Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

COMISSÃO PERMANENTE DE Constituição, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

REFERÊNCIA:
PARECER Nº 88

PROJETO DE LEI Nº 77/20 e SEU SUBSTITUTIVO – IGOR OLIVEIRA – AUTORIZA A PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO A FIRMAR PARCERIA COM A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL PARA DISPONIBILIZAR ESTRUTURA EXTERNA DE ATENDIMENTOS A CLIENTES QUE ESPERAM NA FILA DAS AGÊNCIAS DURANTE A PANDEMIA DO COVID-19 (CORONAVÍRUS), POR CONTA DO SAQUE EMERGENCIAL OFERECIDO PELO GOVERNO FEDERAL.

Estes Projetos de Lei, da lavra do nobre Igor Oliveira, autorizam a Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto a firmar parceria com a Caixa Econômica Federal (o substitutivo amplia para todas as instituições bancárias) para disponibilizar estrutura externa para atendimentos a clientes que esperam na fila de agências durante a pandemia do Covid-19 (coronavírus), por conta do saque emergencial oferecido pelo Governo Federal.

O inicial foi protocolizado na Edilidade (protocolo nº 19.605/2020), autuado, lido pelo por membro da Mesa Diretora (art.33, inc. III, do RICMRP) em Sessão Ordinária de 05/05/2020 (337ª Sessão) e numerado PL nº 77/2020 (artigo 138 e seguintes do Regimento Interno Cameral, RICMRP, Resolução nº 174/2015).

Aos 06/05/2020 o primeiro foi tramitado, pela Presidência desta Edilidade, à Coordenadoria Legislativa (CL), e publicado.

Na mesma data os autos foram encaminhados pela CL à Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Redação (CCJR), designando-se a presente relatoria.

Em relação às duas projeções analisadas em uníssono, inexiste terceira nesta Casa: (a) idêntica ou similar tramitando, (b) semelhante considerada inconstitucional pelo Plenário ou (c) igual aprovada ou rejeitada na mesma sessão legislativa, inaplicando-se, respectivamente, o art. 137, os incisos do art. 136 e o inciso III, do art. 131, todos do RICMRP.

Vigem os prazos decendiais à: (a) apresentação de emendas e subemendas às projeções (*caput*, do art. 129, do RICMRP)[1] e; (b) prolação de parecer pela CCJR (art. 64, do RICMRP).

[1] Art. 129 - As emendas e subemendas serão apresentadas à Mesa no prazo de até 10 (dez) dias nos projetos comuns e até 30 (trinta) dias, nos orçamentos, plano plurianual e diretrizes orçamentárias e nos projetos de codificação, após o conhecimento do respectivo projeto pelo Plenário, para fins de sua apreciação pelas Comissões Permanentes e publicação.

A matéria tramita em regime de urgência especial, conforme o Requerimento nº 2802/2020[2]. O termo fatal para deliberá-la é 07/05/2020.

Os projetos, acompanhados de justificativa, contém 06 (seis) artigos, encerrando em si 03 (três) laudas cada qual e o seguinte conteúdo:

- A Autorização para a Prefeitura Municipal firmar convênio com as instituições bancárias para disponibilizarem estrutura externa para atendimentos a clientes que esperam na fila de agências durante a pandemia do Covid-19 (coronavírus), por conta do saque emergencial oferecido pelo Governo Federal;
- O atendimento de que trata o artigo 1º do projeto deverá ser com tenda, cadeiras e funcionários do banco para organização do local;
- A disposição das cadeiras deverá seguir as normas sanitárias preconizadas peia Organização Mundial da Saúde, mantendo o distanciamento entre as pessoas;
- As tendas serão montadas na rua, aumentando a área de atendimento aos clientes, apenas em frente as agências que demandarem o procedimento e poderão permanecer nas vias, caso necessário;
- À TRANSERP as atribuições que já lhe são cabíveis por lei, conforme o art. 3 bem menciona;
- A Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Não há incidente judicial ou óbice processual-legislativo ao prosseguimento e votação plenária da matéria.

Face ao *meritum legis,* junte-se aos autos:

- A Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre medidas para enfrentamento da situação de emergência em saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus;

- O Decreto Legislativo Federal nº 06, de 20 de março de 2020, que reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020;

- O Decreto Estadual nº 64.879, de 20 de março de 2020, do Governo do Estado de São Paulo, que declara estado de Calamidade Pública;

- O Decreto Municipal nº 076/2020, de 23 de março de 2020, que declara estado Calamidade Pública na cidade de Ribeirão Preto;

- O Decreto Municipal nº 083, de 06 de abril de 2020, que prorroga o estado de Calamidade Pública em nossa cidade;

Parágrafo Único - Tratando-se de projeto em regime de urgência especial, ou quando estejam elas assinadas pela maioria absoluta dos Vereadores, as emendas e subemendas poderão ser oferecidas por ocasião dos debates em Plenário.

[2] Aprovado na sessão ordinária da Câmara Municipal de Ribeirão Preto, de 14/04/2020.

- A Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.357/20, do Distrito Federal.

Em escorço, o necessário.

Passe-se à análise constitucional, legal, regimental e redacional da matéria, a qual não se emoldura em nenhuma das hipóteses de necessidade de parecer sobre o mérito ou providências outras (antecessoras a atinente votação plenária), dispostas tanto no § 3º, do art. 72 (afetas à CCJR) quanto no artigo 73 e subsequentes (demais comissões permanentes), todos do RICMRP.

I – ANÁLISE VERTICAL: COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR – CONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA

1. Trata-se de matéria protetiva aos direitos do consumidor e à saúde pública (v. art. 196, da CR).

2. De proêmio, não há de ser suscitada e placitada afronta ao princípio federativo e aos preceitos do artigo 24, incisos V e VIII, e § 3º, da Constituição da República e artigo 275 da Constituição do Estado de São Paulo, vez que a matéria pode ser tratada suplementarmente pelo Município de Ribeirão Preto, regulando questão de interesse predominantemente local, máxime ao artigo 30, incisos I e II, da indigitada Carta Magna.

