



Câmara Municipal de Varginha

PARECER JURÍDICO N.º 009/2022

Ref.:

De: Assessoria Jurídica
Yuri Pinheiro

Para: Assessoria Jurídica
Juliano Comunian

Data: 24/10/2022

Ementa: Projeto de Lei n.º 048/2022 – “*Dispõe sobre a regularização para instalação de microcervejarias artesanais e brewpubs*”.

Subementa: Deferimento.

Caro Sr. J.

DA INTRODUÇÃO

Versa o presente acerca do Projeto de Lei n.º 048/2021, de autoria do nobre Vereador, o Sr. Thulyo Paiva Machado, cuja ementa assim “*Dispõe sobre a regularização para instalação de microcervejarias artesanais e brewpubs*”, o qual foi remetido a esta Assessoria Jurídica por determinação da Comissão de Justiça, Legislação e Redação Final.

O Projeto de Lei em referência cuida da instituição de regras para normatizar a instalação de microcervejarias artesanais e “*brewpubs*” no Município de Varginha, como forma de fomentar a atividade empresarial local bem como garantir a qualidade ofertada ao público consumidor.

Yuri Pinheiro
Advogado
OAB/MG: 127.910



Câmara Municipal de Varginha

Neste Interim, o Assessor Jurídico da Câmara Municipal de Varginha Juliano Comunian, em 24 de Outubro de 2022, requereu a este Advogado a prolação de parecer jurídico, a fim de expor opinamento técnico-jurídico sobre a temática, à luz da legislação de regência.

Neste passo, verifica-se que, em não havendo óbice jurídico ao prosseguimento do trâmite, haja vista a conformidade do procedimento com as exigências legais, deve-se concluir pela regularidade do feito, dando prosseguimento aos autos.

Brevíssimo o relatório, opina-se, sob o crivo estritamente técnico-jurídico.

DA COMPETÊNCIA DE INICIATIVA LEGISLATIVA

É obrigação institucional e dever legal da Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Varginha, M.G., observar, em todo o projeto de lei e em qualquer outro projeto e/ou proposição, submetida ao processo legislativo desta Casa, eventuais vícios de iniciativa legislativa.

O saudoso mestre de Direito Constitucional, o prof. José Afonso da Silva, entende como poder de iniciativa no processo legislativo, “*in verbis*”:

“o poder de escolha da matéria e dos interesses a serem tutelados pela ordem jurídica, atribuído a um órgão público, individual ou coletivo, que o exerce mediante apresentação de um projeto de lei ou de decreto legislativo ao Parlamento”.

No atual Estado Democrático de Direito, o poder de iniciativa compete a vários titulares, dependendo da matéria a ser veiculada no pretense projeto legislativo. Na maioria dos casos, os Poderes Executivo e Legislativo são os maiores detentores do poder genérico de iniciativa; todavia, há hipóteses de iniciativa vinculada ao Poder Judiciário e outros órgãos.

A iniciativa parlamentar no âmbito do Município de Varginha é regulada através de sua Lei Orgânica, “*in verbis*”:

SUBSEÇÃO III / DAS LEIS COMPLEMENTARES E ORDINÁRIAS

Art. 50. A iniciativa das Leis Complementares e Leis Ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

¹ SILVA, J. A. “Processo constitucional de formação das leis”. 2ª ed. Malheiros Editores: São Paulo, 2006. Pg. 136.

Yuri Pinheiro
Advogado
OAB/MG: 127.910



Câmara Municipal de Varginha

Art. 51. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

- I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autarquias ou aumento de sua remuneração;*
- II - matéria tributária, orçamentária e serviços públicos;*
- III - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*
- IV - criação, estruturação e atribuições de órgãos da administração pública.*

Também o próprio Regimento Interno da Câmara Municipal de Varginha dispõe sobre a competência legislativa privativa do Poder Executivo, “*in verbis*”:

Art. 127. Projeto de Lei é a proposição que tem por fim regular toda matéria de competência da Câmara e sujeita à sanção do Prefeito.

Art. 126. A iniciativa de Leis complementares e ordinárias compete:

- I - ao Vereador;*
- II - à Comissão da Câmara;*
- III - ao Prefeito;*
- IV - aos Cidadãos.*

§ 1º Compete exclusivamente ao Prefeito a iniciativa dos Projetos de Leis que disponham sobre:

- I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e indireta, bem como a fixação da respectiva remuneração;*
- II - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou diretorias municipais e órgãos da administração pública;*
- III - regime jurídico de cargos e aposentadoria dos servidores.*

§ 2º *Aos Projetos oriundos da competência exclusiva do Prefeito, não serão permitidas emendas que alterem a despesa prevista.*

Inferre-se da inteligência dos dispositivos acima mencionados, em destaque, que o presente Projeto de Lei está em perfeita consonância com os art. 50 e 51 da Lei Orgânica Municipal, que prevê a iniciativa legislativa no âmbito municipal.

