



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

EXMO. SR. PRESIDENTE

PL 254/2021

A autoria da presente Proposição é do Nobre Vereador Francisco França da Silva.

Trata-se de Projeto de Lei que “*Dispõe sobre a obrigatoriedade da disponibilização de álcool em gel em todos os estabelecimentos comerciais, industriais, financeiros, de saúde, de educação, repartições públicas, entidades de classe, entidades assistenciais, terminais rodoviários e terminais de transporte urbano do município de Sorocaba após o término da vigência do Decreto Municipal nº 25.663, de 21 de março de 2020*”.

De plano, destaca-se que este Projeto de Lei encontra respaldo em nosso ordenamento jurídico, com ressalvas, com base nos fundamentos que se seguem:

Constata-se que este PL visa **manter práticas preventivas de saúde pública, após o término da vigência do Decreto Municipal nº 25.663, de 21 de março de 2020**, que reconheceu o estado de calamidade pública em virtude da pandemia do Covid-19, vejamos:

Art. 1º Ficam os estabelecimentos comerciais, industriais, financeiros, de saúde, de educação, repartições públicas, entidades de classe, entidades assistenciais, terminais rodoviários e terminais de transporte urbano do Município de Sorocaba, que exerçam atendimento presencial ao público, obrigados a disponibilizar, em local de fácil acesso e bem visível, álcool em gel para a higienização das mãos dos seus trabalhadores e do público em geral.

Art. 2º O descumprimento do disposto na presente Lei ficará sujeito, em um primeiro momento, a uma advertência e na primeira reincidência a multa no valor de R\$ 1.000,00 (hum mil reais).

Art. 3º A obrigatoriedade desta lei se aplica após o término da vigência do Decreto Municipal Nº 25.663, de 21 de março de 2020.

No **aspecto material**, a proposta é evidente **materialização de ações concretas no âmbito da saúde pública**, amplamente demandada no ordenamento brasileiro, como norma de competência administrativa comum entre os entes federativos, e legislativa suplementar do Município, nos termos seguintes:



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

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;

Art. 30. **Compete aos Municípios:**

(...)

VII - **prestar**, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de **atendimento à saúde da população;**

Art. 196. A **saúde é direito de todos e dever do Estado**, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, **cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei**, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua **execução ser feita diretamente** ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

LEI ORGÂNICA

Art. 4º Compete ao Município:

(...)

VII - **prestar**, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de **atendimento à saúde** da população;

Art. 129. A **saúde é direito de todos os municípios e dever do Poder Público**, assegurada mediante políticas sociais e econômicas que visem à eliminação do risco de doenças e outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 131. As **ações de saúde são de relevância pública**, devendo sua **execução** ser feita **preferencialmente através de serviços públicos** e, complementarmente, através de serviços de terceiros.

Art. 132. São atribuições do Município, no âmbito do Sistema Único de Saúde:

(...)

VIII - formar consórcios intermunicipais de saúde;

Na doutrina, os direitos sociais, como a saúde, prevista no art. 6º da Constituição Federal, são chamados direitos fundamentais de 2ª (segunda) dimensão, que **exigem uma prestação positiva, isto é, ativa do Estado**, na realização de ações públicas aos cidadãos.¹

Soma-se a esse cenário excepcional causado pelo COVID-19, definido como “Pandemia” pela Organização Mundial de Saúde, que inúmeras normatizações retratam o

¹ NOVELINO, Marcelo. Direito Constitucional. São Paulo: Editora Método, 2009, 3º ed., 362/364



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

cenário jurídico da questão, incentivando que todos os entes públicos DEVAM atuar no combate ao Coronavírus, tendo, inclusive, o **Supremo Tribunal Federal**, na **ADI 6341-DF**, **conferido autonomia para os Municípios no que diz respeito às ações tomadas no combate ao COVID-19, o que engloba todas as ações possíveis na seara financeira e orçamentária:**

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. [BRASIL. STF. ADI 6341-DF. Rel. Min. Edson Fachin. Brasília-DF, 15 de abril de 2020].

Por seguinte, destaca-se que **não há violação à livre iniciativa**, prevista pelo art. 170, uma vez que esta deve se **coadunar com os demais princípios gerais da atividade econômica**, que envolvem também a **defesa consumidor e do meio ambiente**, o que engloba um local de prestação de serviço / atividade comercial em consonância com normas sanitárias consagradas:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, **tem por fim assegurar a todos existência digna**, conforme os ditames da justiça social, **observados os seguintes princípios:**

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

Ainda a corroborar a competência legislativa do Município para a matéria, tem-se que o Código de Defesa do Consumidor dispõe em seu **art. 55, § 1º sobre a possibilidade do**



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Município de legislar em matéria de consumo quando adotar medidas em defesa ao consumidor, como ocorre na proposta em tela, *in verbis*:

Art. 55. A União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter concorrente e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, baixarão normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os **MUNICÍPIOS fiscalizarão e controlarão** a produção, industrialização, distribuição, a publicidade de produtos e serviços e o **mercado de consumo, no interesse da preservação da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem-estar do consumidor, BAIXANDO AS NORMAS que se fizerem necessárias.** (grifamos)

Da mesma forma, cabe destacar que **não há qualquer inconstitucionalidade** nas ações propostas no art. 1º, mesmo no caso de órgãos e locais públicos, **uma vez que já existem determinações internas em todos os âmbitos federativos da Administração Pública**^{2 3 4 5}, **dispondo sobre o uso do álcool em gel**, sendo que, por óbvio, a previsão normativa de continuidade não é apta a gerar inconstitucionalidade, ainda que por **aumento de despesa na gestão do serviço a nível municipal**, gerando, no máximo, a sua inexecutabilidade até efetiva previsão na Lei Orçamentária (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes).

