



MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

MENSAGEM Nº 116/2020
De 13 de outubro de 2020.

Ao
Excelentíssimo Senhor
Vereador **João Carvalho da Costa sobrinho**
Presidente da Câmara Municipal de João Pessoa
Nesta

Senhor Presidente,

Dirijo-me a essa Egrégia Câmara Municipal de João Pessoa, por intermédio de Vossa Excelência, para comunicar que, usando das prerrogativas exclusivas que me conferem o **artigo 35, §2º**, da Lei Orgânica do Município, combinado com o **artigo 60**, inciso IV, da mesma Lei, decidi **vetar totalmente o Projeto de Lei Ordinária nº 1782/2020, (Autógrafo nº 1883/2020), de autoria do vereador Mangueira**, que dispõe sobre a venda de álcool em gel e máscaras nas farmácias de João Pessoa e dá outras providências, notadamente para limitar a venda de álcool etílico hidratado 70% e de máscaras cirúrgicas por CPF.

RAZÕES DO VETO

O projeto legislativo visa limitar a compra de álcool em gel e insumos de uso no combate à pandemia para impedir o armazenamento excessivo e controlar a distribuição desses. Nesse sentido, afirma a justificativa do presente PLO:

Este projeto de lei tem como finalidade limitar a comercialização dos produtos supracitados, uma vez que pessoas com maior poder aquisitivo estão estocando produtos e alimentos. Tal atitude é condenável, uma vez que desfavorece aquelas pessoas que tem menor poder aquisitivo. Estas medidas visam racionalizar a compra, para que um maior número de pessoas tenham acesso a esses produtos.

Nesse sentido, afirma o caput do art. 1º do mesmo:

Art. 1º As farmácias e estabelecimentos congêneres de João Pessoa devem limitar a venda de álcool etílico hidratado 70% e de máscaras cirúrgicas por CPF, no município, sendo: (...)

Inicialmente, quanto à constitucionalidade em seu aspecto formal, cumpre analisar a iniciativa e competência do presente projeto.

A respeito da competência, a Constituição federal, no art. 30, I e II, estabelece:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

O assunto tratado no projeto está abarcado pelo conceito de interesse local uma vez que
PRAÇA PEDRO AMÉRICO, 70 - VARADOURO - JOÃO PESSOA - PARAÍBA - BRASIL - CEP: 58010-340
FONE: (83) 3218-9788



MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

disciplina atividade relacionada ao serviço de saúde do município. Afirma a lei orgânica de João Pessoa:

Art. 5º Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem - estar de sua população, cabendo-lhe privadamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

XXXIX- promover os seguintes serviços:

e) serviços básicos de saúde pública e de medicina social;

Adicionalmente, afirma a 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;*

Todavia, quanto à iniciativa do processo legislativo, tem-se que a propositura viola o princípio da separação dos poderes, esvaziando as medidas administrativas que devem ser, precipuamente, tomadas pelo Poder Executivo, juntamente com o seu corpo técnico.

O PLO invade os limites do poder normativo a ser exercido pelo Executivo, nos termos da Lei Orgânica Municipal. Esta afirma:

Art. 60 Compete, ao Prefeito entre outras atribuições:

V - editar medidas provisórias, expedir decretos, portarias e outros atos administrativos;

Não há dúvida de que a lei formal é hierarquicamente superior aos decretos executivos. Isto não quer dizer, todavia, que esta possa tratar das matérias destes, irrestritamente; sob pena de violar a supracitada Lei Orgânica Municipal. Da maneira como está posto, o PLO proíbe que o Poder Executivo, ainda que baseado na análise do estado atual do abastecimento, possa restringir ou liberar os insumos em questão.

Note que o assunto em questão tem de ser abordado por meio de decreto em razão do dinamismo exigido pelo tema. As leis em sentido estrito têm um processo de produção mais lento, coberto de formalidades, envolvendo profundos debates e grande considerações das partes envolvidas. Por isso mesmo, esta modalidade normativa não é apropriada para matérias que estão em constante mudança. Sendo esta uma das próprias razões ontológicas do poder normativo do Executivo.

Tanto o é que o abastecimento dos produtos que esta medida pretende garantir já está equalizado. **Máscaras e álcool estão disponíveis de maneira abundante no comércio do município, não havendo mais risco de desabastecimento no presente instante.** Por si só, esse fato demonstra a necessidade de a matéria ser abordada por meio ato do executivo local.

Sendo assim, cabe ao Legislativo o controle das atividades do Executivo, todavia, este não pode esvaziar uma atribuição constitucional e orgânica daquele, qual seja, o poder regulamentar. Portanto, o PLO inibe as providências administrativas próprias do combate à pandemia e desautoriza,



MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

por completo, a possibilidade de decisões rápidas e apoiadas em opinamento dos técnicos sanitários.