Opina, de antemão, esta Assessoria que não há óbices de caráter jurídico, quanto à competência de iniciativa legislativa.

DO INTERESSE LOCAL / MUNICIPAL

Com a inauguração do novo Estado Democrático brasileiro, decorrente da promulgação da Constituição Republicana de 1988, buscou o Legislador Constituinte Originário constituir relações harmônicas, tanto entre os Poderes do Estado (artigo 2º), quanto entre os Entes Federados.

Dentre os métodos encontrados pelo Legislador Constitucional para conservar a integridade nacional, destaca-se a repartição constitucional de competências, prevista, mormente, nos artigos 21 ao 24 da “*Lex Major*”.

Yuri Pinheiro
Advogado
OAB/MG: 127.910



Câmara Municipal de Varginha

Em virtude de, no Estado Federado, haver mais de uma ordem jurídica incidente sobre o mesmo território, assevera o celebrado autor Gilmar Ferreira Mendes, na obra Curso de Direito Constitucional, p. 736-737, que “a repartição de competências consiste na atribuição, pela Constituição Federal, a cada ordenamento de uma matéria que lhe seja própria”.

Verifica-se que a competência dos Municípios, neste contexto de repartição de competências entre os Entes Federados, com imposição de obrigações aos particulares, pode ser extraída da previsão contida nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição Federal, por força dos quais o Legislador Municipal pode regular temas de interesse local, e ainda suplementar a legislação federal no que couber (competência suplementar).

A Constituição Federal garante ao Município legitimidade para legislar sobre assuntos de seu interesse, bem como autonomia jurídica e administrativa.

Senão vejamos os ensinamentos do saudoso Professor Hely Lopes Meirelles, acerca desta matéria:

“A autonomia do Município brasileiro está assegurada na Constituição da República para todos os assuntos de seu interesse local (art. 30) e se expressa sob o triplice aspecto político (composição eletiva do governo e edição das normas locais), administrativo (organização e execução dos serviços públicos locais) e financeiro (decretação, arrecadação, e aplicação dos tributos municipais).

(...)

A administração municipal é dirigida pelo Prefeito, que, unipessoalmente, como Chefe do Executivo local, comanda, supervisiona e coordena os serviços de peculiar interesse do Município, auxiliado por Secretários Municipais ou Diretores de Departamento, conforme a organização da Prefeitura e a maior ou menor desconcentração de suas atividades, sendo permitida, ainda, a criação das autarquias e empresas estatais, visando à descentralização administrativa.

(...)

As leis locais são votadas pela Câmara de Vereadores, órgão colegiado, com função legislativa precípua para todos os assuntos de peculiar interesse do Município e funções complementares de fiscalização e controle da conduta político administrativa do Prefeito (julgamento de suas contas, cassação de mandato etc.), de assessoramento governamental (indicações ao Executivo) e de administração de seus serviços auxiliares (organização interna da Câmara).”

(Hely Lopes Meirelles in Direito Administrativo Brasileiro. Malheiros Editores. 33ª Edição. Páginas 773 e 774)

Isto posto, dentro da análise técnico-jurídica que compete a esta Assessoria, cumpre-nos assessorar a Edilidade Local de que os Projetos de Lei devem adequar-se ao disposto do art. 30 da “Lex Major”, que confere ao Município a prerrogativa para dispor sobre assuntos de interesse local, no art. 30, I, CF:

Yuri Pinheiro
Advogado
OAB/MG: 127.910



Câmara Municipal de Varginha

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; (...)”

Polissêmico e flexível que é, este conceito constitucional de “*interesse local*” merece retoques. Ainda que possamos definir superficialmente o conceito, a sua fluidez e abstração não permite ao jurista concluir por um único conceito que inexoravelmente abarque todas as possibilidades jurídicas e fáticas – assim, nesta tarefa hercúlea, o professor Celso Ribeiro Bastos assim define “*interesse local*”:

“Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais.”

Noutro giro, Alexandre de Moraes esclarece o referido conceito da seguinte forma:

“Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas dos municípios, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), pois, como afirmado por Fernanda Dias Menezes, “é inegável que mesmo atividade e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurante e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional.”


Assim, o Município tem a prerrogativa constitucional de legislar num ou noutro sentido, desde que atenda e cumpra o fim colimado pela Carta da República, qual seja, o interesse local.