Por último, salienta-se que outros entes federativos também já editaram normas similares, como a Lei Estadual do Tocantins nº 3.770, de 11 de janeiro de 2021, a Lei Estadual da Bahia nº 13.706, de 27 de janeiro de 2017, a Lei Estadual do Mato Grosso do Sul nº 5.575, de 13 de outubro de 2020, Lei Estadual do Ceará nº 17.216, de 19 de maio de 2020, e a Lei Municipal de Uberlândia-MG nº 10.447, de 8 de abril de 2020.

² **Portaria nº 22.976, de 05 de março de 2021. Prefeitura Municipal de Sorocaba:** “*Estabelece medidas de caráter temporário visando reduzir exposição pessoal e interações presenciais entre servidores e empregados públicos municipais da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, como forma de prevenção aos problemas causados pelo COVID-19*”.

³ **Decreto nº 25.721, de 22 de abril de 2020. Prefeitura Municipal de Sorocaba:** “*Dispõe sobre medidas a serem observadas pelos prestadores de atividades essenciais durante o período de pandemia por conta do Covid-19*”.

⁴ **Resolução Seduc-59, de 7-7-2021. Governo do Estado de São Paulo:** “*Dispõe sobre a retomada presencial das atividades laborais no âmbito da rede pública estadual de ensino e dá providências correlatas*”.

⁵ **Portaria nº 2.789, de 14 de outubro de 2020. Governo Federal:** “*Dispõe sobre as medidas de proteção para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus (Covid-19), no âmbito das unidades do Ministério da Saúde no Distrito Federal e nos Estados*”.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

No entanto, **faz-se ressalva apenas quanto ao art. 2º da proposição**, que prevê em sua redação a **imposição de penalidade na ordem de multa de R\$ 1.000,00 (hum mil reais) no caso de inobservância da lei.**

Diz-se isto, pois **ao impor penalidade a todos os destinatários, inclusive ao Poder Público pelo desrespeito à norma, o autor provoca “confusão” jurídica**, isto é, o próprio Município se fiscalizar e autuar, o que, no mais das vezes, geraria a resolução da questão analogicamente ao **instituto da confusão**, admitido pela doutrina no âmbito do direito público.⁶

Diz a Lei Orgânica Municipal:

Art. 87. É de responsabilidade do órgão competente da Prefeitura Municipal a inscrição em dívida ativa dos créditos provenientes de impostos, taxas, contribuições de melhoria e multas de qualquer natureza, decorrentes de infrações à legislação tributária, com prazo de pagamento fixado pela legislação ou por decisão proferida em processo regular de fiscalização. (g.n.)

Assim, mostra-se juridicamente impossível o município se “autoperseguir” em busca da solução de um crédito que ele mesmo é o devedor:

Tributário. Imposto Predial e Territorial Urbano. Ebulho possessório praticado pelo próprio município que exige o tributo. Os litígios possessórios entre particulares não afetam a obrigação de pagar o Imposto Predial e Territorial Urbano, resolvendo-se entre eles a indenização acaso devida a esse título; já **quem, sendo contribuinte na só condição de possuidor, é esbulhado da posse pelo próprio Município, não está obrigado a recolher o tributo até nela ser reintegrado por sentença judicial, à míngua do fato gerador previsto no art. 32 do Código Tributário Nacional, confundindo-se nesse caso o sujeito ativo e o sujeito passivo do imposto.** Agravo Regimental improvido" (STJ. 2.ªT, AgRg. 117.895/ MG, Rei. Ministro Ari Pargendler. v.u., 10.10.1996, DJU 29.10.1996, p. 41.639).

Indo adiante, observa-se que além de **juridicamente impossível o município se autopunir**, a proposição, por ser de autoria parlamentar, e impor multa ao Poder Executivo por inobservância da norma, gera também clássico **exemplo de violação à Separação dos Poderes**,

⁶ Código Civil Brasileiro. Art. 381. *Extingue-se a obrigação, desde que na mesma pessoa se confundam as qualidades de credor e devedor.*



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

já que a medida vai muito além dos mecanismos tradicionais do Sistema de Freios e Contrapesos (art. 2º, da Constituição Federal e art. 5º, da Constituição Estadual).

Adiante, **recomenda-se a inclusão de cláusulas de despesa e vigência**, nos termos da melhor técnica preconizada pela Lei Complementar Nacional nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Por fim, sublinha-se que a eventual aprovação desta Proposição dependerá do voto favorável da **maioria simples dos membros**, conforme o art. 162 do Regimento Interno.

Ante o exposto, **nada a opor sob o aspecto legal, EXCETO pelo art. 2º da proposição no que diz respeito aos órgãos públicos**, já que é juridicamente impossível o Município se autopunir no exercício do Poder de Polícia.

É o parecer.

Sorocaba, 19 de julho de 2021.

LUCAS DALMAZO DOMINGUES
Diretor de Divisão de Assuntos Jurídicos