



CÂMARA MUNICIPAL DE ARACRUZ

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 192/2021

Requerente: Prefeitura Municipal de Aracruz

Assunto: Projeto de Lei nº 011/2021 - SUBSTITUTIVO

Parecer nº: 051/2021

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. SUBSTITUTIVO. PROPOSIÇÃO DO PODER EXECUTIVO. POSSIBILIDADE JURÍDICA. SANÇÕES ADMINISTRATIVAS. COVID-19. LEGALIDADE. CONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Câmara Municipal para que a Procuradoria se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 011/2021 – SUBSTITUTIVO, de autoria do chefe do Poder Executivo, que dispõe sobre infrações administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao



CÂMARA MUNICIPAL DE ARACRUZ

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus (COVID-19).

É o que importa relatar.

2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER

A Lei Municipal nº 3.814/14, ao dispor sobre deveres e responsabilidades dos procuradores legislativos (art. 5º, § 2º, do art. 9º e do Anexo X), estabelece que é atribuição destes advogados públicos “emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo”, dentre outras.

No âmbito do processo legislativo, **os pareceres jurídicos elaborados pelos procuradores são meramente facultativos e não vinculantes**, posto que os parlamentares – através das Comissões Temáticas e do Plenário – têm soberania para decidir colegiadamente sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições legislativas, sem prejuízo do ulterior controle pelo Poder Judiciário.

A Procuradoria é órgão auxiliar do Poder Legislativo, responsável pela representação judicial e extrajudicial da Câmara Municipal de Aracruz, bem como pela função de assessoramento e consultoria jurídica.

Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme dispõe o art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, § 1º e § 2º, e art. 32 do Estatuto da Advocacia.

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

(...) O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. [HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010]



CÂMARA MUNICIPAL DE ARACRUZ

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

No exercício do seu *mister*, cumpre aos procuradores públicos tão somente a análise da constitucionalidade, legalidade e a técnica legislativa das propostas, evitando-se manifestar-se sobre outras questões de ordem técnica (estranhas à sua especialidade) ou adentrar o mérito legislativo.

3. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO

A competência legislativa dos municípios está prevista nos incisos I e II do art. 30 da Carta da República, *in verbis*:

Art. 30. COMPETE AOS MUNICÍPIOS:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local é exclusiva do Município, de forma que qualquer norma federal ou estadual que trate de temas de relevância predominantemente local são inconstitucionais.

Por outro lado, no uso da competência suplementar, os municípios podem suprir as lacunas da legislação federal e estadual, regulamentando as respectivas matérias para ajustar a sua execução às peculiaridades locais. Entretanto, não podem contraditar a legislação federal e estadual existente, tampouco extrapolar sua competência para disciplinar apenas assuntos de interesse local.

Não há uma enumeração constitucional, expressa e taxativa, dos chamados assuntos de interesse local, de competência do ente municipal. Deverão eles ser identificados caso a caso, a partir do *princípio da predominância do interesse*.

O princípio da predominância do interesse parte da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARACRUZ

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Logo, se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada à União. Aos estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. Cabe aos municípios a competência sobre as matérias de interesse predominantemente local.

Fixadas essas premissas, faz-se necessário verificar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria.

Nos termos do art. 23, II e IX, da Constituição Federal é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública.

Mais adiante, no seu art. 24, XII, a Carta da República reza que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre proteção e defesa da saúde.

O art. 30, I e II, da CF/88 diz que compete aos Municípios legislar sobre interesse local e suplementar a legislação federal e estadual, no que couber.

Já o art. 198, I e II, da Constituição informa que as ações e serviços públicos de saúde têm como diretriz a descentralização, com prioridade para as atividades preventivas.

Neste contexto, o art. 6º, I, da Lei Federal nº 8.080/90, que dispõe sobre o Sistema Único de Saúde (SUS), afirma que estão incluídas no campo de atuação dos SUS a execução de ações de vigilância sanitária, epidemiológica e de saúde dos trabalhadores.

