



# Câmara Municipal de Jaboticabal

Estado de São Paulo

## PROCESSO LEGISLATIVO

PROJETO DE LEI Nº 55/2021 - Profa. Paula - Dispõe sobre a obrigatoriedade dos Supermercados de Jaboticabal-SP, oferecerem horário especial de atendimento para idosos, gestantes, lactantes, deficientes físicos e pessoas com comorbidades, durante o período de Pandemia da COVID-19 (SARS-CoV-2), e dá outras providências.

## TRAMITAÇÃO

Data da Ação	14/10/2021
Unidade de Origem	Departamento Jurídico
Unidade de Destino	Departamento Legislativo
Status	Encaminha parecer jurídico

## TEXTO DA AÇÃO

Jaboticabal, 14 de outubro de 2021.

**Leonardo Latorre Matsushita**  
Procurador Jurídico





## DO PROCURADOR JURÍDICO

### Projeto de Lei nº 55/2021

**Assunto: Dispõe sobre a obrigatoriedade dos Supermercados de Jaboticabal-SP, oferecerem horário especial de atendimento para idosos, gestantes, lactantes, deficientes físicos e pessoas com comorbidades, durante o período de Pandemia da COVID-19 (SARS-CoV-2), e dá outras providências.**

Conforme consta dos autos em epígrafe, a Exma. Sra. Vereadora Professora Paula apresenta projeto de lei veiculando o seguinte preâmbulo: “Dispõe sobre a obrigatoriedade dos Supermercados de Jaboticabal-SP, oferecerem horário especial de atendimento para idosos, gestantes, lactantes, deficientes físicos e pessoas com comorbidades, durante o período de Pandemia da COVID-19 (SARS-CoV-2), e dá outras providências”.

Na respectiva exposição de motivos a Exma. Sra. Vereadora registra o seguinte:

**Caros nobres,** tal solicitação se faz necessária diante da complexa crise sanitária advinda do Coronavírus. Sabe-se que uma das principais reclamações dos munícipes de nossa cidade é justamente sobre a falta de conformidade para os idosos, gestantes, lactantes, deficientes físicos e pessoas com comorbidades nas filas das instituições catalogadas como serviços essenciais.

O presente projeto surge no sentido de acomodar essas pessoas e oferecer um melhor conforto, haja vista a dificuldade ocasionada pelo alto tempo de espera por conta da carga reduzida de trabalhadores e de procedimentos necessários para o controle da pandemia da COVID-19.





Recebidos os autos pelo Departamento Jurídico, com pedido de emissão de parecer jurídico efetuado pelo Exmo. Senhor Relator, Dr. Edu Fenerich, de início verifico que a matéria é veiculada por meio adequado (projeto de lei ordinária).

No tocante à verificação de eventual vício de iniciativa, salvo melhor juízo, entendo que inexistente.

Isso porque não se trata de matéria arrolada no artigo 51 da Lei Orgânica Municipal como sendo de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal.

#### **Lei Orgânica Municipal**

Art. 51. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das Leis que versem sobre:

- I. regime jurídico dos servidores;
- II. criação de cargos, empregos e funções na administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;
- III. Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual;
- IV. criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.

Especificamente quanto à possibilidade de gerar atribuições ao Poder Executivo, entendo que a atividade de fiscalização já é atribuição da Administração, não representando inovação.

Ademais, a doutrina e a jurisprudência têm evoluído no sentido de interpretar restritivamente o rol de competência privativa do Chefe do Executivo, a exemplo do entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, abaixo transcrito.

2. A Constituição não reserva à iniciativa do Executivo toda e qualquer lei que gere gastos ou exija implementação prática por órgãos administrativos. A publicidade dos atos locais é matéria de iniciativa concorrente e, aliás, perfeitamente alinhada à função de fiscalização confiada ao Poder Legislativo.

(...)





## CÂMARA MUNICIPAL DE JABOTICABAL

Palácio Ângelo Berchieri

5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente.

6. Ação julgada improcedente.” (ADI 2.444, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJ de 2/2/2015

Prosseguindo, é ilustrativo registro abaixo, constante do texto “Limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas: uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal”, produzido pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado (<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/243237>):

“O que não se admite é que, por iniciativa parlamentar, se promova o redesenho de órgãos do Executivo, ou a criação de novas atribuições (ou mesmo de novos órgãos).”