O **Supremo Tribunal Federal** reconheceu a competência normativa **e administrativa** dos Municípios para o combate à covid-19. Veja-se trecho da decisão do Ministro Marco Aurélio na ADI 6343/MC:

Também não vinga o articulado quanto à reserva de lei complementar. Descabe a óptica no sentido de o tema somente poder ser objeto de abordagem e disciplina mediante lei de envergadura maior. Presentes urgência e necessidade de ter-se disciplina geral de abrangência nacional, há de concluir-se que, a tempo e modo, atuou o Presidente da República – Jair Bolsonaro – ao editar a Medida Provisória. O que nela se contém – repita-se à exaustão – não afasta a competência concorrente, em termos de saúde, dos Estados e Municípios. Surge acolhível o que pretendido, sob o ângulo acautelador, no item a.2 da peça inicial, assentando-se, no campo, há de ser reconhecido, simplesmente formal, que a disciplina decorrente da Medida Provisória nº 926/2020, no que imprimiu nova redação ao artigo 3º da Lei federal nº 9.868/1999, não afasta a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

(ADI 6343 MC / DF - DISTRITO FEDERAL. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO
Julgamento: 25/03/2020)

O que o Parlamento Municipal pretendeu fazer neste PLO, *mutatis mutandis*, é o mesmo que o Presidente da República tentou fazer com Estados e Municípios: esvaziar o campo de decisão desses entes federados. Aqui, o Legislativo local incidiu no mesmo equívoco constitucional, tentando subtrair do Poder Executivo tomada de decisão que, necessariamente, exige velocidade e suporte do corpo burocrático da Administração, notadamente dos técnicos sanitários.

É importante ressaltar que não se pretende esvaziar o Poder Legislativo. Este pode e deve exercer suas funções de controle, assim como é permitido a definição de critérios e parâmetros que não se traduzam em congelamento das ações administrativas de combate ao Coronavírus. Todavia, isto não foi o ocorrido no projeto em análise, que afasta a atuação da Administração Municipal no tema de sua competência, conforma consagrado na ADI 6343/MC.

Portanto, o PLO padece de grave vício de inconstitucionalidade formal, por afrontar o princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF) e tentar esvaziar o poder regulamentar do Chefe do Poder Executivo.

Ante a inconstitucionalidade formal, resta prejudicada a análise da constitucionalidade material, porquanto aquele vício implica a invalidade total do texto, nesse sentido leciona Gilmar Mendes:

Os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final. Gilmar Ferreira Mendes, Curso de Direito Constitucional, 9ª Ed. P. 949ª

Todavia, com intuito de elucidar plenamente a questão, é importante citar que as restrições impostas pelo PLO, por serem defasadas no tempo, considerando os fins que pretendem,



MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

também incidem em inconstitucionalidade material.

Ao restringir a compra de produtos que gozam de abastecimento e disponibilidade regular, o PLO ofende diretamente o princípio da livre iniciativa. Este é o fundamento da ordem econômica e financeira pátria segundo o próprio texto constitucional. Afirma a Carta Maior:

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:

Segundo o Supremo Tribunal Federal as **limitações à livre iniciativa** são possíveis, mas devem respeitar o **princípio da proporcionalidade** em suas três dimensões (necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito). Já afirmou a corte suprema em diversas oportunidades:

Ementa: Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei distrital que regulou preço cobrado por estacionamento. Inconstitucionalidade formal e material. 1. O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que a regulação de preço de estacionamento é matéria de direito civil, inserindo-se na competência privativa da União para legislar (CF/88, art. 22, I). Inconstitucionalidade formal. Precedentes: ADI 4.862, rel. Min. Gilmar Mendes; AgR-RE 730.856, rel. Min. Marco Aurélio; ADI 1.623, rel. Min. Joaquim Barbosa. 2. Ressalva de entendimento pessoal do relator, no sentido de que a regulação de preço na hipótese configura violação ao princípio da livre iniciativa (CF/88, art. 170). Inconstitucionalidade material. 3. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da norma.

