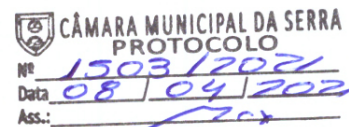




MUNICÍPIO DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
GABINETE DO PREFEITO



MENSAGEM Nº 23/2021.

Serra, 08 de abril de 2021.

A Sua Excelência o Senhor
RODRIGO MÁRCIO CALDEIRA
Presidente
Câmara Municipal da Serra/ES

Senhor Presidente,

Cientifiquei-me do **AUTÓGRAFO DE LEI nº 5.283, de 17 de março de 2021**, relativo ao PROJETO DE LEI nº 88/2021, de autoria do Vereador JOSÉ ARTUR OLIVEIRA COSTA e de Vossa Excelência, com a seguinte ementa: **reconhece a essencialidade para a saúde pública a prática de atividades e exercícios físicos no município da Serra, como formas de prevenir doenças físicas e mentais, mesmo em tempo de crise ocasionada por moléstias contagiosas ou catástrofes naturais.**

Contudo, em que pese a nobre iniciativa dos Ilustres Vereadores proponentes, comunico a Vossa Excelência que, usando da competência que me é delegada, com fulcro no artigo 145, § 2º da LEI ORGÂNICA MUNICIPAL (LOM), **decidi opor VETO TOTAL ao referido Autógrafo de Lei**, em conformidade com o parecer da PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO (PROGER), o qual submeto à apreciação dos senhores membros da CÂMARA DE VEREADORES.

Renovando meus protestos de consideração para com os postulantes dessa Egrégia Casa de Leis, espero o apoio para manutenção do veto apostado.

Palácio Municipal em Serra, em 08 de abril de 2021.


ANTÔNIO SÉRGIO ALVES VIDIGAL
Prefeito Municipal

Proc. nº 14435/2021

Rua Maestro Antônio Cicero, nº 111, Centro - Serra/ES - CEP: 29176-100
e-mail: dca@serra.es.gov.br





PROGER - PM
Fls. 22

P. 14435/219

PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER

Processo nº. 14.435/2021

Órgão de origem: Gabinete do Prefeito (GP)

Assuntos: projeto de lei, política administrativa e atribuições do poder executivo

Senhor Diretor,

A Câmara de Vereadores encaminhou ao Chefe deste Poder Executivo o autógrafo de Lei nº. 5.283 de 17 de março de 2021, para sanção.

A lei estabelece que as academias de todas as atividades físicas e modalidades esportivas realizam atividades essenciais e não podem ser fechadas em razão da pandemia.

É o breve relatório.

Neste parecer, a constitucionalidade do projeto de lei é analisada para fins de sanção, sem os juízos da conveniência e oportunidade políticas desta.

Do ponto de vista formal, o Município tem autonomia, nos termos da Constituição (art. 18) e competência para cuidar da saúde (art. 23, II, Constituição) e para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, Constituição).





PROGER - PM
Fls. 23

P. 14435/20

PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

No entanto, a iniciativa das leis que disponham sobre as atribuições das secretarias municipais é privativa do Prefeito, nos termos do art. 143, p.º, V, da LOM (Lei Orgânica do Município de 5 de abril de 1990):

Art. 143. A iniciativa das leis compete a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito Municipal, e aos cidadãos na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

[...]

V - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos do Poder Executivo.

Assim, quando tomada por vereador, a iniciativa da lei que disponha sobre as atribuições das secretarias municipais tem o vício da incompetência.

E a lei aprovada a partir de iniciativa com vício de incompetência é inconstitucional.

Nesse sentido, a jurisprudência do STF (Supremo Tribunal Federal), da qual se destaca, para fins de ilustração, três importantes precedentes deste tempo de pandemia.

A ADI 6341 MC-Ref:

REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DA INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. EMERGÊNCIA SANITÁRIA INTERNACIONAL. LEI 13.979 DE 2020. COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS PARA LEGISLAR E ADOTAR MEDIDAS SANITÁRIAS DE COMBATE À EPIDEMIA INTERNACIONAL. HIERARQUIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. COMPETÊNCIA COMUM. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA.





PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

1. A emergência internacional, reconhecida pela Organização Mundial da Saúde, não implica nem muito menos autoriza a outorga de discricionariedade sem controle ou sem contrapesos típicos do Estado Democrático de Direito. As regras constitucionais não servem apenas para proteger a liberdade individual, mas também o exercício da racionalidade coletiva, isto é, da capacidade de coordenar as ações de forma eficiente. O Estado Democrático de Direito implica o direito de examinar as razões governamentais e o direito de criticá-las. Os agentes públicos agem melhor, mesmo durante emergências, quando são obrigados a justificar suas ações.
2. O exercício da competência constitucional para as ações na área da saúde deve seguir parâmetros materiais específicos, a serem observados, por primeiro, pelas autoridades políticas. Como esses agentes públicos devem sempre justificar suas ações, é à luz delas que o controle a ser exercido pelos demais poderes tem lugar.
3. O pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal. É grave que, sob o manto da competência exclusiva ou privativa, premiem-se as inações do governo federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados e os Municípios.
4. A diretriz constitucional da hierarquização, constante do caput do art. 198 não significou hierarquização entre os entes federados, mas comando único, dentro de cada um deles.
5. É preciso ler as normas que integram a Lei 13.979, de 2020, como decorrendo da competência própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, nos termos da Lei Geral do SUS, Lei 8.080, de 1990. O exercício da competência da União em nenhum momento diminuiu a competência própria dos demais entes da federação na realização de serviços da saúde, nem poderia, afinal, a diretriz constitucional é a de municipalizar esses serviços.
6. O direito à saúde é garantido por meio da obrigação dos Estados Partes de adotar medidas necessárias para prevenir e tratar as doenças epidêmicas e os entes públicos devem aderir às diretrizes da





PROGER - PM
Fls. 23

P. 14435/21

10

PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Organização Mundial da Saúde, não apenas por serem elas obrigatórias nos termos do Artigo 22 da Constituição da Organização Mundial da Saúde (Decreto 26.042, de 17 de dezembro de 1948), mas sobretudo porque contam com a expertise necessária para dar plena eficácia ao direito à saúde.

7. Como a finalidade da atuação dos entes federativos é comum, a solução de conflitos sobre o exercício da competência deve pautar-se pela melhor realização do direito à saúde, amparada em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde.

8. Medida cautelar parcialmente concedida para dar interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do artigo 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais.

A ADPF 672 MC-Ref:

CONSTITUCIONAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). RESPEITO AO FEDERALISMO. LEI FEDERAL 13.979/2020. MEDIDAS SANITÁRIAS DE CONTENÇÃO À DISSEMINAÇÃO DO VÍRUS. ISOLAMENTO SOCIAL. PROTEÇÃO À SAÚDE, SEGURANÇA SANITÁRIA E EPIDEMIOLÓGICA. COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES E RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE (ARTS. 23, II, 24, XII, E 25, § 1º, DA CF). COMPETÊNCIAS DOS ESTADOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PREVISTAS EM LEI FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a existência de precedentes da CORTE quanto à matéria de fundo e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999.

2. A gravidade da emergência causada pela **pandemia** do coronavírus (COVID-19) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de





PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da **pandemia** de COVID-19.

3. 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. 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).

4. O Poder Executivo federal exerce o papel de ente central no planejamento e coordenação das ações governamentais em prol da saúde pública, mas nem por isso pode afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas **competências** constitucionais, adotem medidas sanitárias previstas na Lei 13.979/2020 no âmbito de seus respectivos territórios, como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, sem prejuízo do exame da validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal editado nesse contexto pela autoridade jurisdicional competente.

5. Arguição julgada parcialmente procedente.





P. 14435/21

9

PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

E, especialmente sobre a reserva da administração, a ADPF 671 AgR/DF:

CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITOS À SAÚDE, À VIDA, À IGUALDADE E À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA ALEGADAMENTE VIOLADOS. ATINGIMENTO DE UMA SOCIEDADE JUSTA E IGUALITÁRIA COMO META CONSTITUCIONAL. PANDEMIA ACARRETADA PELA COVID-19. PRETENÇÃO DE REQUISITAR ADMINISTRATIVAMENTE BENS E SERVIÇOS DE SAÚDE PRIVADOS. ADPF QUE CONFIGURA VIA PROCESSUAL INADEQUADA. INSTRUMENTO JÁ PREVISTO EM LEIS AUTORIZATIVAS. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. EXISTÊNCIA DE OUTROS INSTRUMENTOS APTOS A SANAR A ALEGADA LESIVIDADE. DEFERIMENTO DA MEDIDA QUE VIOLARIA A SEPARAÇÃO DOS PODERES. **ATUAÇÃO PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. MEDIDA QUE PRESSUPÕE EXAME DE EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS E CONSIDERAÇÕES DE CARÁTER ESTRATÉGICO. OMISSÃO NÃO EVIDENCIADA.** AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

I – O princípio da subsidiariedade, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999, pressupõe, para a admissibilidade da ADPF, a inexistência de qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com real efetividade, o estado de lesividade eventualmente causado pelo ato impugnado.

II - O sistema jurídico nacional dispõe de outros instrumentos judiciais capazes de reparar de modo eficaz e adequado a alegada ofensa a preceito fundamental, especialmente quando os meios legais apropriados para viabilizar a requisição administrativa de bens e serviços já estão postos (art. 5º, XXV, da Constituição Federal; art. 15, XIII, da Lei 8.080/1990; art. 1.228, § 3º, do Código Civil; e art. 3º, VII, da Lei 13.979/2020).

III – A presente ação não constitui meio processual hábil para acolher a pretensão nela veiculada, pois não cabe ao Supremo Tribunal





PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Federal substituir os administradores públicos dos distintos entes federados na tomada de medidas de **competência** privativa destes, até porque não dispõe de instrumentos adequados para sopesar os diversos desafios que cada um deles enfrenta no combate à Covid-19.

IV - Vulneraria frontalmente o princípio da separação dos poderes a incursão do Judiciário numa seara de atuação, por todos os títulos, privativa do Executivo, substituindo-o na deliberação de cunho político-administrativo, submetidas a critérios de conveniência e oportunidade, sobretudo tendo em conta a magnitude das providências pretendidas nesta ADPF, cujo escopo é a requisição compulsória e indiscriminada de todos os bens e serviços privados voltados à saúde, antes mesmo de esgotadas outras alternativas cogitáveis pelas autoridades federais, estaduais e municipais para enfrentar a **pandemia**.

V - O § 1º do art. 3º da Lei 13.979/2020 dispõe que as requisições e outras medidas de emergência para combater a Covid-19 “somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública”.

VI - Essa apreciação, à toda a evidência, compete exclusivamente às autoridades públicas, caso a caso, em face das situações concretas com as quais são defrontadas, inclusive à luz dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, sem prejuízo do posterior controle de constitucionalidade e legalidade por parte do Judiciário.

VII - Não está evidenciada a ocorrência de omissão dos gestores públicos, de modo que não é possível concluir pelo descumprimento dos preceitos fundamentais apontados na inicial da ADPF ou no presente recurso.

VIII - Agravo regimental a que se nega provimento.

Nesse sentido, também, a jurisprudência do TJES (Tribunal de Justiça do Espírito Santo), da qual se destaca o enunciado da Súmula 09:





PROGER - PM
Fls. 9

P. 94435/21

PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

É inconstitucional lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo que disponha sobre matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Além desta, vale destacar ainda mais dois precedentes.

A ADI 0018064-64.2020.8.08.0000:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR LEI 9.670, DE 25 DE AGOSTO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA FLEXIBILIZAÇÃO DAS NORMAS DE CONTENÇÃO DA PANDEMIA DA COVID-19 ATUAÇÃO QUE EXTRAPOLA O INTERESSE LOCAL INCONSTITUCIONALIDADE DEMONSTRADA FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA DEMONSTRADOS.