Acerca do aspecto de geração de despesa ao Poder Executivo, em que pese não se vislumbre no presente caso, outro avanço interpretativo do Supremo Tribunal Federal deve ser obedecido, visto que fora decidido em sede de Repercussão Geral, consolidando o entendimento de que a criação de despesa não é fator impeditivo à iniciativa parlamentar (texto abaixo)

### **Tese 917 do STF (Repercussão Geral)**

Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, 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)

Com efeito, a ausência de apontamento ou a indicação genérica das fontes de custeio de determinado diploma normativo não gera sua inconstitucionalidade, acarretando eventualmente a inaplicabilidade no exercício em curso, condicionando à previsão orçamentária para o ano seguinte, conforme excerto abaixo.





## CÂMARA MUNICIPAL DE JABOTICABAL

Palácio Ângelo Berchieri

“pacífico o entendimento segundo o qual a ausência de apontamento ou a indicação genérica das fontes de custeio de determinado diploma normativo não gera sua inconstitucionalidade, mas, apenas, mera inexequibilidade no mesmo exercício orçamentário de sua promulgação” (ADI n. 2213363-46.2017.8.26.0000, rel. Des. Márcio Bartoli, j. 29.08.2018).

No tocante ao aspecto material, é certo que a regulamentação por lei municipal, dos horários de funcionamento de estabelecimentos comerciais insere-se em assuntos de interesse local (cf. art. 30, I, da CF/1988) bem como a fixação da obrigatoriedade reserva de horários especiais para atendimento de parcela da população local em estabelecimentos comerciais.

Importante ressaltar que a propositura insere-se no âmbito da proteção do consumidor, especialmente da parcela mais vulnerável no contexto da pandemia. Nesse sentido, é bastante ilustrativo o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário nº 432.789, que considerada matéria de interesse local a proteção ao consumidor.

### **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

#### **RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 432.789**

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. CONSUMIDOR. INSTITUIÇÃO BANCÁRIA. ATENDIMENTO AO PÚBLICO. FILA. TEMPO DE ESPERA. LEI MUNICIPAL. NORMA DE INTERESSE LOCAL. LEGITIMIDADE. Lei Municipal n. 4.188/01. Banco. Atendimento ao público e tempo máximo de espera na fila. Matéria que não se confunde com a atinente às atividades-fim das instituições bancárias. Matéria de interesse local e de proteção ao consumidor. Competência legislativa do Município. Recurso extraordinário conhecido e provido.” (RE 432.789, Rel. Min. EROS GRAU, 1ª Turma, j. 14.06.2005)

Assim, no atual contexto de pandemia, em que as questões relacionadas à Covid-19 protagonizam as angústias da população em geral, deve-se pressupor que o tema possa ser inserido na matéria proteção ao consumidor.





## DA SOLICITAÇÃO DE PARECER EXTERNO – SGP SOLUÇÕES EM GESTÃO PÚBLICA

No tocante à solicitação de parecer externo, esclareço que já houve a solicitação (consulta anexa), visto que a Exma. Sra. Vereadora Professora Paula havia solicitado orientação jurídica prévia a este Departamento Jurídico e naquela oportunidade, havia a pretensão de se incluir as agências bancárias no rol de estabelecimentos que deveriam disponibilizar o atendimento prioritário.

Contudo, naquela oportunidade este Departamento Jurídico orientou a Nobre Vereadora no sentido de que a previsão das agências bancárias no rol implicaria em inconstitucionalidade, considerando o posicionamento da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Nesse sentido, para obter segunda opinião sobre o tema, foi solicitada consulta à SGP Soluções em Gestão Pública, com o seguinte teor:

“Solicito a emissão de orientação acerca do Projeto de Lei nº 31/2021 (anexo), que ‘Dispõe sobre a obrigatoriedade das Agências Bancárias e Supermercados de Jaboticabal-SP, oferecerem agendamento e horário especial de atendimento para idosos, gestantes, lactantes, deficientes físicos e pessoas com comorbidades durante o período de Pandemia da COVID-19 (SARS-CoV-2), e dá outras providências.’

A solicitação recai principalmente em relação ao artigo 1º, § 2º, na medida em que pode acarretar a obrigação de reserva de horário de atendimento caso não haja disponibilidade de agendamento, ao passo que a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal indica a impossibilidade de veiculação dessa matéria por meio de lei municipal (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2144778-10.2015.8.26.0000).

