silva leciona:





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

“A liberdade de iniciativa envolve a liberdade de indústria e comércio ou liberdade de empresa e a liberdade de contrato. Consta do art. 170, como um dos esteios da ordem econômica, assim como de seu parágrafo único, que assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo casos previstos em lei.” (SILVA, 2003, p. 769).

Portanto, não pode o município impor aos prestadores de serviços, formas de prestá-los, de admitir ou forma de realizar suas atividades, por violar princípios da ordem econômica, sobretudo, os princípios da livre iniciativa e da liberdade das atividades econômicas.

Sobre o assunto, a decisão emitida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo em caso semelhante:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão em face da Lei nº 17.453/2020, de 09 de setembro de 2020, do Município de São Paulo, que "dispõe sobre a oferta gratuita de Água da Casa nos estabelecimentos comerciais que especifica. Norma impugnada impõe a bares, hotéis, restaurantes, lanchonetes, padarias, cafeterias e estabelecimentos congêneres que comercializam água engarrafada na Cidade de São Paulo a obrigação de servirem gratuitamente água filtrada a seus clientes, sempre que solicitada, sob pena de multa que pode atingir R\$ 8.000,00. Alegação de ofensa aos princípios da razoabilidade e da livre iniciativa. Preliminares suscitadas pela Câmara Municipal de ilegitimidade ativa. Autora é entidade sindical de categoria econômica com objetivo de "representar, no plano nacional, os direitos e interesses das categorias econômicas de empresa de turismo, hotéis, apart-hotéis e demais meios de hospedagem, restaurantes comerciais e coletivos, bares, casas de diversões e de lazer e demais empresas de gastronomia, empresas organizadoras de eventos, parques temáticos e demais empresas de turismo" (item I do art. 3º do Estatuto Social). Entidade postulante representa o ramo de empresas que comercializam bebidas e alimentos, além do setor de hotéis e turismo, sendo aquelas nitidamente alcançadas pela norma impugnada, o que lhe consente a discutida pertinência temática. Atuação nacional como consequência de sua constituição na forma de confederação, associação sindical de grau superior (art. 533 da CLT), não significa empecilho para o reconhecimento de sua





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

legitimidade no âmbito estadual ou municipal em defesa do interesse jurídico de seus agremiados. (...)

Insta registrar que mesmo que esse óbice fosse superado o Projeto de Lei n.º 1456/2023 (Proc. n.º 2309/23) de autoria do Vereador Abatenio Marquez tem preferência na tramitação, conforme prevê a Resolução 031/2002 – Regimento Interno, art. 161, senão vejamos:

Art. 161. Não é permitido ao Vereador apresentar proposição que guarde identidade com outra em tramitação na Câmara.

Apenas a título de conhecimento, o Ministério da Justiça baixou Portaria GAB-SENACON/MJSP Nº 035, DE 18.11.2023, que Estabeleceu estratégias destinadas à proteção da saúde dos consumidores em shows, festivais e quaisquer eventos de grandes proporções, e dá outras providências.

CONSIDERANDO que a proteção da vida, da saúde e a segurança são direitos básicos do consumidor e que a Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivos o atendimento às necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e o incentivo à criação pelos fornecedores de meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços, assim como de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo;

“CONSIDERANDO os últimos acontecimentos no território brasileiro, amplamente divulgados pelas mídias, especialmente na cidade do Rio de Janeiro/RJ, com registro de múltiplas ocorrências de eventos trágicos ou nocivos tendo consumidores como vítimas em virtude da elevada temperatura, possível ventilação deficiente e dificuldades de hidratação em show produzido por empresa privada; resolve:

Art. 1º Esta Portaria estabelece as estratégias destinadas à proteção da saúde dos consumidores em shows, festivais e quaisquer eventos especialmente expostos ao calor, em períodos de alta temperatura e dá outras providências.

