



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE



Protocolizado conforme
Portaria nº 18.884/20

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

Data: 15/06/20

Hora: 9:45

PARECER EM SEGUNDO TURNO - PROJETO DE LEI Nº 969/2020.

1. RELATÓRIO

Foi apresentado a esta Casa Legislativa, o Projeto de Lei nº 969/2020, de autoria do Executivo – Mensagem nº 6, de 25/05/2020, que “Dispõe sobre o uso geral e obrigatório de máscara ou cobertura facial sobre o nariz e a boca nos espaços públicos, equipamentos de transporte coletivo e estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços.”.

O projeto foi instruído com a legislação correlata, conforme fls. 3 a 14. Consoante despacho de recebimento, fls. 15, exarado pela Exmo. Presidente da Câmara Municipal, compete a esta comissão emitir parecer na forma do art. 52, I, "a", do Regimento Interno.

Em 1º turno, o projeto recebeu parecer pela constitucionalidade, legalidade e regimentalidade. Nos termos do art. 72 do Regimento Interno, o Plenário desta Casa, aprovou o Requerimento nº 131/2020, em 01/06/2020, que possibilitou a realização de reunião conjunta entre as Comissões de Administração Pública, de Meio Ambiente e Política Urbana e de Saúde e Saneamento, que após apreciação do mérito, emitiram parecer pela aprovação do projeto.

Aprovado em 1º turno na reunião plenária realizada no dia 09/06/2020 e tendo recebido emendas, é submetido à consideração desta Comissão, nos termos do art. 110 do Regimento Interno.

Designado Relator para a análise das emendas, passo à fundamentação de parecer e voto, adentrando as considerações técnicas atinentes a esta comissão.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Da Constitucionalidade

As emendas apresentadas ao projeto de lei estão em consonância com o art. 30, inciso I, da Constituição da República de 1988, que reserva ao Município a



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

DIRLEG FL. 67

competência para "legislar sobre assuntos de interesse local". No mesmo sentido, apresentam-se em consonância com o que prevê o art. 171, inciso I, "c" da Constituição Estadual de 1989, segundo o qual o Município é competente para legislar sobre assuntos de interesse local, notadamente sobre a polícia administrativa de interesse local, especialmente em matéria de saúde e higiene públicas. Assim, referidas emendas ao projeto de lei atendem aos requisitos elencados pela Constituição da República e a Constituição do Estado de Minas Gerais.

Ressalva-se, no entanto, o disposto nas emendas nº 1, 3, 13, 16 e 18, conforme fundamentação pela inconstitucionalidade a seguir exposta.

A emenda aditiva nº 1 acrescenta dispositivo ao projeto de lei a fim de determinar que as multas decorrentes de infração cometida sejam publicadas no Diário Oficial do Município, no prazo de 10 (dez) dias úteis.

Segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF – é inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdo ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao chefe daquele Poder, conforme ADI 179, rel. min. Dias Toffoli, j. 19-2-2014, P, DJE de 28-3-2014.

“Ação direta de inconstitucionalidade. Impugnação de 21 artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Fixação de prazo para o Poder Executivo encaminhar proposições legislativas e praticar atos administrativos. Conhecimento parcial. Posterior regulamentação. Prejudicialidade. Mérito. Ofensa à competência legislativa privativa da União (art. 22, VII e XX, CF/88). Violação do postulado da separação dos Poderes. Inconstitucionalidade.”

A emenda substitutiva nº 3 altera a redação do art. 3º do projeto de lei, para determinar que as regras complementares a serem expedidas pelo Poder Executivo devam observar o devido processo legislativo e sejam submetidas à aprovação pela Câmara Municipal. De forma semelhante, a emenda substitutiva nº 13 altera a redação

4



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

do art. 3º do projeto de lei, com o intuito de determinar que as regras complementares a serem expedidas pelo Poder Executivo sejam submetidas à provação pela Câmara Municipal.

De acordo com o que preconiza a Constituição da República em seu art. 84, IV e, por simetria, o art. 90, VII contido na Constituição do Estado de Minas Gerais e, também, o art. 108, VII, na Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, a publicação de atos regulamentadores tem como finalidade a promoção de aspectos procedimentais estabelecidos por lei específica e, portanto, constitui ato eminentemente normativo que deve obediência a lei pré-existente. Nesse sentido, compete privativamente ao Prefeito a expedição de normas complementares à lei, para sua fiel execução, prescindindo de autorização legislativa, razão pela qual entendo serem inconstitucionais as pretensões contidas nas emendas nº 3 e 13.