Neste sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

(...) 4. Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF); permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARACRUZ

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

30, II, da CF); e prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990).

(...) 6. Os condicionamentos imposto pelo art. 3º, VI, “b”, §§ 6º, 6º-A e 7º, II, da Lei 13.979/2020, aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do COVID-19, restringem indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em detrimento do pacto federativo.

7. Medida Cautelar parcialmente concedida para: (a) suspender, sem redução de texto, o art. 3º, VI, “b”, e §§ 6º, 6º-A e 7º, II, excluídos Estados e Municípios da exigência de autorização da União, ou obediência a determinações de órgãos federais, para adoção de medidas de restrição à circulação de pessoas; e (b) conferir interpretação conforme aos referidos dispositivos para estabelecer que as medidas neles previstas devem ser fundamentadas em orientações de seus órgãos técnicos correspondentes, resguardada a locomoção de produtos e serviços essenciais definidos por ato do Poder Público federal, sempre respeitadas as definições no âmbito da competência constitucional de cada ente federativo.

(STF, MC ADI 6343/DF, Plenário, 06/05/2020)

Como se vê, o Pretório Excelso firmou seu entendimento no sentido de que os Municípios têm competência para legislar sobre proteção e defesa da saúde, desde que observadas as normas federais e estaduais, inclusive para adotar medidas de restrição à circulação de pessoas.

Assim, a proposição está inserida na competência legislativa do Município.

4. DA INICIATIVA LEGISLATIVA

Em regra, a iniciativa legislativa é geral, competindo concorrentemente aos vereadores, às comissões, ao Prefeito e ao povo a proposição de normas jurídicas em âmbito municipal (emendas à Lei Orgânica e leis ordinárias).



CÂMARA MUNICIPAL DE ARACRUZ

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Entretanto, a própria Constituição reserva a iniciativa de determinadas matérias ao chefe do Executivo. Nesse sentido, dispõe o art. 61, § 1º da CF/88:

Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

O referido comando constitucional, que explicita as leis iniciativa privativa do Presidente da República, é de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal em decorrência do chamado *princípio da simetria*.

O princípio da simetria exige que os Estados e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição, principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Destaque-se que nos termos da Constituição Federal (art. 63) e da Lei Orgânica Municipal (art. 31) é vedado o aumento de despesa nos projetos de



CÂMARA MUNICIPAL DE ARACRUZ

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara Municipal, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º da CF e no art. 95, § 2º e 30 da LOM.

Posto isto, cumpre verificar se o proponente tem competência para dar início ao processo legislativo no presente caso.

Da leitura do projeto de lei em epígrafe é intuitivo concluir que a proposta confere novas atribuições para os servidores do Poder Executivo, bem como dispõe -- ainda que indiretamente -- sobre a organização administrativa de órgãos públicos de natureza executiva, enquadrando-se na hipótese do art. 61, § 1º, II, *a* e *b*, da Constituição Federal.

No mesmo sentido, o art. 30, § Único, I, II e III, da Lei Orgânica Municipal.

Assim, *s.m.j.*, entendo que a iniciativa é privativa do Prefeito Municipal.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Como visto no Item 3, o Município tem competência para legislar sobre proteção e defesa da saúde, desde que observadas as normas federais e estaduais, inclusive para adotar medidas de restrição à circulação de pessoas.

Neste contexto, é imperioso lembrar que o art. 196 da Constituição Federal dispõe que *“a saúde é direito de todos **e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação**”*.

Em seguida, no seu art. 197, a CF/88 reza que as ações e serviços de saúde são de relevância pública, *“**cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle**, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado”*.

No julgamento da Medida Cautelar na ADI nº 6343/DF o ministro Alexandre



CÂMARA MUNICIPAL DE ARACRUZ

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

de Moraes consignou o seguinte:

A Constituição Federal, em diversos dispositivos, prevê princípios informadores e regras de competência no tocante à proteção da saúde pública, destacando, desde logo, no próprio preâmbulo a necessidade de o Estado Democrático assegurar o bem-estar da sociedade. Logicamente, dentro da ideia de bem-estar, deve ser destacada como uma das principais finalidades do Estado a efetividade de políticas públicas destinadas à saúde.

