

PARECER AJL/CMT N° 195/2018.

Teresina (PI), 11 de dezembro de 2018.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária n° 230/2018

Autoria: Ver. Teresa Britto

Ementa: “Dispõe sobre a obrigatoriedade de fixação de cartaz informando às gestantes sobre os perigos da Síndrome Alcoólica Fetal (SAF) em todos os hotéis, restaurantes, lanchonetes, bares e similares que comercializam bebidas alcoólicas localizados no Município de Teresina, e dá outras providências”.

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

De autoria da ilustre Vereadora Teresa Britto, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Dispõe sobre a obrigatoriedade de fixação de cartaz informando às gestantes sobre os perigos da Síndrome Alcoólica Fetal (SAF) em todos os hotéis, restaurantes, lanchonetes, bares e similares que comercializam bebidas alcoólicas localizados no Município de Teresina, e dá outras providências”.

Em justificativa escrita, a digníssima autora aduziu, em suma, que a proposição apresentada tem por finalidade informar à população, notadamente à gestante, a respeito dos efeitos nocivos da ingestão do álcool durante a gravidez e, assim, prevenir os malefícios da Síndrome Alcoólica Fetal.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo sistemática do processo legislativo e por orientação e provocação do Departamento Legislativo, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara

Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por sua autora, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que a autora articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS LEGAL E CONSTITUCIONAL:

A proposição legislativa em enfoque é bastante salutar, vez que objetiva alertar sobre os riscos da ingestão de bebidas alcoólicas; e, com isso, prevenir a Síndrome Alcoólica Fetal - SAF.

Quanto à competência para legislar sobre a matéria, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 estabelece, em seu art. 24, inciso XII, que essa será exercida concorrentemente pela União, Estados e Distrito Federal. Eis a sua redação:

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

(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

A par disso, insta ressaltar que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do art. 24 da CRFB/88, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber. Tal argumento encontra respaldo no art. 30, incisos I e II, da CRFB/88 e no art. 12, inciso I, e 13, inciso XVIII, ambos da Lei Orgânica do Município - LOM, respectivamente:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo nosso)

Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)

Art. 13. Ao Município compete, em comum com o Estado e a União:

XVIII - prestar serviços de atendimento à saúde da população;

Quanto ao tema, merecem destaque as considerações realizadas por Gilmar Ferreira Mendes:

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, como melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais. (MENDES, Gilmar Ferreira. et. al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 776) (grifo nosso)

À luz dos preceitos constitucionais, o Município pode, validamente, estabelecer restrições, limitações e vedações ao exercício de determinadas atividades ou condutas. Acerca do que seja interesse local, ensina Hely Lopes Meirelles, com as atualizações empreendidas por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Célia Marisa Prendes:

O interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância. Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada a sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem a União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização etc.; regulamentos sanitários municipais). Isso porque sobre cada faceta do assunto há um interesse predominante de uma das três entidades governamentais. Quando essa predominância toca ao Município, a ele cabe regulamentar a matéria, como seu interesse local (Direito municipal brasileiro. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 134/135).

Anote-se que o poder de polícia da Administração, ao condicionar a liberdade do exercício de determinada atividade comercial, visa a adequar o interesse coletivo ao comando emanado da legislação, motivo pelo qual pode e deve restringir determinadas condutas dos particulares a fim de que não frustrem o objetivo primordial da norma.

No caso, tem-se que a intenção do legislador municipal é a preservação da vida, pois visa alertar sobre os efeitos nocivos da ingestão do álcool durante a gravidez, devido ao risco à formação e desenvolvimento do feto.

CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Por oportuno, impende destacar que a Constituição Federal não ficou alheia ao assunto, conforme se observa abaixo:

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§ 4º - A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.

Em sede infraconstitucional, aprovou-se a Lei 9.294, de 15.07.1996 (Lei Murad), que “dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal”.

Ainda, vale mencionar que a Lei nº 9.294/96 foi regulamentada pelo Decreto nº 2.018, de 1º de outubro de 1996, o qual previu, em seu art. 27, o seguinte: “o disposto neste Decreto não exclui a competência suplementar dos Estados e Municípios em relação à Lei nº 9.294, de 1996”.

A fim de corroborar o posicionamento ora defendido, cumpre registrar que o STF, ao apreciar a proibição de venda de bebidas alcoólicas em rodovias, embora não seja o caso destes autos, rechaçou o argumento de ofensa às garantias constitucionais da livre iniciativa e da valoração social do trabalho e assentou tratar-se da manifestação da prevalência do interesse público sobre o particular (RE 148.260-5/SP, Rel. Min. Carlos Velloso).

No referido julgamento, o STF afastou as alegações de ofensa à liberdade ao exercício profissional, isonomia, intangibilidade da propriedade, de ofensa ao direito adquirido, assim como desconsiderou tratar-se de ineludível competência legiferante da União, por não ser matéria exclusiva, tais como comércio ou trânsito.

Na mesma esteira, o STJ ao julgar o REsp 1127179/RS sobre a impugnação da Lei n. 11.705/08 sobre o comércio de bebidas alcoólicas nas rodovias entendeu devesse ser referida lei entendida à luz do princípio da proporcionalidade, também consagrado na CF/88.

CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Ressaltou, outrossim, que referida lei nada mais fez senão a ponderação entre a relevância do direito à proteção à vida, à saúde, à incolumidade física dos indivíduos, de um lado, e, de outro, a preservação da liberdade de comércio, da propriedade, da livre iniciativa e outros direitos também assegurados na CF/88, e assim legítima a atuação do Estado ao editar atos normativos como a lei examinada. Confira-se a ementa:

STJ - ADMINISTRATIVO. PODER DE POLÍCIA. OFERECIMENTO DE BEBIDAS ALCÓOLICAS PARA CONSUMO LOCAL E LOCALIZAÇÃO EM ÁREA RURAL ÀS MARGENS DE RODOVIA FEDERAL. EMPRESA NÃO DESTINADA À VENDA VAREJISTA. APLICAÇÃO DO ART. 2º E 3º DA LEI N. 11.705/08.

1. Segundo a premissa de fato fixada pelo tribunal de origem, a recorrida encontra-se em área rural, às margens da rodovia federal, e oferece bebidas alcóolicas para consumo no local, embora não constitua empresa precipuamente destinada ao comércio de bebidas alcóolicas, já que sua atividade é no ramo de motel.

2. Vê-se que a recorrida se enquadra perfeitamente na parte final do caput do art. 2º e no art. 3º da Lei n.11.705/08, já que tais normas se aplicam inclusive às empresas não precipuamente destinadas ao comércio de bebidas alcóolicas, notadamente quando não há provas de estar o estabelecimento localizado em área urbana.

3. Não é demais observar que, à luz do princípio da proporcionalidade, diante das condições fáticas e jurídicas do caso, nada mais houve senão a ponderação entre a relevância da proteção à vida, à saúde, à incolumidade física dos indivíduos, de um lado, e, de outro, a preservação da liberdade de comércio, da propriedade, da livre iniciativa e outros direitos de defesa assegurados constitucionalmente, o que justifica a atuação do Estado editando atos normativos como a lei em testilha.

4. 4. Recurso especial conhecido e provido.(REsp 1127179/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/03/2011, DJe 22/03/2011)

Com efeito, não há ofensa à liberdade do comércio, da propriedade, tampouco não se houve o município em se arvorar legislar sobre matéria atinente à competência legiferante da União, uma vez que não trata a lei sobre comércio.

Nessa ordem de ideias, vale colacionar os seguintes julgados do Supremo Tribunal Federal:

Lei 12.385/2002 do Estado de Santa Catarina, que cria o programa de assistência às pessoas portadoras da doença celíaca e altera as atribuições de secretarias estaduais. (...) A natureza das disposições

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12

concernentes a incentivos fiscais e determinação para que os supermercados e hipermercados concentrem em um mesmo local ou gôndola todos os produtos alimentícios elaborados sem a utilização de glúten não interferem na função administrativa do Poder Executivo local. A forma de apresentação dos produtos elaborados sem a utilização de glúten está relacionada com a competência concorrente do Estado para legislar sobre consumo, proteção e defesa da saúde. Art. 24, V e XII, da Constituição da República. [ADI 2.730, rel. min. Cármen Lúcia, j. 5-5-2010, P, DJE de 28-5-2010.]

A competência do Estado para instituir regras de efetiva proteção aos consumidores nasce-lhe do art. 24, V e VIII, c/c o § 2º (...). Cumpre ao Estado legislar concorrentemente, de forma específica, adaptando as normas gerais de "produção e consumo" e de "responsabilidade por dano ao (...) consumidor" expedidas pela União às peculiaridades e circunstâncias locais. E foi o que fez a legislação impugnada, pretendendo dar concreção e efetividade aos ditames da legislação federal correlativa, em tema de comercialização de combustíveis. [ADI 1.980, voto do rel. min. Cezar Peluso, j. 16-4-2009, P, DJE de 7-8-2009.] = ADI 2.832, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 7-5-2008, P, DJE de 20-6-2008

Comercialização de produtos por meio de vasilhames, recipientes ou embalagens reutilizáveis. Gás liquefeito de petróleo engarrafado (GLP). Diretrizes relativas à requalificação dos botijões. (...) O texto normativo questionado contém diretrizes relativamente ao consumo de produtos acondicionados em recipientes reutilizáveis – matéria em relação à qual o Estado-membro detém competência legislativa (art. 24, V, da Constituição do Brasil). (...) A lei hostilizada limita-se a promover a defesa do consumidor, dando concreção ao disposto no art. 170, V, da Constituição do Brasil. O texto normativo estadual dispõe sobre matéria da competência concorrente entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal. [ADI 2.359, rel. min. Eros Grau, j. 27-9-2006, P, DJ de 7-12-2006.] = ADI 2.818, rel. min. Dias Toffoli, j. 9-5-2013, P, DJE de 1º-8-2013

De outra banda, quanto à iniciativa para tratar da matéria, impende registrar que não se trata de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, encontrando amparo legal no art. 50, da LOM e no art. 105, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT, abaixo transcritos:

Art. 50. *A iniciativa das leis cabe ao Vereador, às Comissões permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos.*

CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 105. A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, às Comissões Permanentes, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma da legislação em vigor. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

Diante da explanação acima, conclui-se que a proposição legislativa vai ao encontro do ordenamento jurídico, haja vista que disciplina, com fulcro em bases constitucionalmente legítimas, assunto de interesse evidentemente municipal, contribuindo para a proteção e gestação saudável do feto, e, assim, promovendo a vida.

V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado por não vislumbrar vício de inconstitucionalidade que obsta a sua normal tramitação.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Flavielle Carvalho Coelho
FLAVIELLE CARVALHO COELHO
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA
MATRÍCULA 07883-2 CMT
Flavielle Carvalho Coelho
Assessora Jurídica Legislativa - CMT
Mat. 07883-2