A emenda-substitutivo nº 16 propõe o uso geral e obrigatório de máscara ou cobertura facial sobre o nariz e a boca nos espaços públicos, equipamentos de transporte coletivo e estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços. Determina que em caso de descumprimento seja o infrator sujeito à advertência verbal a ser aplicada pela fiscalização ou pela Guarda Civil Municipal. Propõe que os estabelecimentos deverão impedir a entrada e permanência de pessoas que não estiverem usando máscaras ou cobertura sobre o nariz e boca, assim como deverão orientar sobre o número máximo de pessoas permitido dentro do estabelecimento e, em caso de descumprimento, determina que o estabelecimento possa ter o do Alvará de Localização e Funcionamento suspenso ou recolhido.

No transporte coletivo, a emenda estabelece que o motorista ou o condutor deverá solicitar que a pessoa que estiver descumprindo a determinação legal desembarque do coletivo. Por fim, estabelece que o Poder Executivo deverá realizar amplas campanhas de conscientização da população sobre a utilização de máscaras ou cobertura sobre nariz e boca nos espaços públicos, equipamentos de transporte público coletivo e estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços.

Ainda que louvável, o conteúdo proposto no substitutivo ao obrigar a realização de campanhas educativas para conscientização da população sobre a utilização de máscaras ou cobertura sobre nariz e boca, adentra em matéria de iniciativa privativa do Prefeito, o que viola frontalmente o princípio da separação e harmonia entre os poderes, consubstanciado no art. 2º da Constituição da República, bem como no



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

art. 6º da Constituição do Estado de Minas Gerais e, também, na Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte.

A emenda aditiva nº 18 acrescenta artigo ao projeto de lei, a fim de obrigar o Município de Belo Horizonte a promover campanhas informativas e programas educativos sobre o uso adequado de máscaras, utilizando para tanto, recurso já destinado às campanhas publicitárias sobre a Covid-19. Da mesma forma que a emenda nº 16, a emenda nº 18 apresenta vício de iniciativa, na medida em que adentra em matéria cuja competência pertence ao Chefe do Poder Executivo.

Dessa forma, manifesto-me pela inconstitucionalidade das emendas nº 1, 3, 13, 16 e 18.

Vencida esta etapa passemos a análise da Legalidade.

Legalidade

A legalidade presume a ideia de submissão ao poder de comando e obediência à lei, tomando objetivas as práticas dos administradores, de acordo com preceitos e princípios constitucionalmente estabelecidos e os deveres a serem impostos aos cidadãos, respeitado o princípio da isonomia.

A emenda substitutiva nº 2 altera a redação do parágrafo único do art. 1º do projeto de lei, com a finalidade de incluir gradação para a aplicação da multa decorrente do não uso de máscaras ou cobertura sobre nariz e boca. Busca-se determinar que a primeira sanção pecuniária aplicada deverá ser no valor de R\$ 20,00 (vinte reais), sendo aplicada em dobro e cumulativamente, em caso de reincidência, até o limite máximo de R\$ 100,00 (cem reais) por infração. Nesse ponto, vale destacar, como já registrou o Superior Tribunal de Justiça (acórdão STJ/RMS 24559/PR, DJ 01.02.2010), que “à atividade sancionatória ou disciplinar da Administração Pública se aplicam os princípios, garantias e normas que regem o processo penal comum, em respeito aos valores de proteção e defesa das liberdades individuais e da dignidade da pessoa humana, que se plasmaram no campo daquela disciplina”. Assim, observa-se que a proposta institui apenas dosimetria da aplicação das penalidades, não incorrendo em ilegalidade.