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** Lei municipal que obriga as instituições financeiras a reservar a primeira hora (das dez às onze horas) do horário bancário, de segunda a sexta-feira, ao





## CÂMARA MUNICIPAL DE JABOTICABAL

Palácio Ângelo Berchieri

atendimento apenas de 'aposentados, pensionistas, idosos, gestantes e pessoas com deficiências' INCONSTITUCIONALIDADE do diploma porque 'a fixação do horário bancário, para atendimento público, é da competência da União' (Súmula 19 do C. STJ) Diploma que, embora não alterando o horário de atendimento ao público pelas instituições financeiras (das 10 às 16 horas), dividiu esse horário em duas partes, reservando a primeira hora para o atendimento exclusivo das pessoas que refere, alterando-o e o reduzindo para os demais clientes (das 11 às 16 horas), procedendo a distinção que a norma federal reguladora do serviço bancário não faz Precedentes do STF e deste Tribunal Matéria regulada pela lei questionada já objeto de lei federal, cabendo aos órgãos de defesa do consumidor, inclusive os locais, promover a fiscalização de seu cumprimento e estrita observância Ação julgada procedente.

Sob esse contexto, solicito orientação”.

Em resposta, a Consultoria Externa confirmou o entendimento acerca da inconstitucionalidade, *in verbis*:

Portanto, com a ressalva enunciada pela própria Administração Consulente, no que se refere à reserva de horário pelas agências bancárias sediadas na Municipalidade, até porque, além do citado precedente do Tribunal de Justiça paulista, a Súmula nº 19 do Superior Tribunal de Justiça, textualmente, reza que “a fixação do horário bancário, para atendimento ao público, é da competência da União”, não vislumbramos “vício” de constitucionalidade material na proposta legislativa ora em comento, em relação aos demais estabelecimentos comerciais.

No tocante aos demais aspectos da propositura, a mesma Consultoria manifestou-se no sentido de que se trata de matéria de iniciativa concorrente, conforme o excerto abaixo.





**CÂMARA MUNICIPAL  
DE JABOTICABAL**  
*Palácio Ângelo Berchieri*

Por fim, no que se refere à iniciativa legislativa, com as ressalvas já enunciadas, cremos que a matéria objeto da presente consulta é de iniciativa concorrente, vez que não está inserida no rol de iniciativas privativas dos chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal

Entretanto, caso restem pontos que não estejam suficientemente esclarecidos, este Departamento Jurídico permanece à disposição do Exmo. Sr. Relator para enviar nova consulta à SGP Soluções em Gestão Pública, eventualmente seguindo os estritos termos a serem fornecidos.

## **CONCLUSÃO**

Ante o exposto, salvo melhor juízo, sem ingressar no mérito da propositura, sob o aspecto técnico, opino pela viabilidade jurídica do Projeto de Lei apresentado, não se identificando a existência de vícios formais ou materiais, mormente por haver sido excluída a previsão de agências bancárias no rol de estabelecimentos que deveriam disponibilizar o atendimento prioritário.

Ao Departamento Legislativo.

Jaboticabal, 14 de outubro de 2021.

Leonardo Latorre Matsushita  
Procurador Jurídico  
OAB/SP 228.671





CONSULTA/0308/2021/MN/G

(CÓDIGO: 000456)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE JABOTICABAL – SP

At.: Dr. Leonardo Latorre Matsushita – Procurador Jurídico

**EMENTA:**

**Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 31/2021, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre a obrigatoriedade das Agências Bancárias e Supermercados de Jaboticabal/SP, oferecerem agendamento e horário especial de atendimento para idosos, gestantes, lactantes, deficientes físicos e pessoas com comorbidades durante o período de Pandemia da COVID-19 (SARS-CoV-2), e dá outras providências” – Competência legislativa – Assunto de interesse local – Edição de normas municipais de conduta de particulares (vale dizer: posturas) – Ressalva em relação de reserva de horário pelas agências bancárias sediadas na Municipalidade, vez que a regulamentação do horário bancário para atendimento ao público é da competência exclusiva da União – Recomendação – Exercício, pela comissão legislativa temática competente, do controle preventivo de constitucionalidade, isto é, durante a tramitação do processo legislativo – Iniciativa concorrente – Considerações gerais.**