Art. 2º Nas circunstâncias descritas no artigo 1º, as empresas responsáveis pela produção dos eventos deverão:

I - garantir o acesso gratuito de garrafas de uso pessoal, contendo água para consumo no evento, devendo





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

disponibilizar bebedouros ou realizar distribuição de embalagens com água adequada para consumo, mediante a instalação de "ilhas de hidratação" de fácil acesso a todos os presentes, em qualquer caso sem custos adicionais ao consumidor;

II - garantir que tanto os pontos de venda de comidas e bebidas quanto os pontos de distribuição gratuita de água estejam dispostos em regiões estratégicas do local evento a fim de facilitar o acesso pelos consumidores, consideradas a estrutura física e a quantidade estimada de participantes; e

III - assegurar espaço físico e estrutura necessária para assegurar o rápido resgate de participantes do evento, em caso de intercorrências relacionadas à saúde e demais situações de perigo.

Parágrafo único. A produção deverá assegurar o acesso gratuito de garrafas, contendo água potável para consumo pelos consumidores, devendo fixar os materiais de que tais recipientes podem ser compostos, a fim de garantir a segurança e a integridade física dos participantes.

Art. 3º Caberá aos órgãos estaduais e municipais de defesa dos interesses e direitos do consumidor realizar o acompanhamento dos preços da água mineral comercializada, a fim de coibir aumento abusivo de preços e ônus excessivo aos consumidores. A comercialização da água não exclui o disposto no artigo anterior.

Art. 4º A fiscalização do disposto nesta Portaria, caberá aos órgãos da Administração Pública federal, estadual e municipal, destinados à defesa dos interesses e direitos do consumidor, na forma do art. 5º do Decreto nº 2181, de 20 de março de 1997, sem prejuízo da atuação dos órgãos de segurança pública.

Art. 5º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação, com vigência de 120 dias.





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

§1º Para shows realizados nos dias de hoje e amanhã, valerá a publicação no site do Ministério da Justiça e a notificação à empresa produtora do evento, a fim de evitar dano de difícil ou impossível reparação.

§2º Ao fim do período delimitado no "caput", haverá nova avaliação das condições climáticas, visando à prorrogação ou revisão das medidas fixadas.

Brasília, 18 de novembro de 2023; 202º da Independência e 135º da República.”

Foi Prorrogada por meio da Portaria n.º 042, de 19 de março de 2024:

“PORTARIA GAB-SENAACON/MJSP Nº 42, DE 19 DE MARÇO DE 2024 Prorrogação do prazo de vigência da Portaria GAB-SENAACON/MJSP nº 35, de 18 de novembro de 2023.

O SECRETÁRIO NACIONAL DO CONSUMIDOR, no uso das atribuições que lhe conferem os arts. 55, caput e § 1º, e 106, incisos I e VIII, do Código de Defesa do Consumidor, e CONSIDERANDO a transcrição do prazo de vigência de 120 (cento e vinte) dias da Portaria GAB-SENAACON/MJSP nº 35, de 18 de novembro de 2023, publicada no Diário Oficial da União nº 221, Seção 1, de 22 de novembro de 2023; resolve: Art. 1º Prorrogar por mais 120 (cento e vinte) dias, para manutenção de vigência e proteção à saúde dos consumidores em shows, festivais e quaisquer eventos especialmente expostos ao calor, em períodos de alta temperatura.

Art. 2º Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação”

Mais uma vez ressalta-se que nenhum parecer tem a primazia da verdade absoluta, pois trazem em cada linha aquilo que estudam sobre a questão analisada, para ao final opinarem pela legalidade e constitucionalidade ou o contrário em cada propositura.

Os pareceres não devem encerrar a questão, pois o direito não é uma ciência exata, e deve se respeitar as correntes de entendimentos sobre uma tese ou outra que se encontra no bojo de cada projeto analisado.





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

Nesse sentido, há que sempre ser considerado como de natureza opinativa e que não vinculante, o parecer da Comissão, pois a convicção dos membros desta Casa é assegurada pela soberania do Plenário.

Este é o Parecer, s.m.j.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, do ponto de vista dos aspectos jurídico constitucional, legal e regimental da proposição, para efeito de admissibilidade e tramitação, **conclui-se pela rejeição da tramitação da matéria** em análise.

Sala das Comissões, 18 de março de 2024 15:33:12.

Jair Ferraz
Relator

Sérgio do Bom Preço
Presidente Suplente

Anderson Lima
Membro