O direito à vida e à saúde aparecem como consequência imediata da consagração da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil. Nesse sentido, a Constituição Federal consagrou, nos artigos 196 e 197, a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantindo sua universalidade e igualdade no acesso às ações e serviços de saúde.

No presente momento, existe uma ameaça séria, iminente e incontestável ao funcionamento de todas as políticas públicas que visam a proteger a vida, saúde e bem estar da população.

A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus (COVID-19) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde.

(...)

No entanto, não é possível que a União restrinja a competência dos Estados para regulamentar o transporte intermunicipal e eventualmente realizar barreiras sanitárias nas rodovias intermunicipais, se o interesse regional assim o exigir.

Da forma como está o art. 3º, VI, alínea b, não há respeito à autonomia dos entes federativos. O município pode regulamentar estradas municipais - na verdade, logradouros e ruas municipais. Se houver necessidade de aplicação de medidas sanitárias de amplo alcance, a extrapolar a esfera local, a própria União poderá promover uma grande interdição de interesse geral, mas não poderá excluir a possibilidade de que o Município, assim como os Estados, promovam medidas no âmbito de suas respectivas competências.

Volto a repetir: ninguém, nenhum ente federativo, nenhum Poder de Estado, nenhuma autoridade, tem o monopólio do combate à pandemia. Todos temos que



CÂMARA MUNICIPAL DE ARACRUZ

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

nos unir, os três Poderes, no âmbito dos três níveis de federação, para tentar diminuir os efeitos nefastos dessa pandemia ao máximo.

(...)

Isso se aplica, a meu ver, da mesma forma, ao art. 3º, § 6º e § 7º, II. Não se pode exigir que os Estados-Membros e Município - aqui mais os Estados - estejam vinculados a autorizações e decisões de órgãos federais para tomar suas atitudes. O Estado só pode determinar o isolamento se tiver parecer favorável da Anvisa, do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Ministério da Saúde? E a autonomia estadual? Óbvio que Estados e Municípios devem, assim como a União - e deveria seguir mais -, seguir as recomendações técnicas internacionais da OMS, dos infectologistas, dos especialistas. Agora, não se pode vincular Estados e Municípios a órgão central interligado à União. Isso iria totalmente contra o que julgamos na ação anterior.

Posto isto, entendo que o Município pode adotar medidas administrativas (sanitárias) para a proteção da coletividade -- imposição do uso de máscara, distanciamento social, suspensão de atividades, restrição da circulação de pessoas, etc --, bem como tem competência para instituir sanções administrativas (advertência, multa, cassação de alvará, etc), observada a proporcionalidade e razoabilidade, a fim de dar efetividade às medidas de prevenção e propagação de doenças, no exercício do seu poder de polícia administrativa.

6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO

Por se tratar de projeto de lei ordinária, deve ser observado o quórum de maioria simples para aprovação, ou seja, maioria dos votos desde que presente a maioria absoluta dos vereadores.

7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

A Constituição Federal estabeleceu, no Parágrafo Único do seu artigo 59, a



CÂMARA MUNICIPAL DE ARACRUZ

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

necessidade da edição de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis. A LC nº 95/98, atendeu essa determinação de estabelecer diretrizes para a organização do ordenamento jurídico. Analisando os autos, verifico que a proposição está em conformidade com a referida norma.

8. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, nos termos da fundamentação, entendo que o Projeto de Lei nº 011/2021 – SUBSTITUTIVO, está em conformidade com o ordenamento jurídico.

Assim, opino pela **CONSTITUCIONALIDADE** da proposição.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 07 de abril de 2021.

GEANDERSON DA CONCEIÇÃO GODOI

Procurador – mat. 137227

OAB/ES 23.076