1. O deferimento de medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade submete-se à necessidade da presença concomitante do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.
2. Neste caso concreto, o texto legal atacado opera uma flexibilização, ou seja, torna menos rígidas normas estaduais de contenção da pandemia da COVID-19, ao autorizar o funcionamento de estabelecimentos comerciais em horários muito diversos daqueles estabelecidos pela legislação estadual e autoriza, inclusive, o atendimento presencial de bares, o que é proibido pela legislação estadual até o dia 31 de agosto corrente.
3. A respeitar o disposto no art. 30, I e II, da Constituição Federal, bem como nos art. 28, I e II, da Constituição Estadual, não é dado ao Município legislar sobre matéria de competência concorrente (como é a hipótese de adoção de medidas para o combate à pandemia da COVID-19) que extrapola o interesse local e, neste caso concreto, resta claro que a regulamentação da legislação impugnada abarca interesse regional, ou seja, de âmbito estadual, já que a autorização de funcionamento de estabelecimentos comerciais fora das hipóteses previstas na legislação estadual, considerado o contexto atual da pandemia do novo coronavírus, pode frustrar todo o plano estadual de





PROGER - PM
Fls. 3/

P.14435121 9

PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

contenção do vírus, além de afetar a administração dos leitos de UTI espalhados por todo o Estado, especialmente se tratando do município que é a capital do estado e em que estão localizados muitos dos estabelecimentos comerciais mais procurados pela população capixaba.

4. Por outro lado, a legislação impugnada impõe, em seus arts. 3º e 4º, a atividade de órgãos fiscalizatórios do Município de Vitória, imiscuindo-se, pois, na atividade administrativa e organizacional deste ente federado, o que impõe a observância da competência do Chefe do Poder Executivo Municipal para iniciar o referido processo legislativo, nos termos dos arts. 61, §1º, II da CF/88 e art. 63, parágrafo único, III e IV e art. 93, I e V, ambos da Constituição Estadual. Considerando que o processo legislativo que culminou na elaboração da Lei em referência foi iniciado na própria Câmara Municipal, evidencia-se o vício de iniciativa alegado na petição inicial desta ação direta de inconstitucionalidade.

5. Presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, pressupostos essenciais ao deferimento do pedido cautelar formulado no bojo da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade, há possibilidade de suspensão imediata da vigência da norma cuja constitucionalidade ora se questiona.

E a ADI 0019754-31.2020.8.08.0000:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PEDIDO LIMINAR DE SUSPENSÃO DE EFICÁCIA DE LEI MUNICIPAL FLEXIBILIDADE DOS HORÁRIOS DO COMÉRCIO NÃO ESSENCIAL COMPETÊNCIA CONCORRENTE POSSIBILIDADE DE EDIÇÃO DE NORMAS DE INTERESSE LOCAL OBRIGATORIEDADE DE RESPEITO AS NORMAS GERAIS EDITADA PELO ENTE ESTADUAL REGRA NÃO OBSERVADA PELA LEI IMPUGNADA - *FUMUS BONI IURIS* E *PERICULUM IN MORA* CONFIGURADOS - LIMINAR CONCEDIDA - LEI SUSPENSA COM EFEITOS *EX NUNC*.

1. Como é sabido, sobre o tema da divisão de competência entre os entes federado para o enfrentamento das matérias relacionadas ao





PROGER - PM
Fls. 2/10

P. 14435/21

PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

novo coronavírus (COVID-19), o Excelso Supremo Tribunal Federal vem firmando o seu entendimento no sentido de que a competência estabelecida pela Constituição Federal para a adoção de medidas no combate à presente pandemia é concorrente, desde que a regulamentação do interesse local, no caso dos Municípios, respeite as normas gerais editadas pelo ente estadual.

2. Assim, a teor do disposto no art. 30, I e II, da Constituição Federal, bem como nos art. 28, I e II, da Constituição Estadual, não é possível, *prima facie*, aos entes municipais legislarem sobre matéria de competência concorrente (como é a hipótese de adoção de medidas para o combate à pandemia da COVID-19) que extrapolem o interesse local.

3. E na hipótese que ora se apresenta, me parece, ao menos nesse primeiro momento, que a regulamentação da legislação ora questionada abarca interesse regional, ou seja, de âmbito estadual, já que a disciplina de funcionamento de estabelecimentos comerciais fora das hipóteses previstas na legislação estadual, afeta todo o plano estruturado pelo ente estadual no combate à pandemia do novo coronavírus.

Portanto, para fins de sanção, se conclui que o projeto da Lei nº. 5.283 de 17 de março de 2021 é inconstitucional.

É o parecer.

Serra, 5 de abril de 2021.

Bernardo de Souza Musso Ribeiro

Procurador municipal

OAB/ES nº. 9.566