3. Colima essa teleologia o art. 55, § 1º, do Código de Defesa do Consumidor, delineando insertos aos assuntos de interesse local os relativos à proteção do consumidor: *in litteris*

> *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.*
> *§ 1° 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).

4. A Constituição da República e, por simetria, a Constituição Bandeirante e a Lei Orgânica do Município são todos harmônicos, sendo incabível, pois, interpretá-los de forma fragmentária.

5. Nesses lindes de reflexões, veja-se o que escreve a pena abalizada do Ministro da Corte Maior, Dr. Eros Grau (Reclamação n. 6.568, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJe 25.9.2009): *ipsis litteris*

"(...) a Constituição é, contudo, uma totalidade. Não um conjunto de enunciados que se possa ler palavra por palavra, em experiência de leitura bem comportada ou esteticamente ordenada. Dela são extraídos, pelo intérprete, sentidos normativos, outras coisas que não somente textos. A força normativa da Constituição é desprendida da totalidade, totalidade normativa, que a Constituição é".

6. Demais, o Supremo Tribunal Federal ressoa em unívoco que o ente municipal tem competência para legislar sobre direito do consumidor, em especial sobre:

6.1 O horário do comércio local;
6.2 O tempo máximo de cliente em fila de espera;
6.3 **A obrigação de instalar equipamentos destinados a proporcionar ao consumidor segurança (exempli gratia, portas eletrônicas e câmeras de segurança) e conforto (instalações sanitárias, fornecimento de cadeiras de espera e colocação de bebedouro).**

7. Precedentes do Excelso Pretório:

"AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. NORMAS ADMINISTRATIVAS MUNICIPAIS QUE DISCIPLINAM O HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DO COMÉRCIO LOCAL. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA OS ASSUNTOS DE SEU INTERESSE: ART. 30, I, DA CONSTITUIÇÃO. Os Municípios têm autonomia para regular o horário do comércio local, desde que não infrinjam leis estaduais ou federais válidas, pois a Constituição lhes confere competência para legislar sobre assuntos de interesse local. Agravo Regimental a que se nega provimento" (AI 622.405-AgR, Relator o Ministro Eros Grau, Segunda Turma, DJe 15.6.2007).

"AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. COMPETÊNCIA DE MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE ATIVIDADE BANCÁRIA. INTERESSE LOCAL. POSSIBILIDADE. 1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o RE 610.221, da relatoria da ministra Ellen Gracie, reconheceu a repercussão geral da controvérsia sobre a competência dos Municípios para legislar sobre o tempo máximo de espera de clientes em filas de instituições bancárias. Na oportunidade, esta nossa Casa de Justiça reafirmou a jurisprudência, no sentido de que os Municípios possuem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, tais como medidas que propiciem segurança, conforto e rapidez aos usuários de serviços bancários. 2. Agravo regimental desprovido" (RE 254.172-AgR, Relator o Ministro Ayres Britto, Segunda Turma, DJe 23.9.2011, grifos nossos).

> *"O Município pode editar legislação própria, com fundamento na autonomia constitucional que lhe é inerente (CF, art. 30, I), com o objetivo de determinar, às instituições financeiras, que instalem, em suas agências, em favor dos usuários dos serviços bancários (clientes ou não), equipamentos destinados a proporcionar-lhes segurança (tais como portas eletrônicas e câmaras filmadoras) ou a propiciar-lhes conforto, mediante oferecimento de instalações sanitárias, ou fornecimento de cadeiras de espera, ou, ainda, colocação de bebedouros. Precedentes" (AI 347.717-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJ 5.8.2005).*

8. Para expurgar qualquer laivo de dúvida, a conspícua Ministra Carmem Lúcia, no Recurso Extraordinário com Agravo nº 665.381, quando do julgamento da Lei do município do Rio de Janeiro que dispõe sobre a adaptação de computador para utilização por pessoas portadoras de deficiência visual em lan house, cyber cafés e estabelecimentos similares (direito do consumidor), assim determinou, conforme ementa nuclear: in verbis

> *"AGRAVO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA DE MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. PRECEDENTES. AGRAVO E RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDOS".*

7. Noutro giro, ao normatizar a instalação tendas para o atendimento e fila de espera externos às agências bancárias, a presente também atende às recomendações da OMS[3] e do Ministério da Saúde quanto ao distanciamento social em período de pandemia do Covid-19, **enfeixando-se ao átrio de proteção à saúde pública municipal.**

8. Nessa senda, segundo o artigo 23, inciso II, e o art. 196, todos da Constituição da República, é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública, cabendo citar o último artigo referido: *in verbis*

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

9. Sobre a referida saúde pública, colacionem-se as judiciosas lições de Hely Lopes Meirelles ("Direito Municipal Brasileiro" - 17ª ed. - Ed. Malheiros 2013 p. 478/479):

[3] Organização Mundial da Saúde

> "A saúde pública tem merecido de todos os povos civilizados especial atenção, através de medidas preventivas e processos curativos de enfermidades que acometem o homem, em caráter epidêmico ou endêmico, agudo ou crônico, hereditário ou adquiridas no meio ambiente."
> (...)
> "A saúde pública está intimamente relacionada não só om as condições ambientais em que vivem os indivíduos, como - e principalmente - com os alimentos de que se nutrem. Daí a preocupação constante das Nações modernas de atuar no duplo sentido da higienização das cidades e regiões habitáveis e de controlar e orientar a alimentação do povo, para obter maior número de cidadãos prestantes e o máximo rendimento das atividades humanas."
> (...)
> **"Ao Município sobram poderem para editar normas de preservação da saúde pública nos limites de seu território, uma vez que, como entidade estatal que é, está investigo de suficiente poder de polícia inerente a toda a Administração Pública para a defesa da saúde e do bem-estar dos munícipes. Claro é que o Município não pode legislar e agir contra as normas gerais estabelecidas pela União e pelo Estado-membro ou além delas, mas pode supri-las na sua ausência, ou complementá-las em suas lacunas, em tudo que disser respeito à saúde pública local (CF, arts. 24, XII, e 30, I, II e VII)."** (grifamos).

