



Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Matéria: Projeto de Lei Ordinária nº 1461/2023

Ementa: DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE FORNECIMENTO GRATUITO DE ÁGUA POTÁVEL EM EVENTOS PARA MAIS DE TRÊS MIL PESSOAS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA

Autoria: Amanda Gondim

Relatoria: Jair Ferraz

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão para a realização de uma análise e emissão de parecer o Projeto de Lei em epígrafe, apresentado pela Nobre vereadora, pretendendo obrigar o fornecimento gratuito de água potável em eventos públicos e privados para mais de três mil pessoas no âmbito do nosso Município.

Para fins de aplicabilidade da Lei a disponibilização de da água poderá ser feita: (a) permitir a entrada de garrafa ou copos plásticos de água para consumo próprio; (b) instalação de pontos de hidratação em áreas de fácil acesso com devida sinalização; e (c) distribuição de água potável sem custos adicionais aos consumidores.

Prevê ainda a quantidade mínima de pontos de hidratação, embalagens distribuídas e permitidas na entrada será calculada com base na capacidade local do evento, seguindo diretrizes estabelecidas por órgão de saúde e segurança.

Institui que é vedada qualquer cobrança de taxas ou valores adicionais para que o consumidor do evento usufrua dos direitos previstos nesta lei e por fim dispõe que o Executivo regulamentará a lei no que lhe couber para sua aplicação.

Este é, em síntese, 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.





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

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.

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





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

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:

“[...] 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, ancorado no 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





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

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).

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





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

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 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 Meirelles⁶ 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.

No caso em tela, é possível extrair da exposição dos motivos da proposta que a intenção do legislador é estabelecer medida para ser atendida pelos estabelecimentos privados e públicos - “**fornecimento obrigatório, gratuito de água potável em eventos para mais de três mil pessoas**”, o que está no âmbito da competência do Município (art. 30, inciso I, da Constituição da República, art. 171, inciso I da Constituição Estadual e Art. 7º, inciso I da Lei Orgânica do Município).

“Constituição Federal

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

...”

“Constituição Estadual:

Art. 171 - Ao Município compete legislar:

I - sobre assuntos de interesse local

..”

“Lei Orgânica Municipal

Art. 7º - Compete ao Município:





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

I - legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)"

Entretanto, deve-se observar que a indicação da forma como a água deverá ser fornecida pelas nos eventos públicos (art. 1º - Esta Lei dispõe sobre a obrigatoriedade de fornecer gratuitamente água potável em eventos públicos e privados), obre essa previsão da proposta, nota-se que haverá interferência em atribuição do Poder Executivo, o que não se coaduna com o princípio da separação dos poderes.

A inconstitucionalidade transparece exatamente pelo divórcio da iniciativa parlamentar da lei local com esses preceitos da Lei Orgânica Municipal. Pois, ao instituir o fornecimento de água em eventos públicos o estabelecimento de regras que respeitam à organização e ao funcionamento do Poder Executivo, matéria essa que é da alçada da reserva da Administração, e de outro, ela ofende o art. 28, alínea "f", na medida em que impõe atribuição ao Poder Executivo, senão vejamos:

"Art. 28 - São matérias de iniciativa privativa do Prefeito:

- a) a fixação e a modificação dos efetivos da Guarda Municipal;
- b) a criação de cargo e funções públicos da Administração Direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da lei de diretrizes orçamentárias;
- c) o regime jurídico único dos servidores públicos dos órgãos da Administração Direta, autárquica e fundacional, incluindo o provimento de cargo, estabilidade e aposentadoria;
- d) o quadro de empregados das empresas públicas, sociedade de economia mista e demais entidades de economia sob controle direto ou indireto do Município;
- e) a criação, estruturação e extinção de Secretaria Municipal e de entidade da Administração Indireta;
- f) a criação e organização dos órgãos e serviços da administração pública;**
- g) os planos plurianuais;
- h) as diretrizes orçamentárias;
- i) os orçamentos anuais." (g.n.)

Sobre o assunto, já decidido:

"RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais” (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).²

E eventos privados (art. 1º Esta Lei dispõe sobre a obrigatoriedade de fornecer gratuitamente água potável em eventos públicos e privados poderá ser vista como a desarrazoada ou incompatível com os princípios que estão previstos no art. 170 da Constituição da República (eventos privados), pois os públicos o Legislador não tem competência para legislar.

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





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

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 legitimidade no âmbito estadual ou municipal em defesa do interesse jurídico de seus agremiados. Maior abrangência espacial pela natureza própria da entidade não pode ser considerada como fator restritivo da sua legitimação. Representação processual. Advogada subscritora da inicial é registrada na seccional da OAB de outro Estado. Irrelevância. Nada obsta o efetivo exercício da advocacia em território nacional. Eventual irregularidade administrativa não prejudica a capacidade postulatória. Ausência de procuração de advogada petionante no curso da ação. Mera irregularidade. Acolhida pelo Relator a manifestação do órgão ministerial no sentido de concessão de prazo para sanção do vício, nos termos do art. 76, caput, do CPC, o que restou providenciado pela parte interessada. Mérito. Arguição de ofensa aos princípios da razoabilidade (art. 111 da Constituição Estadual) e da livre iniciativa (art. 1º, inciso IV, e 170 da Constituição Federal). Controle concentrado de constitucionalidade de leis municipais em face de princípios e normas da Constituição Federal, desde que haja repetição obrigatória na Carta Estadual. Tese firmada pelo STF no Tema 484, pela técnica da repercussão geral. Art. 144 da Constituição Bandeirante determina aos municípios a observância dos princípios estabelecidos também na Constituição Federal. Norma impugnada impõe aos estabelecimentos destinatários a oferta gratuita de um produto (água filtrada), que possui custo, sem qualquer contrapartida estatal, e ao mesmo tempo obriga o empresário a abrir mão de parte da receita com a venda de águas engarrafadas e outras bebidas. Se nem mesmo o Estado oferece gratuitamente água filtrada aos cidadãos, exigir dos comerciantes tal comportamento, alguns de pequeno porte financeiro, configura modelo desproporcional e irrazoável às exigências regulares da atividade econômica, em desprezo ao princípio da livre iniciativa. Intromissão estatal na atividade econômica em desconformidade com o princípio da razoabilidade, imbricado com a proporcionalidade, e também com o primado da livre iniciativa. Apesar dos precedentes citados nas informações





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

prestadas, quanto ao reconhecimento da constitucionalidade de leis semelhantes pelos Tribunais de Justiça do Distrito Federal e do Rio de Janeiro, tem-se que em outros dois Estados, Espírito Santo e Minas Gerais, normas com o mesmo escopo foram reputadas inconstitucionais. Precedentes deste Órgão Especial reconheceram a inconstitucionalidade de leis que impõem a estabelecimentos comerciais o fornecimento gratuito de produto ou com relevante desconto do preço da alimentação para determinados frequentadores. Ação precedente.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2201038-97.2021.8.26.0000; Relator (a): James Siano; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/06/2022; Data de Registro: 15/06/2022)³

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.

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.





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

Sala das Comissões, 08 de março de 2024 15:16:29.

Jair Ferraz
Relator

Abatenio Marquez
Presidente Suplente

Anderson Lima
Membro