**CONSULTA:**

*"Solicito a emissão de orientação acerca do Projeto de Lei nº 31/2021 (anexo), que 'Dispõe sobre a obrigatoriedade das Agências Bancárias e Supermercados de Jaboticabal-SP, oferecerem agendamento e horário especial de atendimento para idosos, gestantes, lactantes, deficientes físicos e pessoas com comorbidades durante o período de Pandemia da COVID-19 (SARS-CoV-2), e dá outras providências.'*

*A solicitação recai principalmente em relação ao artigo 1º, § 2º, na medida em que pode acarretar a obrigação de reserva de horário de atendimento caso não haja disponibilidade de agendamento, ao passo que a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal indica a impossibilidade de veiculação dessa matéria por meio de lei municipal (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2144778-10.2015.8.26.0000).*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei municipal que obriga as instituições financeiras a reservar a primeira hora (das dez às onze horas) do horário bancário, de segunda a sexta-feira, ao atendimento apenas de 'aposentados, pensionistas, idosos, gestantes e pessoas com deficiências' INCONSTITUCIONALIDADE do diploma porque 'a fixação do horário bancário, para atendimento público, é da competência da União' (Súmula 19 do C. STJ) Diploma que, embora não alterando o horário de atendimento ao público pelas instituições financeiras (das 10 às 16 horas), dividiu esse horário em duas partes, reservando a*



*primeira hora para o atendimento exclusivo das pessoas que refere, alterando-o e o reduzindo para os demais clientes (das 11 às 16 horas), procedendo a distinção que a norma federal reguladora do serviço bancário não faz Precedentes do STF e deste Tribunal Matéria regulada pela lei questionada já objeto de lei federal, cabendo aos órgãos de defesa do consumidor, inclusive os locais, promover a fiscalização de seu cumprimento e estrita observância Ação julgada procedente.*

*Sob esse contexto, solicito orientação".*

### **ANÁLISE JURÍDICA:**

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito de projetos de lei, sendo nossa orientação restrita à verificação da competência e da iniciativa.

Assim, temos a considerar que, se a regulamentação, por lei municipal, dos horários de funcionamento de estabelecimentos comerciais insere-se em assuntos de interesse local (cf. art. 30, I, da CF/1988), a fixação da obrigatoriedade de os estabelecimentos comerciais reservarem horários para atendimento de parcela da população local mais vulnerável a doenças infectocontagiosas, como é o caso da COVID-19, também o é.



Aliás, Hely Lopes Meirelles, ao lecionar sobre o poder de polícia das atividades urbanas em geral, ensinava que:

“Nessa regulamentação se incluem a fixação de horário do comércio em geral e das diversificações para certas atividades ou estabelecimentos bem como o modo de apresentação das mercadorias, utilidades e serviços oferecidos ao público. Tal poder é inerente ao Município para ordenação da vida urbana, nas suas exigências de segurança, higiene e sossego e bem-estar da coletividade. Por isso, a jurisprudência tem consagrado reiteradamente a validade de tal regulamentação e das respectivas sanções, como legítima expressão do interesse local” (cf. *in* *Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed., Malheiros, São Paulo, 2014, p. 527).

Ademais, não podemos esquecer que a edição de normas municipais de conduta de particulares (vale dizer: posturas), que, de modo geral, visam à segurança e ao bem-estar público da população, residente ou não, é assunto de interesse local e insere-se nas competências legislativas do Município.

Aliás, a Constituição de São Paulo textualmente reza que “os Municípios deverão assegurar, dentre outras, o bem-estar de seus habitantes e a observância de normas de segurança, higiene e qualidade de vida” (ver incs. I e VI do art. 180).

Resta claro, pois, que se insere na competência municipal legislar sobre tais e quais condutas e/ou adoção de medidas sanitárias, temporárias ou não, que propiciem segurança e bem-estar da população, residente ou não.



No entanto, convém ressaltar que o Supremo Tribunal Federal enunciou que “os municípios têm competência para regular o horário do comércio local, desde que não infringjam leis estaduais ou federais válidas” (ver Súmula Vinculante nº 38, Súmula nº 419 e Súmula nº 645).

Portanto, com a ressalva enunciada pela própria Administração Consulente, no que se refere à reserva de horário pelas agências bancárias sediadas na Municipalidade, até porque, além do citado precedente do Tribunal de Justiça paulista, a Súmula nº 19 do Superior Tribunal de Justiça, textualmente, reza que “a fixação do horário bancário, para atendimento ao público, é da competência da União”, não vislumbramos “vício” de constitucionalidade material na proposta legislativa ora em comento, em relação aos demais estabelecimentos comerciais.