9. Inconfundível, portanto, com os interesses regional ou nacional, por versarem sobre pedra angular Ribeirão-pretana, pois autorizam a Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto a firmar parceria com a Caixa Econômica Federal (o substitutivo amplia para todas as instituições bancárias) para disponibilizar estrutura externa para atendimentos a clientes que esperam na fila de agências durante a pandemia do Covid-19 (coronavírus), por conta do saque emergencial oferecido pelo Governo Federal.

10. Logo, o objeto do presente projeto está em consonância com a Lei Orgânica do Município, cabendo a esta Casa a deliberação sobre a matéria em crivo. Eis o que reza o inc. I, da letra "a", do art. 8º, da LOM:

> *"Art. 8º. - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado na letra "b" deste artigo, dispor sobre as matérias de competência do Município e, dentre outras atribuições, especialmente:*
> *a) - COMPETÊNCIA GENÉRICA*
> *I - legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, no que couber;"*

II – ANÁLISE HORIZONTAL: COMPETÊNCIA PARLAMENTAR PARA LEGISLAR – CONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA

11. A iniciativa destas projeções são de competência comum entre o Chefe do Poder Executivo e Vereador(a), porquanto a matéria não se insere no rol 'numerus clausus' de inciativa privativa do Alcaide, conforme o artigo 39 da LOMRP, o artigo 24, § 2º da Constituição Estadual e o artigo 61 da Constituição da República.

12. Sobre a subsunção ao referido rol taxativo, no ARE nº 878911, com Repercussão Geral, o Supremo Tribunal Federal, declarando constitucional lei municipal de origem parlamentar que determinava a instalação de câmeras de monitoramento em escolas públicas e cercanias, assim decidiu: *in litteris*

> Recurso extraordinário com agravo. **Repercussão geral.** 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. **Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.**
>
> (...)O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. **Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo.**
>
> (...) No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. Por fim, acrescente-se que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição. Ante o exposto, manifesto-me pelo reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional debatida nos presentes autos e, no mérito, pela reafirmação da jurisprudência desta Corte no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura

ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal). (grifamos).

6. Com espeque nos julgamentos do Excelso Pretório, vem se unificando posicionamento acertado da Corte Bandeirante: *in verbis*

A. I. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei que institui a "Semana de Conscientização sobre a Alienação Parental no Município". II. Inexistência de violação à iniciativa legislativa reservada. O rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. III. Inocorrência de usurpação de atribuição administrativa do Chefe do Executivo. Norma de caráter geral e abstrato, com o fim de proporcionar à população do município conhecimento sobre a temática, bem como fomentar iniciativas de combate à alienação parental. IV. Inexistência de disposições, na normativa impugnada, que tratem de organização administrativa do Poder Executivo ou gestão de escolas e serviços escolares, questões que deverão ser devidamente regulamentadas pelo Chefe do Poder Executivo para assegurar o cumprimento da norma. Inocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. V. Criação de gastos sem indicação de fonte de custeio. Inconstitucionalidade não caracterizada. Possibilidade de realocação e suplementação orçamentária. Fundamento, ademais, que ensejaria, no máximo, a inexequibilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada. VI. Pedido julgado improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2235511-51.2017.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 09/05/2018; Data de Registro: 10/05/2018).

B. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha permanente de combate à pichação e atos de vandalismo no Município de Suzano. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Ausente ofensa à regra de iniciativa, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de infração ao princípio da harmonia e interdependência entre os poderes na parte principal do texto legal. Não configurada, nesse ponto, usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. Ausência de dotação orçamentária específica que não torna a norma inconstitucional, importando, no máximo, na sua inexequibilidade no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à hipótese de infração administrativa e às sanções, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' da multa cominada, o que contrasta com o princípio da legalidade estipulado no artigo 111 da Constituição Paulista. Vedado ao Poder Legislativo deixar ao arbítrio do administrador a disciplina de matéria reservada à lei. Inconstitucionalidade, ademais, do trecho normativo que interfere na prática de atos de gestão, impondo à Administração "termos de parcerias", assim como outras medidas executivas e específicas.

> Violação à interdependência e harmonia entre os Poderes, apenas nesse particular. Procedência parcial do pedido. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2246723-06.2016.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/04/2017; Data de Registro: 06/04/2017).

10. Ora, de simples intelecção, o fato das normas também serem direcionadas ao Poder Executivo local, desta feita em CARÁTER AUTORIZATIVO, não indica que devam ser de iniciativa privativa, inexistindo afronta ao princípio da **reserva da administração** ou da **separação das funções do Poder**.

11. Eis o posicionamento do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2234052-48.2016.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/05/2017; Data de Registro: 07/06/2017):

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 11.880, de 26 de fevereiro de 2016, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação dos gastos relativos às publicidades impressas ou digitais da administração pública municipal, direta ou indireta". ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Rejeição. Lei impugnada, de iniciativa parlamentar que – diversamente de interferir em atos de gestão administrativa – busca apenas garantir efetividade ao direito de acesso à informação e ao princípio da publicidade e transparência dos atos do Poder Público, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, e art. 37, caput, da Constituição Federal. Princípio da reserva de administração que, nesse caso, não é diretamente afetado, mesmo porque "o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa" do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014). Entendimento, portanto, que se justifica porque a matéria não versa sobre criação, extinção ou modificação de órgãos administrativos, nem implica na criação de novas atribuições para o Poder Executivo, senão na simples reafirmação e concretização de direitos reconhecidos pela Constituição Federal e que, inclusive, já foram objeto de regulamentação pela União em termos gerais, como consta da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, com expressa ressalva da competência dos demais entes federativos para definir regras específicas sobre o tema (art. 45). Competência legislativa concorrente. Alegação de inconstitucionalidade afastada sob esse aspecto. ALEGAÇÃO DE FALTA DE INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONIVEIS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (art. 25 da Constituição Estadual). Rejeição. As despesas (extraordinárias) para proporcionar aquela pequena informação (cabível em uma simples linha do texto publicitário), se existentes, seriam de valor insignificante para o município e poderiam ser absorvidas pelo próprio orçamento da publicidade, sem custos adicionais ou com custos mínimos, de forma que a falta de previsão orçamentária, por si só não justifica o reconhecimento de inconstitucionalidade da norma. Interpretação que decorre não apenas do princípio da razoabilidade, mas também de ponderação orientada pela regra*

contida no art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000, que reputa desnecessária a demonstração de adequação orçamentária e financeira de despesa considerada irrelevante. Posicionamento que foi prestigiado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014 e cuja orientação também é adotada no presente caso como razão de decidir. Ação julgada improcedente.