(ADI 4008, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 08/11/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-291 DIVULG 15-12-2017 PUBLIC 18-12-2017)

Ementa: Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei estadual. Obrigatoriedade de prestação do serviço de empacotamento em supermercados. 1. Em relação ao conhecimento da ação direta, decorrente de conversão de reclamação, são perfeitamente compreensíveis a controvérsia e a pretensão da requerente, relacionadas à invalidade da Lei estadual nº 2.130/1993 frente à Constituição. Além disso, não houve prejuízo ao contraditório, mesmo porque a requerente anexou à sua petição cópia da inicial da ADI 669, ajuizada contra lei anterior praticamente idêntica, que contém toda a argumentação necessária para o julgamento do mérito. 2. Acerca do vício formal, toda e qualquer obrigação imposta a agentes privados acabará produzindo, direta ou indiretamente, impactos sobre a atividade empresarial ou de ordem trabalhista. Sendo assim, não se vislumbra usurpação da competência legislativa privativa da União, prevista no art. 22, I, da Constituição. Também não parece ser o caso de evidente invasão da competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, tal como disposto no art. 30, I, da CF/88, de que é exemplo a competência para disciplinar o horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais (Súmula Vinculante 38). 3. Por outro lado, a Lei nº 2.130/1993, do Estado do Rio de Janeiro, padece de vício material. Isso porque a restrição ao princípio da livre iniciativa, protegido pelo art. 170, caput, da Constituição, a pretexto de proteger os consumidores, não atende ao princípio da proporcionalidade, nas suas três dimensões: (i) adequação; (ii) necessidade; e (iii) proporcionalidade em sentido estrito. 4. A providência imposta pela lei estadual é inadequada porque a simples presença de um empacotador em supermercados não é uma medida que aumente a proteção dos direitos do consumidor, mas sim uma mera conveniência em benefício dos eventuais clientes. Trata-se também de medida desnecessária, pois a obrigação de contratar um empregado ou um fornecedor de mão-de-obra exclusivamente com essa finalidade poderia ser facilmente substituída por um processo mecânico. Por fim, as sanções impostas revelam a desproporcionalidade em



MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

sentido estrito, eis que capazes de verdadeiramente falir um supermercado de pequeno ou médio porte. 5. Procedência da ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 2.130/1993, do Estado do Rio de Janeiro, confirmando-se a liminar deferida pelo Min. Sepúlveda Pertence.

(ADI 907, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-266 DIVULG 23-11-2017 PUBLIC 24-11-2017)

Ementa: COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. ADI. LEI ESTADUAL QUE ESTABELECE MEDIDAS DE SEGURANÇA EM ESTACIONAMENTOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A Lei Estadual 1.748/1990, que impõe medidas de segurança em estacionamento, é inconstitucional, quer por invadir a competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF/88, art. 22, I), conforme jurisprudência consolidada nesta Corte, quer por violar o princípio da livre iniciativa (CF/88, art. 170, par. único, e art. 174), conforme entendimento pessoal deste relator, expresso quando do julgamento da ADI 4862, rel. Min. Gilmar Mendes. 2. O artigo 1º da lei impugnada, ao obrigar tais empresas à manutenção de empregados próprios nas entradas e saídas dos estacionamentos, restringe a contratação de terceirizados, usurpando, ainda, a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (CF/88, art. 22, I). 3. Ação julgada procedente. 4. Tese: 1. "Lei estadual que impõe a prestação de serviço segurança em estacionamento a toda pessoa física ou jurídica que disponibilize local para estacionamento é inconstitucional, quer por violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil, quer por violar a livre iniciativa." 2. "Lei estadual que impõe a utilização de empregados próprios na entrada e saída de estacionamento, impedindo a terceirização, viola a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho."

(ADI 451, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 08-03-2018 PUBLIC 09-03-2018)

O PLO em debate não passa pelo crivo da proporcionalidade, especialmente quanto a ao princípio da necessidade. Isto ocorre, pois, o meio imposto pelo PLO para promover o bem jurídico que se pretende não é o menos gravoso, uma vez que reduz severamente a atuação dos atores privados, sem garantir um retorno social, pelo menos no estágio atual da pandemia.

Desta forma, em razão da ofensa à proporcionalidade na limitação da livre iniciativa, o projeto acaba por incidir em inconstitucionalidade material em razão do desrespeito ao supracitado art. 170 da Constituição Federal.

Diante dos motivos expostos, não me resta outra alternativa senão **vetar totalmente o Projeto de Lei Ordinária nº 1782/2020, (Autógrafo de nº 1883/2020), com fulcro no art. 35, § 2º, da Lei Orgânica do Município de João Pessoa.**

Oportunamente, restituo a matéria ao reexame e apreciação desse Egrégio Poder, para análise e deliberação de Vossas Excelências.


LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ
PREFEITO

PUBLICADO NO SEMANÁRIO
OFICIAL N.º Ed. Especial
de 13 a 13 de 10 de 2020

Ordem N.º 0. 1.º
M.º 32.305.2