“*In casu*”, é importante tecer-se que o objeto meritório deste Projeto de Lei é precipuamente afeto e relacionado ao interesse local, especialmente sobre instituição de regras para normatizar a instalação de microcervejarias artesanais e “brewpubs” no Município de Varginha, como forma de fomentar a atividade empresarial local bem como garantir a qualidade ofertada ao público consumidor, guardando integral compatibilidade com a “*Lex Major*” – o que permite concluir-se pela regularidade jurídica do Projeto “*sub examinem*”, sob aspectos constitucionais.

DA LEGISLAÇÃO SOBRE CERVEJARIAS ARTESANAIS NO BRASIL

Verifica-se que muitos outros Municípios também possuem legislação municipal sobre o mesmo tema, qual seja, a regulamentação da atividade de microcervejarias artesanais, evidenciando-se a necessidade da regulamentação para melhor atendimento tanto da atividade empresarial quanto do atendimento ao público – senão vejamos:

- 1) Lei Municipal n.º 3.288, 10 de Maio de 2017, do Município de Niterói


Yuri Pinheiro
Advogado
OAB/MG: 127.910



Câmara Municipal de Varginha

- 2) Decreto n.º 12.916, de 29 de Março de 2018, do Município de Niterói
- 3) Decreto n.º 40.935, de 18 de Novembro de 2015, do Município de Rio de Janeiro

Sem prejuízo destas legislações a nível municipal, em 1994 promulgou-se a Lei n.º 8.918/94, dispondo sobre padronização, classificação, registro, inspeção, produção e fiscalização de bebidas no Brasil. Entretanto esta lei não opera sozinha, juntamente com ela também operam normas tributárias, a Lei n.º 6.437/77, tipificando infrações sanitárias, o Decreto n.º 6.871/2009, regulamentador da Lei Federal n.º 8.919/94, bem como o Decreto n.º 986/69, sobre normas de alimentos, e um conjunto extenso de Instruções Normativas e Resoluções do MAPA e da ANVISA.

Todo esse conjunto de normas é objeto de análise quanto aos contornos de constitucionalidade e legalidade, bem como eficácia enquanto instrumentos do Estado de garantia e promoção dos direitos fundamentais, basilares da sociedade brasileira, *vis-à-vis* a Carta Magna.

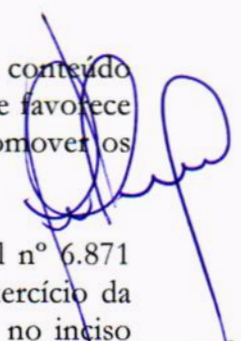
O estudo das normas da atividade cervejeira revela que o marco legal atual é a Lei Federal n.º 8.919/94, que, em 1994, foi promulgada pelo Presidente Itamar Franco. O referido diploma é fruto do processo legislativo regular, passou pela deliberação do Congresso e posterior sanção e publicação pelo Presidente, conforme as previsões constitucionais. Disto se pode dizer que esta Lei cumpriu as formalidades constitucionais e o processo legislativo, e tem, por isso, presunção de validade enquanto norma.

Em essência, a Lei Federal n.º 8.919/94, que tem 15 artigos relativamente concisos, estabelece diretrizes gerais para a fiscalização da atividade cervejeira, dá competência ao órgão fiscalizador, estabelece deveres ao administrado, e prevê sanções administrativas. O artigo 1º estabelece como dever de conduta aos administrados o registro dos mesmos nos órgãos competentes e vai além, obriga à padronização à classificação à inspeção e fiscalização da produção e comércio.

No que tange às atividades administrativas, o comando não só está perfeito como dá eficiência ao dever constitucional do Estado de exercer o poder de polícia: submeter o administrado ao ônus do registro, é uma burocracia que cumpre a função de dar publicidade da atividade e de facilitar a incumbência de fiscalização que recai sobre o Estado.

Seguindo a análise do conteúdo normativo, fica evidenciado que o conteúdo normativo da referida Lei é, em sua essência, ferramental administrativo que favorece o controle e fiscalização do Estado no cumprimento do seu dever de promover os Direitos Sociais, em especial a saúde e o Direito do Consumidor.

Por sua vez, em 2009, veio a ser publicado o Decreto Presidencial nº 6.871 para regulamentar a Lei Federal n.º 8.919/94. O diploma foi fruto do exercício da competência privativa presidencial conferida pelo artigo constitucional 84 no inciso


Yuri Pinheiro
Advogado
OAB/MG: 127.910



Câmara Municipal de Varginha

IV, exercendo, portanto, atividade atípica legislativa, porém prevista na Constituição Federal, e que cria normas sem a participação do Poder Legislativo.²

DA AUSÊNCIA DE DESPESAS

Dentro da análise técnico-jurídica que compete a esta Assessoria, cumpre-nos assessorar a Edilidade Local de que os Projetos de Lei que tiverem repercussões e reflexos financeiro-orçamentários deverão, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, delimitar a fonte dos recursos, e se tal impacto orçamentária não causará reflexos indesejados ao Erário Municipal.