12. Seguindo o irreprochável escólio de Hely Lopes Meirelles: *in litteris*

> "Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais" (v. "Direito Municipal Brasileiro", 15ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2006, pp. 732/733).

13. O presente projeto de lei é de caráter genérico e abstrato. Nesse sentido, é producente socorrermo-nos, novamente, dos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles:

> "Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os critérios suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental" ("Direito Municipal Brasileiro", 6ª ed., Malheiros Editores/SP, 1990, p. 441)".

14. Insustentável, assim, a tese de ofensa à regra da separação das funções do Poder.

15. Além disso, ao autorizar parceria com as instituições bancárias visando a preservação da saúde pública, a projeção não age com ingerência, tampouco não se imiscui na gestão dos atos administrativos no município, porquanto apenas traça contornos mínimos (rol mínimo e exemplificativo) para:

15.1 A existência, validade e eficácia da norma (aplicabilidade);

15.2 Garantir direitos aos destinatários: os estabelecimentos que disciplina, seus consumidores (a população) e a possível fiscalização (sem inovar, defini-la ou regulá-la).

16. Noutro prisma, analisando o desdobrar dos eventos que acarretaram esta, verifica-se que em 22 de janeiro de 2020 foi ativado o Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública para o novo Coronavírus (COE-nCoV), conforme estratégia prevista no Plano Nacional de Resposta às Emergências em Saúde Pública do Ministério da Saúde (http://bit.ly/planoderespostaemergencia).

17. Por definição do Ministério da Saúde, o Coronavírus "é uma família de vírus que causam infecções respiratórias. O novo agente do coronavírus foi descoberto em 31/12/19 após casos registrados na China. Provoca a doença chamada de coronavírus (COVID-19)"[4].

18. Diante do novo vírus, em de 30 de janeiro de 2020 a Organização Mundial de Saúde (OMS) Declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional.

19. Dada a rápida proliferação e lesividade, inexistindo imunidade adquirida (o COVID-19 é uma mutação nova) e vacinação, resultando, assim, exponencial contágio e casos de mortes em várias regiões do planeta, em 11 de março de 2020 a OMS afirmou, publicamente, **pandemia** em relação ao novo coronavírus.

20. Aos 04 de fevereiro do corrente ano, o Ministério da Saúde baixou a Portaria n. 188/GM/MS, que veicula a Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – ESPIN.

21. Em seguida, aos 06 de fevereiro deste ano, sobreveio a Lei Federal n. 13.979, que *dispõe sobre medidas para enfrentamento da situação de emergência em saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus* e, nos incisos II e III, de seu art. 3º **determinou o isolamento social e a quarentena como mecanismos de enfrentamento à essa doença.**

22. De se esperar, no âmbito jurisdicional, em 19 de março recente o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), mediante a resolução n. 313/20, suspendeu o expediente e prazos forenses até 30 de abril, passando a funcionar, o Judiciário, com "atendimento via plantão".

23. Diante desse triste quadro, e já padecendo com as complicações advindas do contágio pelo vírus, foi declarada Calamidade Pública pela União (Decreto Legislativo nº 06, de 20/03/2020), no Estado de São Paulo (cf. Decreto Estadual nº 64.879, de 20/03/2020, prorrogado até 22 de abril) e no município de Ribeirão Preto (Decreto Municipal n. 076/2020, de 23/03/2020, prorrogado pelo Decreto nº 083, de 06/04/2020), determinando, em síntese:

[4] https://coronavirus.saude.gov.br/, acessado em 27/03/2020, às 09:57h.

23.1 O reconhecimento, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF), notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020;

23.2 A suspensão das atividades não essenciais das administrações direta e indireta, pelo período que especificam (em Ribeirão Preto, de 24 de março a 26 de abril de 2020) e de todos os serviços públicos à exceção dos órgãos e entidades de segurança pública e viária, saúde, assistência social, saneamento básico, zeladoria, comunicação, tecnologia da informação e processamento de dados;

23.3 Suspendem, ainda, as atividades de todos os parques e vedada a utilização de praças e outros locais públicos para a prática de esportes e atividades lúdicas que possam provocar aglomeração de pessoas;

23.4 Dentre outras suspensões, a do comércio, paralizações e outros efeitos.

24. Em consequência, a economia, as pessoas jurídicas e a população em geral amargam grandes dificuldades financeiras, mas é necessário acatarmos o isolamento recomendado pelos especialistas e órgãos oficiais de saúde e "FICARMOS EM CASA", para o achatamento da curva de contaminação, e evitarmos tanto o colapso do SUS quanto mais mortes!

25. Creches, escolas, faculdades, universidades, praças, parques, cinemas, bares, restaurantes e outros locais que comportam aglomerações seguem fechados.

26. Eventos esportivos e culturais cancelados, à exemplo das olimpíadas.

27. As vias das cidades estão vazias.

28. Com a reclusão e a incerteza, o gradiente de humor das pessoas varia de irritabilidade, intranquilidade e medo, com acirramento dos diálogos e embates ideológicos, passando pela neutralidade e apatia nalguns e chegando, noutros, à positividade e esperança de dias melhores.

29. A comunicação interpessoal passou a se realizar essencialmente pela internet.

30. A humanidade, que já enfrentou outras pandemias, como a peste bubônica (também conhecida como peste negra), a gripe espanhola, a varíola, o tifo, a cólera, a tuberculose, e o HIV (ainda o enfrenta), o H1N1, dentre outras, mudará vários paradigmas e comportamentos mundiais daqui em diante em razão do famigerado vírus COVID-19.