9



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

A emenda aditiva nº 4 acrescenta parágrafo ao art. 1º para determinar isenção da aplicação da penalidade e, na hipótese de recurso, do pagamento da multa, nos casos em que o infrator, no ato da fiscalização ou durante a tramitação do recurso em procedimento administrativo próprio, comprove por exame clínico laboratorial sua imunidade para o Covid-19. Justifica o autor a desnecessidade do uso de máscaras por aqueles que “comprovem serem incapazes de transmitir a doença”. Como se observa largamente nos meios de comunicação e nos artigos médicos recentemente publicados sobre o tema que a doutrina médica atual ainda é incapaz de afirmar que as pessoas que superaram o Covid-19 são totalmente imunes e, portanto, incapazes de transmitir a doença, razão pela qual isentá-las dos efeitos da norma em comento constituiria verdadeiro atentado à saúde pública, podendo, inclusive, ser interpretado como crime de perigo para a vida ou saúde de outrem, nos termos do art. 132 do Código Penal, motivo pelo qual manifesto-me pela ilegalidade da proposta.

A emenda aditiva nº 5 acrescenta parágrafo ao art. 1º do projeto de lei com o objetivo de destinar ao Fundo Municipal de Saúde todo recurso apurado com a aplicação da penalidade pecuniária estabelecida na lei. Tendo em vista que a natureza da penalidade está diretamente relacionada com a saúde pública, não vislumbro ilegalidade na proposta.

A emenda aditiva nº 6 acrescenta parágrafo ao art. 1º do projeto de lei para estabelecer que a aplicação da penalidade pecuniária será precedida de advertência escrita e somente será cabível em caso de reincidência, de forma a ser cumprir o caráter pedagógico da medida instituída. De fato, O procedimento de aplicação de sanções decorrente de comportamentos que resultem em infrações administrativas tem, regra geral, caráter preventivo, educativo e repressivo. Dessa forma, a proposta não apresenta ilegalidade.

A emenda aditiva nº 7 acrescenta parágrafo ao art. 1º do projeto de lei, determinando que a aplicação da penalidade somente poderá ocorrer após a efetiva distribuição das máscaras de proteção individual adquiridas pelo município, com o intuito de prover as populações mais vulneráveis, que sofrem maior risco de contaminação pela dificuldade de isolamento social, em especial as populações de vilas e aglomerados do município, conforme consta no procedimento licitatório nº 04.000.436.20.03-dispensa 041/2020.



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

Ainda que nobre a intenção do autor, a mesma se mostra inadequada quanto a técnica-jurídica, pois, a vinculação de uma penalidade prevista em lei em relação a um determinado procedimento licitatório, o que qual poderá ser suspenso, cancelado ou modificado pelo Poder Executivo por razões de conveniência e oportunidade administrativa, torna inaplicável a penalidade prevista no art. 1º do projeto de lei, desconfigurando a própria natureza do ato normativo que se pretende instituir. Nesse sentido, opino pela ilegalidade da emenda.

A emenda aditiva nº 8 acrescenta parágrafo ao art. 1º do projeto de lei e dispõe que a aplicação da penalidade ficará suspensa em caso de população em situação de rua, famílias em situação de pobreza beneficiadas por programa de transferência direta de renda e beneficiários do seguro desemprego, enquanto perdurar a condição suspensiva. A proposta excetua a aplicação das penalidades em razão da vulnerabilidade transitória da população em situação de rua, das famílias em situação de pobreza e dos beneficiários do seguro desemprego. Não há ilegalidade na proposta.

A emenda substitutiva nº 9 altera a redação do parágrafo único do art. 1º do projeto de lei, a fim de prever que em caso de descumprimento do disposto no *caput* ficará o infrator sujeito a advertência verbal aplicada pela fiscalização ou pela Guarda Municipal de Belo Horizonte. A alteração proposta pelo autor, atenua a sanção imposta no projeto de lei, a fim de promover o caráter pedagógico da infração, nesse sentido, não reconheço ilegalidade na emenda.

A emenda-substitutivo nº 10 pretende, em síntese, substituir as sanções pecuniárias por advertência verbal. Apesar da amenização das medidas coercitivas poderem resultar em perda de eficácia do instrumento normativo, a pretensão não é ilegal.

A emenda substitutiva nº 11 suprime o parágrafo único do art. 2º, acrescentando em seu lugar os § 1º e § 2º e determinando que o descumprimento do disposto sujeita o estabelecimento à notificação escrita, contendo a data e infração cometida; e em caso de reincidência ao recolhimento e suspensão do Alvará de Localização e Funcionamento, consubstanciada devida apuração em processo administrativo, oportunizando a ampla defesa e o contraditório. A proposta coaduna-se com as previsões consignadas nos incisos LIV e LV do art. 5º da Constituição da República, sendo certo que o exame dos fatos deve ser sempre averiguado por intermédio da formalização de um processo administrativo, mesmo que diante de fortes



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

indícios de autoria e materialidade. Por conseguinte, a emenda nº 11 não apresenta ilegalidade.