Assim, nas lavras da redação deste Projeto de Lei, ficou claro que o Município de Varginha não terá acréscimo de despesas e custos orçamentários para executar a Lei.

Segundo se depreende do cotejo os autos, os mandamentos normativos exarados do Projeto de Lei em nada acrescerão despesas aos Cofres Públicos.

Por fim, essa Assessoria Jurídica nada tem a opor-se a este Projeto de Lei, visto que, em sua redação, não haverá reflexos financeiros e orçamentários para o Erário Municipal; assim as exigências taxativas da LRF não se mostram aplicáveis ao presente.

DA NATUREZA NÃO-VINCULATIVA DO PARECER JURÍDICO

Cumprе esclarecer que a emissão de parecer por esta Assessoria Jurídica não tem caráter substitutivo do Parecer emitido pelas Comissões especializadas, levando-se em consideração que estas são constituídas pelos próprios membros da Câmara, representantes eleitos do Povo, nos termos do artigo 28 e seguintes do Regimento Interno da Câmara Municipal de Varginha/MG.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste Parecer Jurídico não tem força vinculante, ou seja, é estritamente jurídica e opinativa, não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas especializadas, porquanto a vontade do Parlamento, que analisa também questões sociais e políticas, reflete sobremaneira a vontade do povo.

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, “*in verbis*”:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública”

² Acesso em 28 de Outubro de 2022: < <https://mazzara.iusbrasil.com.br/artigos/549058900/as-leis-da-cerveja-artesanal-no-brasil#:~:text=O%20conjunto%20formado%20pela%20Lei,instru%C3%A7%C3%B5es%20normativas%20sobre%20a%20atividade.>> >

Yuri Pinheiro
Advogado
OAB/MG: 127.910



Câmara Municipal de Varginha

não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (grifos nossos in Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

O saudoso professor Hely Lopes Meirelles, em sua incontestável obra “Direito Administrativo Brasileiro”, Editora Malheiros, ensina que:

“O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação por quem o solicitou.”

Portanto, o presente Parecer tem apenas por objetivo subsidiar a atuação das Comissões e o voto dos Edis, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação.

DA ANÁLISE MERITÓRIA

Cumpre-nos advertir que a análise meritória deste Projeto não compete a Assessoria Jurídica, que limita sua análise a aspectos técnicos e jurídicos, o que implica dizer que a discricionariedade (mérito administrativo) na aprovação ou não do presente Projeto caberá privativamente aos nobres Vereadores, através de juízo discricionário de conveniência e oportunidade.

Em esclarecedoras palavras, a análise meritória, pela conveniência e oportunidade na aprovação do referido Projeto de Lei/Decreto, escapa aos encargos da Assessoria Jurídica, ficando à cargo único, privativo e exclusivo da Edilidade desta Casa, que julgará politicamente pela aprovação do referido Projeto.

Assim, a Assessoria Jurídica reserva-se, lícitamente, ao direito de não opinar sobre se a presente Proposição encontra ressonância no Interesse Público da coletividade, bem como se a presente comunga das necessidades políticas e sociais da população – isso compete aos Vereadores, representantes legítimos do Povo, eleitos democraticamente pelo voto direito, universal e secreto dos eleitores varginhenses.

Reitera-se, como de praxe, que o trabalho institucional da Assessoria Jurídica é analisar somente aspectos de Legalidade, nunca adentrando no mérito político que é ínsito aos nobres Representantes do Povo.

Assim, compete à Assessoria Jurídica opinar ora pela regularidade jurídica, quando for o caso, ora contrariamente ao feito, quando observar-se violações à legislação de regência, subsidiando uma mais clarividente decisão política da Edilidade.

Yuri Pinheiro
Advogado
OAB/MG: 127.910



Câmara Municipal de Varginha

DA CONCLUSÃO

“*Ex positis*”, opina, “*s.m.j.*”, esta douda Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Varginha pelo **REGULAR PROCESSAMENTO DO PROJETO DE LEI N.º 048/2021**, em parecer exarado que ora submete-se à distinta apreciação da insigne Edilidade deste Município.

Varginha, M.G., 31 de Outubro de 2.022.

YURI PINHEIRO

Advogado
OAB/MG n.º 127.910

Yuri Pinheiro
Advogado
OAB/MG: 127.910