31. Nessa esteira, pululam muitas medidas ao combate do Coronavírus e auxílio à população, por exemplo:

- A Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto suspendeu por 60 (sessenta) dias os cortes (por inadimplência) no fornecimento de água;
- Por sua vez, a CPFL também faz suspensão temporária (por 90 dias) do corte de energia elétrica por não pagamento das respectivas contas;
- O Ministério da Saúde já destinou mais de R$ 1 bilhão em todo o país;
- PL FEDERAL Nº 1.066/2020: Os plenários da Câmara Federal e do Senado aprovaram o auxílio emergencial de R$ 600 para trabalhadores informais de baixa renda, a ser concedido durante a pandemia do novo coronavírus. O projeto aguarda a sanção ou veto presidencial (o Presidente da República sinalizou que sancionará).

32. Em nobilíssimo alvedrio, via sessão plenária de 24/03/2020, por votação unânime, foi autorizado o repasse de R$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) da Câmara Municipal de Ribeirão Preto para a Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto com o fito de custear ações ao combate do COVID-19.

33. No mesmo sentido, em sessão plenária de 23/04/2020 a 17ª Legislatura da Edilidade Ribeirão-pretana aprovou o repasse de mais R$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) à Prefeitura Municipal de Ribeirão Preito para o combate ao coronavírus no município.

34. São várias as proposituras desta Casa de Leis aprovadas com o fim de proporcionar o enfrentamento ao COVID-19 e seus efeitos[5].

34.1 *Gratia exempli*, algumas delas:

PROJETO DE LEI Nº 58/2020: Sobre a obrigatoriedade das agências bancárias de Ribeirão Preto de disponibilizarem agendamento para atendimento a idosos, gestantes e deficientes físicos durante o período de pandemia de Covid-19, de autoria do vereador Igor Oliveira (MDB), foi sancionado pelo prefeito e já é lei.

[5]http://www.camararibeiraopreto.sp.gov.br/JW34/noticia/5200;jsessionid=b43f076e9a5182ce14a2ebc256e5;jsessionidversion=2f4a573334:0

PROJETO DE LEI Nº 42/2020: Dispõe sobre a vedação da Prefeitura Municipal e suas autarquias apontarem para cartório de protestos e serviços de proteção ao crédito, os munícipes inadimplentes durante o período que o município estiver em estado de emergência, de autoria do vereador Rodrigo Simões (PSDB), foi vetado pelo Executivo Municipal.

PROJETO DE LEI Nº 53/2020: Dispõe sobre a obrigatoriedade do uso de máscaras pelos motoristas de táxi, transporte por aplicativo, coletivo e fiscal do transporte coletivo, durante o período do estado de calamidade pública, de autoria de Elizeu Rocha (Progressista)

PROJETO DE LEI Nº 52/2020: Autorizando o Poder Executivo a instituir, no município de Ribeirão Preto, como política pública, o Programa Emergencial de Combate à Covid-19, de autoria de Luciano Mega (PDT).

PROJETO DE LEI Nº 51/2020: Estabelecendo a obrigatoriedade da distribuição de cesta básica de alimentos, materiais de limpeza e higiene pessoal durante a pandemia de Covid-19, de autoria de Jorge Parada (PT).

PROJETO DE LEI Nº 45/2020: Estabelece a obrigatoriedade dos bancos e correspondentes bancários providenciarem limpeza nos terminais e equipamentos durante a pandemia do Covid-19, também de autoria de Jorge Parada.

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 19/2020: Declarado estado de calamidade pública e/ou emergência no município de Ribeirão Preto, decorrentes da infecção humana pelo novo Coronavírus, ficam isentos do ISSQN os serviços odontológicos, autoria de Bertinho Scandiuzzi (PSDB).

PROJETO DE LEI Nº 61/2020: Sobre o funcionamento excepcional dos escritórios de contabilidade durante o período que o município estiver em estado de calamidade pública, autoria Rodrigo Simões (PSDB).

PROJETO DE LEI Nº 57/2020: Dispõe sobre a disponibilização de álcool em gel em elevadores de prédios comerciais e residenciais de Ribeirão Preto, de autoria de Igor Oliveira.

PROJETO DE LEI Nº 59/2020: Criando a central de recebimento de denúncias de violação às medidas restritivas de aglomeração de pessoas impostas para evitar o aumento da disseminação da doença covid-19, de autoria de Bertinho Scandiuzzi.

PROJETO DE LEI Nº 50/2020: Dispondo sobre publicidade, transparência, acesso à informação e medidas que visem assegurar a divulgação dos atos administrativos e gastos realizados pelo poder executivo para o combate ao Covid-19, de autoria de Lincoln Fernandes (PDT).

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 18/2020: Sobre as penalidades a serem aplicadas ao fornecedor de produtos ou serviços que, em decorrência de situação de emergência ou calamidade pública, incorram no descumprimento do previsto no inciso X, do art. 39 da Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), de autoria de Paulo Modas (PSL).

PROJETO DE LEI Nº 62/2020: Dispõe sobre a distribuição de equipamentos de proteção individual às instituições de longa permanência de idosos de Ribeirão Preto, de autoria de Alessandro Maraca (MDB).

PROJETO DE LEI Nº 63/2020: Sobre a obrigatoriedade de instalação de placas de proteção sanitária em caixas de hipermercados, supermercados e atacadistas, de autoria de Alessandro Maraca.

PROJETO DE LEI Nº 44/2020: dispõe sobre a adoção de medidas pelo Daerp, na cobrança do consumo da tarifa de água e esgoto durante a vigência do estado de emergência ou calamidade pública, de autoria de Paulo Modas.

PROJETO DE LEI Nº 46/2020: Prorrogando por 90 (noventa) dias os prazos de processos e recursos administrativos no âmbito da administração direta e indireta do município, de autoria de Alessandro Maraca.

PROJETO DE LEI Nº 54/2020: Institui a política municipal de sanitização em Ribeirão Preto para evitar a transmissão de doenças infectocontagiosas, autoria de Orlando Pesoti (PDT).