A emenda supressiva nº 12 promove a supressão do parágrafo único do art. 1º e altera a redação do art. 2º do projeto de lei, dispondo que em caso de descumprimento do disposto no art. 1º, a fiscalização ou Guarda Civil Municipal, deverá lavrar auto de advertência de conscientização, após a identificação do infrator; e que a reincidência, devidamente comprovada pelo Município, sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de R\$100,00 (cem reais); e que a multa terá seu valor dobrado, caso o infrator seja autuado pela terceira vez. Novamente, o legislador pretende fixar gradação legal para a aplicação da multa, em observância ao princípio da razoabilidade, inexistindo ilegalidade na proposta.

A emenda aditiva nº 14 acrescenta dispositivo ao projeto de lei para prever que o usuário do transporte público coletivo que não estiver fazendo uso correto da máscara seja retirado do coletivo pela fiscalização ou Guarda Civil Municipal. A proposta apresenta medida sobremaneira severa pelo uso incorreto da máscara no transporte público. Certo é que o governo federal não conseguiu até o momento viabilizar auxílio-econômico suficiente para que as pessoas financeiramente vulneráveis fiquem em casa. Assim, a sanção pretendida viola o princípio da razoabilidade, eis que a multa já constituiria punição administrativa suficiente. Dessa forma, entendo ser a proposta ilegal, tendo vista violação do princípio da razoabilidade administrativa.

A emenda aditiva nº 15 acrescenta parágrafo ao art. 1º do projeto de lei, que prevê que a apresentação pelo infrator, no momento da fiscalização ou de recurso em procedimento administrativo, de exame clínico laboratorial (RT-PCR ou Sorologia IgM ou IgA anterior à data da multa a pelo menos 21 dias; ou Sorologia IgG positiva prévia à multa) comprovando a imunidade para o Covid-19, isenta da aplicação da penalidade, e em caso de recurso, do pagamento da multa.

Assim como já relatado na fundamentação da emenda nº 4, observa-se largamente nos meios de comunicação e nos artigos médicos recentemente publicados sobre o tema que a doutrina médica atual ainda é incapaz de afirmar que as pessoas que superaram o Covid-19 são totalmente imunes e, portanto, incapazes de transmitir a doença, razão pela qual isentá-las dos efeitos da norma em comento constituiria verdadeiro atentado à saúde pública, podendo, inclusive, ser interpretado como crime de



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

perigo para a vida ou saúde de outrem, nos termos do art. 132 do Código Penal, motivo pelo qual manifesto-me pela ilegalidade da proposta.

A emenda aditiva nº 17 acrescenta inciso III ao art. 2º do projeto de lei, que determina que os estabelecimentos deverão fornecer para seus funcionários máscaras em quantidade suficiente para o uso durante todo o expediente de trabalho. A proposta não apresenta ilegalidade.

Assim, conforme análise das emendas 2, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12 e 17 verifica-se que as mesmas estão revestidas de juridicidade. Não violam o princípio da separação e harmonia entre os poderes, não afrontam a Constituição da República, a Constituição Estadual, ou mesmo se contrapõe a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, tão pouco os dispositivos de ordem infraconstitucional.

Por fim, no tocante a regimentalidade, as emendas cumprem os requisitos nos artigos 99 e 128, do Regimento Interno desta Casa.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, manifesto-me pela:

- 1) constitucionalidade, legalidade e regimentalidade das emendas nº 2, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, e 17;
- 2) constitucionalidade, ilegalidade e regimentalidade das emendas 4, 7, 14 e 15;
- 3) inconstitucionalidade, ilegalidade e regimentalidade das emendas nº 1, 3, 13, 16 e 18, apresentadas ao Projeto de Lei nº 969/2020.

Belo Horizonte, 15 de junho de 2020.

Irlan Melo
Vereador Relator

Aprovado o parecer da relatora ou relator	
Plenário	AMYNTHAS DE BARROS
Em	15/106/2020
Presidência da reunião	

AVULSOS DISTRIBUÍDOS
Em 15/06/2020
2633
rel. pela distribuição