Assim, em relação à reserva de horário pelas agências bancárias sediadas na Municipalidade, somos da opinião de que a comissão legislativa competente (a exemplo, da Comissão de Justiça e Redação, *ex vi* do art. 53 da Resolução nº 230/1995) deve exercer o controle preventivo de constitucionalidade, isto é, durante a tramitação do processo legislativo, oferecendo parecer conclusivo pela inconstitucionalidade, para ulterior deliberação definitiva pelo Plenário Cameral, na forma regimental.



Alexandre de Moraes, ao lecionar sobre controle preventivo, esclarece que, “[...] como já afirmado anteriormente, o princípio da legalidade e o processo legislativo constitucional são corolários; dessa forma, para que qualquer espécie normativa ingresse no ordenamento jurídico, deverá submeter-se a todo o procedimento previsto constitucionalmente. Dentro deste procedimento, podemos vislumbrar duas hipóteses de controle preventivo de constitucionalidade, que buscam evitar o ingresso no ordenamento jurídico de leis inconstitucionais: as comissões de constituição e justiça e o veto jurídico.

[...] A primeira hipótese de controle de constitucionalidade preventivo refere-se às comissões permanentes de constituição e justiça cuja função precípua é analisar a compatibilidade do projeto de lei ou proposta de emenda constitucional apresentados com o texto da Constituição Federal.

O art. 58 da Constituição Federal prevê a criação de comissões constituídas na forma do respectivo regimento ou do ato de que resultar sua criação e com as atribuições neles previstas.

Esta hipótese de controle poderá ser realizada, também, pelo plenário da casa legislativa, quando houver rejeição do projeto de lei por inconstitucionalidade.

O art. 32, III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados criou a comissão de constituição e justiça e de redação, estabelecendo seu campo temático e sua área de atividade em aspectos constitucionais, legais, jurídicos, regimentais e de técnicas legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas comissões, para efeito de admissibilidade e tramitação.



Por sua vez, o Regimento Interno do Senado Federal prevê, no art. 101, a existência da comissão de constituição, justiça e cidadania, com competência para opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do plenário, por despacho do Presidente, por consulta de qualquer comissão, ou quando em virtude desses aspectos houver recurso de decisão terminativa de comissão para o plenário” (cf. *in Direito Constitucional*, 32ª ed., Atlas, São Paulo, 2016, p. 1128).

Por fim, no que se refere à iniciativa legislativa, com as ressalvas já enunciadas, cremos que a matéria objeto da presente consulta é de iniciativa concorrente, vez que não está inserida no rol de iniciativas privativas dos chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal

Aliás, esclareça-se que para João Jampaulo Junior:

“A iniciativa concorrente (geral) é a regra (art. 61, *caput*, CF), e é a que compete a qualquer Vereador, à Mesa ou Comissão da Câmara, ao Prefeito, ou, ainda, à população, na forma e nos casos previstos na Lei Orgânica de cada Município, obedecendo-se ao que dispõe o art. 61 da Constituição Federal. São ainda de iniciativa concorrente todas as demais que a Constituição Federal e a Lei Orgânica Municipal não reservaram exclusivamente ao Executivo, excetuando-se os projetos de resolução (efeitos internos) e de decretos legislativos (efeitos externos), que são de iniciativa privativa das Câmaras de Vereadores, não sujeitas à sanção e veto do Executivo. São exemplos de iniciativa concorrente: lei que delimita o perímetro urbano; projetos de lei que alterem o Plano Diretor; projetos de lei sobre matéria tributária como *v.g.* isenção de impostos etc.” (cf. *in O Processo Legislativo Municipal*, Editora de Direito, Leme/SP, 1997, p. 75).



Com efeito, essa tem sido a linha de raciocínio adotada pelo próprio Supremo Tribunal Federal, ao analisar a competência concorrente e reservada, conforme se pode extrair da ADIn. nº 724-MC/RS, Rel. Min. Celso de Mello; e dos Embargos de Declaração no RE nº 590.697/MG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, ambos no seguinte sentido:

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca”.

Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração Consulente está abalizada para decidir sobre a matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 16 de junho de 2021.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP 87693

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP 151.849

Diretor Jurídico