PROJETO DE LEI Nº 70/20: Altera o calendário oficial de atividades do município conforme especifica e dá outras providências (alteração da data de comemoração do dia as mães), de autoria do Vereador Lincoln Fernandes, sancionado pelo Prefeito (06/5/2020).

PROJETO DE LEI Nº 71/20: Obriga a divulgação do número de leitos de UTI disponíveis para tratamento do coronavírus, bem como do número de pacientes curados da doença no município de Ribeirão Preto, de autoria do Vereador Lincoln Fernandes.

PROJETO DE LEI Nº 72/20: Institui medidas de transparência ativa no município de Ribeirão Preto, referentes Às ações de enfrentamento ao COVID-19, e dá outras providências, autoria da Vereadora Gláucia Berenice.

PROJETO DE LEI Nº 73/20: Dispõe sobre as condições gerais para abertura das academias de esportes no município de Ribeirão Preto e dá outras providências, de autoria do Vereador Boni.

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 17/2020: Concedendo isenção ISS para prestadores que realizarem serviços para implementar estruturas para

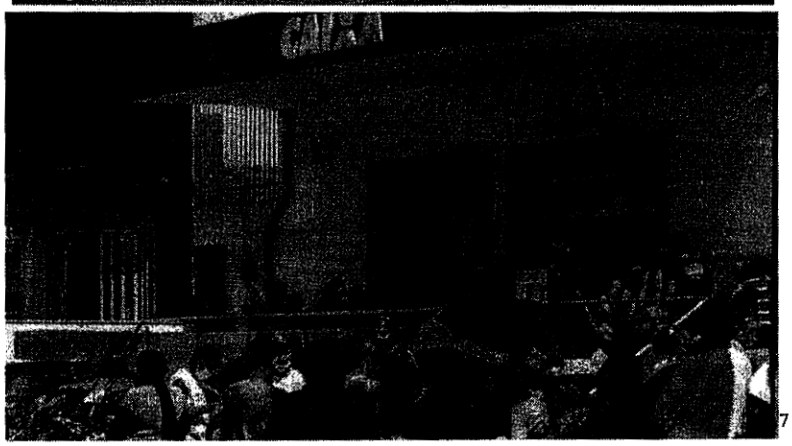
atendimento dos pacientes com covid-19, autoria Renato Zucoloto (Progressista).

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 14/2020: Susta os efeitos dos artigos 6º e 11º do Decreto nº 091, de 17 de abril de 2020, que dispõe no município de Ribeirão Preto, medidas de proteção à coletividade a serem adotadas para enfrentamento do estado de calamidade pública e de emergência de saúde pública decorrentes do Coronavírus - Covid-19, autoria de Alessandro Maraca.

35. Retirando substrato axiológico, de validade e eficácia do preocupante panorama narrado e das medidas ressaltadas, sendo de extrema NECESSIDADE, PLAUSIBILIDADE E RELEVÂNCIA, a presente projeção se solidifica constitucional e lícita, por ser de aplicação necessária à preservação da saúde e dos direitos do consumidor nesse calamitoso e pandêmico momento que enfrentamos.

35. Eis algumas imagens que ilustram o perigo de quem enfrenta as filas para o recebimento do auxílio emergencial do governo federal:

[6]



[7]

[6] https://www.diariodecanoas.com.br/noticias/regiao/2020/05/04/comeco-de-semana-e-de-muita-espera-por-atendimento-para-o-auxilio-emergencial-da-caixa.html

[7] https://gcn.net.br/noticias/408650/franca/2019/03/prefeitura-estuda-ir-a-justica-contra-a-caixa-houve-um-despreparo

36. De igual sorte, a questão fulcral cá tratada foi posta e joeirada pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, quando da análise de quatro ações diretas de inconstitucionalidade, as quais confirmaram a competência desta Casa para legislar sobre a temática **direito do consumidor**:

> ***Primeira.*** *A Lei Municipal nº 12.264/2010, de autoria do então Vereador, hoje Deputado estadual Léo Oliveira, que DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE DIVISÓRIA S ENTRE OS CAIXAS E O ESPAÇO RESERVADO PARA OS CLIENTES QUE AGUARDAM ATENDIMENTO NOS ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS. A FEBRABAM (Federação Brasileira dos Bancos) interpôs Ação direta de Inconstitucionalidade (ADI), numerada 0346306-08.2010.8.26.0000, e nos moldes de Acórdão a Ação foi julgada improcedente.*
>
> ***Segunda.*** *A Lei Municipal nº 13.074/2013, de autoria do ex-Vereador, José Carlos de Oliveira (Bebé), que DISPÕE SOBRE O TEMPO DE ATENDIMENTO AO USUÁRIO NOS CAIXAS DOS ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS DENOMINADOS DE HIPERMERCADOS, SUPERMERCADOS OU CONGÊNERES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. A APAS - Associação Paulista de Supermercados ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN, numerada 2067821-02.2014.8.26.0000, e nos ditames de Acórdão a Ação foi julgada improcedente.*
>
> ***Terceira.*** *A Lei Municipal nº 13.074/2013, de autoria do Vereador Lincoln Fernandes, que obriga os estabelecimentos comerciais, não mantidos pelo Município, que possuem sistema de chamada de clientes por meio de painéis eletrônicos, a emitirem senhas impressas pelo método braile e a realizarem chamada por voz, com informação do número da senha e do guichê de atendimento. (...) Matéria de interesse local, concernente a proteção e defesa do consumidor portador de deficiência, em relação à qual cabe ao Município suplementar a legislação federal, nos limites da competência definida no artigo 30, I e II, da CF. Ação improcedente (Ação Direta de Inconstitucionalidade 2154938-26.2017.8.26.0000; Relator (a): Antonio Celso Aguilar Cortez; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/12/2017; Data de Registro: 14/12/2017).*
>
> ***Quarta.*** *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei n. 13.995, de 24 de maio de 2017, do Município de Ribeirão Preto – Legislação que estabelece a obrigatoriedade de instalação de dispositivos de áudio junto aos terminais de consultas de preços por código de barras nos estabelecimentos. I. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO – Há interesse local na definição de práticas comerciais no âmbito da proteção da pessoa portadora de deficiência – Medidas de proteção à pessoa portadora de deficiência visual que devem ser adequadas à realidade local – Precedente do E. STF –*

Atendimento ao princípio federativo (artigo 1º da Constituição do Estado de São Paulo) – Legislação sobre matérias vinculadas a consumo e à proteção das pessoas portadoras de deficiência apenas suplementar, respeitadas as normas federais e estaduais existentes. II. LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL EXISTENTES SOBRE O TEMA – O comando legal "o Poder Público promoverá" tem conteúdo programático, podendo se aperfeiçoar por meio da edição de atos normativos que imponham obrigações a terceiros – A União, ao disciplinar a oferta e as formas de afixação de preços de produtos e serviços para o consumidor, embora não tenha previsto a instalação de dispositivo de áudio para reprodução sonora do valor nas leitoras de código de barras, não o proibiu – Adoção de medidas que promovam a acessibilidade recomendada no artigo 69 do Estatuto das Pessoas com Deficiência, que tem status de norma constitucional – Legislação impugnada que promove, no âmbito local, as intenções veiculadas nas legislações federal e estadual. III. CONFLITO ENTRE A PROTEÇÃO À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA E A LIVRE INICIATIVA – Legislação municipal que tem por objeto específico a proteção da pessoa portadora de deficiência – Matéria comercial regulada de forma secundária, de modo que a lei municipal pode mesmo impor condição que termine por alterar o sentido da legislação federal – Impossibilidade de análise de conflito entre leis infraconstitucionais em sede de controle concentrado de constitucionalidade – Princípio do não-retrocesso – Lei que ampliou a garantia de uma vida digna aos portadores de deficiência – Inocorrência de inviabilização ao exercício da atividade econômica, no caso. IV. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA – A simples ausência de previsão orçamentária específica não seria capaz, por si só, de eivar de inconstitucionalidade o ato normativo vergastado. Inocorrência de inconstitucionalidade. Ação julgada improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2156531-90.2017.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/05/2018; Data de Registro: 28/06/2018).

36. Noutro aspecto, a ausência de indicação de fonte de custeio ou sua indicação genérica na projeção não têm o condão de inquinar a norma de inconstitucionalidade, restando incólumes os dispositivos previstos no art. 195 da Constituição da República, no art. 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e no art. 25 da Constituição Bandeirante.

37. Coadunando ao arguido, também não há lesão ao estatuído no artigo 167, inciso I, da CR, pois em verdade não se estabelece alteração em Lei Orçamentária, não sendo esse o objeto da norma.

38. Eis a jurisprudência dominante do E. Tribunal de Justiça Paulista (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2160527-96.2017.8.26.0000;

Relator (a): Amorim Cantuária; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 22/11/2017; Data de Registro: 23/11/2017): *in verbis*

> *AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 9.329, DE 03 DE MAIO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE PRUDENTE, QUE TRATA DE ISENÇÃO/REDUÇÃO DA "TAXA" DE INSCRIÇÃO EM CONCURSO DE CARGOS PÚBLICOS MUNICIPAIS PARA ESTUDANTES E DESEMPREGADOS – INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES – INICIATIVA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE A QUESTÃO – VALOR PAGO PELO CANDIDATO QUE NÃO PODE SER CONSIDERADO TAXA (EM SENTIDO TÉCNICO-TRIBUTÁRIO) OU PREÇO PÚBLICO, INSERINDO-SE NO CONCEITO DE "OUTROS INGRESSOS" DO ART. 159 DA CE – INEXISTÊNCIA DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO PARA TRATAR DESTA ESPÉCIE DE RECEITA, APLICANDO-SE A REGRA GERAL DA INICIATIVA CONCORRENTE – NORMAS QUANTO À INSCRIÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO QUE, ADEMAIS, NÃO PODEM SER CONSIDERADAS COMO DISCIPLINA DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES, POR DIZEREM RESPEITO A FASE ANTERIOR AO PROVIMENTO DO CARGO – DISCRÍMEN QUE, OUTROSSIM, MOSTRA-SE RAZOÁVEL E PONDERADO NA BUSCA DA ISONOMIA, AO GARANTIR IGUALDADE DE CONDIÇÕES ENTRE OS CANDIDATOS AOS CARGOS PÚBLICOS, INDEPENDENTEMENTE DE SUA SITUAÇÃO ECONÔMICA - **AUSÊNCIA, POR FIM, DE VIOLAÇÃO AO ART. 25 DA CE EM RAZÃO DA PREVISÃO GENÉRICA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PRÓPRIA PARA COBRIR AS DESPESAS DECORRENTES DA EXECUÇÃO DA LEI, CONFORME ENTENDIMENTO PACIFICADO DO C. STF E DESTE E. ÓRGÃO ESPECIAL - AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE**. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2083683-08.2017.8.26.0000; Relator (a): João Negrini Filho; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/02/2018; Data de Registro: 12/03/2018)*

39. Do contrário, evocar eventual reflexo orçamentário, serviria de pretexto para esvaziar totalmente a função de legislar.

40. Por simples, eventuais reflexos orçamentários poderão ser absorvidos pelo orçamento de três maneiras[8]:

> (A) via inserção nas despesas já previstas, seja por meio da utilização de reserva orçamentária de determinada rubrica, seja pelo remanejamento de verbas previstas e não utilizadas;
>
> (B) por créditos adicionais, com (B.1) os suplementares àqueles devidamente autorizados, (B.2) os especiais ou (B.3) os extraordinários, ou;
>
> (C) quando inviável essa complementação, por meio da inserção no planejamento orçamentário do exercício subsequente.

[8] ADI 2035546-29.2016.8.26.0000, contidos no v. voto condutor do I. Relator Desembargador Evaristo dos Santos, Comarca: São Paulo, Órgão julgador: Órgão Especial, Data do julgamento: 27/07/2016.

41. O Supremo Tribunal Federal (STF) atesta, ademais, que a imprevisão orçamentária na Lei de Diretrizes Orçamentárias *torna inexequível, no exercício em que ela vige, as providências não autorizadas, mas não as invalida, nem as nulifica,* conforme excerto retirado de voto do Ministro Gilmar Mendes no julgamento da ADI 3.599 (ADI 3599/DF Rel. Min. Gilmar Mendes j. 21.05.2007):

> "O tema é conhecido do Supremo Tribunal Federal há bastante tempo. Na ADI 1292-MT, Rel. Ilmar Galvão, unânime, DJ de 15.9.1995, sagrou-se o entendimento de que não se viabiliza controle abstrato de constitucionalidade quando se pretende confrontar norma que impõe despesa alusiva à vantagem funcional e ao art. 169 da Constituição, pois a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tãosomente a sua aplicação naquele exercício financeiro. Outros precedentes seguiram-se, todos no sentido do não conhecimento da ação direta quando fundada no argumento da ausência de prévia dotação orçamentária para a realização de despesas (ADI 1585 DF, Rel. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ de 3.4.1998; ADI 2.339 SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343 SC, Rel. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003).".

42. De igual sorte, repita-se, o Decreto Legislativo Federal nº 06, de 20 de março de 2020, reconheceu, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

43. Com isso, dispensou-se ao ente federado a limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

44. Seguindo essa normativa declaratória de calamidade, para enterrar qualquer discussão, o Excelso Pretório, em sede de Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6357/20, do Distrito Federal, em decisão do Ministro-relator, Dr. Alexandre de Moraes, utilizando-se de interpretação conforme a Constituição, face à atual pandemia do COVID-19, **determinou o excepcional afastamento da incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, e parágrafo 14, da LDO/2020 (da União)**. Eis a parte dispositiva dessa decisão:

> "Diante do exposto, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR na presente ação direta de inconstitucionalidade, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, caput, in fine e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19. Ressalto que, a presente MEDIDA CAUTELAR se aplica a todos os entes

federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19. Intime-se com urgência. Publique-se.".

45. Logo, são inaplicáveis os referidos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal para vetar ou se furtar à aplicação da presente normativa.

46. Por derradeiro a este tema, ao determinarem que será de responsabilidade das agências bancárias a higienização e a adoção de medidas de prevenção das áreas externas, com a distribuição de máscaras e álcool gel, **estas normas mitigam muito os custos ao erário de nossa urbe, e eventual fiscalização aos estabelecimentos destinatários já compõe o poder de polícia, serviços e orçamento público municipais, afastando qualquer celeuma nesse sentido.**

III - ANÁLISE HORIZONTAL: FORMA, PROCEDIMENTO E REDAÇÃO - CONSTITUCIONALIDADE FORMAL OBJETIVA

47. As proposituras são pertinentes à Lei Ordinária, *ex vi* os incisos do §1º, do artigo 35, da LOMRP.

48. Atendem ao correto e hodierno vernáculo, estando acompanhadas de justificativa[9].

49. Quanto à técnica legislativa, articulam bem seus artigos, trazendo em seus bojos as partes **(a) preliminar** (ementa, enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas), **(b) normativa** (conteúdo substantivo da matéria regulada) e **(c) final** (prazo de vigência, aplicando-se, *in casu*, a revogação tácita e genérica de dispositivos).

50. Tratam, ademais, de único objeto (inc. I, do art. 7º, da LC 95/98)[10] – autorizam a Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto a firmar parceria com a Caixa Econômica Federal (o substitutivo amplia para todas as instituições bancárias) para disponibilizar estrutura externa para atendimentos a clientes que esperam na fila de agências durante a pandemia do Covid-19 (coronavírus), por conta do saque emergencial oferecido pelo Governo Federal – de forma **clara**[11], **precisa**[12] e **lógica**[13].

---

[9] Está em diapasão com o novo acordo ortográfico da língua portuguesa, promulgado pelo Decreto Federal nº 6.583, de 29 de setembro de 2008; RICMRP: Art. 110 - As proposições deverão ser redigidas em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e na ortografia oficial, digitadas e assinadas pelo seu autor ou autores. (..)Art. 112 - As proposições consistentes em emenda à Lei Orgânica do Município, projetos de lei complementar, de lei ordinária, de decreto legislativo, de resolução ou projeto substitutivo deverão ser oferecidas articuladamente, acompanhadas de justificação por escrito e do texto de lei ou outro ato normativo a que digam respeito.

[10] Parágrafo Único, do art. 112, do RICMRP: nenhuma proposição poderá incluir matéria estranha ao seu objeto.

[11] Clareza: inciso I, do art. 11, da LC nº 95/98: a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;b) usar frases curtas e concisas;c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando

51. E a projeção substitutiva, por sua vez, acertadamente amplia o rol (art. 1º) das possíveis instituições bancárias que a Prefeitura Municipal poderá firmar parceria visando disponibilizar a referida estrutura externa para atendimentos a clientes que esperam na fila de agências durante a pandemia do Covid-19 (coronavírus).

52. Em peroração, além da adequada forma, as projeções respeitam a técnica legislativa e os procedimentos de tramitação previstos no art. 127 e seguintes do Regimento Interno Cameral (Resolução nº 174/2015).

IV – DISPOSIÇÃO

53. Em face do acima exposto, diante da Constitucionalidade, Legalidade e Procedibilidade, nosso **PARECER É FAVORÁVEL ao projeto de lei nº 77/2020 e seu Substitutivo,** pugnando-se, outrossim, que sejam aprovados pelo Soberano Plenário desta Casa de Leis (art. 36, do RICMRP).

Sala das Comissões, 07 de maio de 2020.

ISAAC ANTUNES
Presidente

MARINHO SAMPAIO

MAURÍCIO VILA ABRANCHES
Relator/Vice-Presidente

JEAN CORAUCI

MAURÍCIO GASPARINI

preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;

[12] Precisão: inciso II, do art. 11, da LC nº 95/98: a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma; b) expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico; c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto; d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais; e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;

[13] Ordem lógica: inciso III, do art. 11, da LC nº 95/98: a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei; b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio; c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida; d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.