Página 7. Versão eletrônica do processo PSA/0002.8/2020.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER À PROPOSTA DE SUSTAÇÃO DE ATO Nº 0002.8/2020

"Susta o Decreto nº 525, de 23 de março de 2020, do Poder Executivo Estadual. "

Autor: Deputado Jessé Lopes
Relator: Deputado Fabiano da Luz

Senhor Presidente,
Senhoras Deputadas,
Senhores Deputados,
Membros desta Comissão.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Sustação de Ato, de autoria do Deputado Jessé Lopes, que tem por escopo a sustação dos efeitos do Decreto nº 525, de 23 de março de 2020, que "Dispõe sobre novas medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus e estabelece outras providências. "

Fomos designados para analisar e emitir parecer relativo aos aspectos ligados à área temática desta Comissão, nos termos do Art.72 do R.I ALESC, a Proposta de Sustação de Ato nº 0002.8, que deu entrada nesta Casa de Leis, em 26 de março de 2020, com tramitação prioritária, de autoria do Deputado Jessé Lopes, que "Susta o Decreto nº 525, de 23 de março de 2020, do Poder Executivo Estadual. "

Em suma, a referida proposição susta, de forma integral, os efeitos do aludido Decreto.

Da análise da justificativa trazida pelo Autor, constata-se que ela se alicerça em sua totalidade na alegação de inconstitucionalidade insanável do

Página 8. Versão eletrônica do processo PSA/0002.8/2020.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

Decreto em comento. Requerendo a sustação do ato do Executivo, por conta da exorbitância do poder regulamentar do Chefe do Poder Executivo.

É o relatório.

II – VOTO

Em suma, na sua justificativa alega o Autor que ao tomar as medidas para enfrentamento da Pandemia do Covid-19, o Chefe do Poder Executivo Estadual desrespeitou a Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, relativamente às alterações promovidas no artigo 3º, cabeça, incisos I, II e VI, e parágrafos 8º, 9º, 10 e 11, da Lei federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que em linhas gerais preceitua que as autoridades Distritais, Estaduais e Municipais poderão adotar medidas de restrição excepcional e temporária, quanto ao Covid-19, desde de que diante de recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

Incialmente, imprescindível analisarmos a proposta, não só na área temática precípua desta Comissão, mas também no aporte do inegável interesse público que envolve a matéria quando estamos a decidir sobre questão que pode preservar a vida das pessoas.

Dito isso, o Regimento Interno desta Casa, em seu Art. 61, inciso V, reproduz o que preceitua a Constituição Estadual em seu Art.40, inciso VI:

> **"Art. 40. É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa:**
> **(...)**
> **VI - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa. "**

Página 9. Versão eletrônica do processo PSA/0002.8/2020.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

Cumpre salientar que as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de alcance internacional, decorrente da pandemia do novo Coronavírus, encontram-se reguladas na Lei nacional nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e parcialmente replicadas no citado Decreto nº 525, de 2020.

Estabelece o caput do art. 3º, da referida Lei nacional, que **"as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências"**, as medidas de enfrentamento da pandemia, que enumera, dentre outras.

Destarte, conforme dispõe o art. 84, inciso IV, da Constituição Federal, compete ao Chefe do Poder Executivo expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis (disposição reprisada, por simetria, pelo art. 71, III, da CE/89).

Observa-se que o Decreto em foco, além de replicar dispositivos da Lei nacional, regulamenta os procedimentos necessários à consecução da Lei nacional nº 13.979, de 2020, no âmbito do Poder Executivo Estadual.

No entanto, aparentemente, há uma exorbitância do poder regulamentar do Governador do Estado quanto à suspensão (I) da circulação de veículos de transporte coletivo urbano intermunicipal, interestadual e internacional de passageiros (art. 7º, I, "d" e "e", do Decreto Estadual); e (II) da realização de missas e cultos religiosos (art. 7º, II, "a", Decreto Estadual). Isso porque a citada Lei nacional, em seu art. 3º, §§ 8º e 9º, determina que deverão ser resguardados o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais, definidos no Decreto federal nº 10.282, de 20 de março de 2020, que prevê o transporte intermunicipal, interestadual e internacional de passageiros e as atividades religiosas de qualquer natureza como atividades essenciais (art. 3º, V e XXXVIII).

Quanto aos demais dispositivos do Decreto nº 525, de 2020, decorrem da competência regulamentar típica e exclusiva do Poder Executivo (art. 71, III, da CE/89) e não exorbitam o seu poder regulamentar.

Página 10. Versão eletrônica do processo PSA/0002.8/2020.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

Ao Decreto em voga, importa observar que seu conteúdo está em sintonia com as recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) que declarou, em 30 de janeiro de 2020, o surto da doença causada pelo novo coronavírus (COVID-19), constituindo uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional.

Diante desta situação, em 17 de março de 2020, o Poder Executivo Estadual publicou o Decreto nº 515/2020, que "declara situação de emergência em todo o território catarinense, nos termos do COBRADE N° 1.5.1.1.0 – doenças infecciosas virais, para fins de prevenção e enfrentamento à Covid-19, e dá outras providências. "

Em seguida a Assembleia Legislativa do Estado de Santa Cataria publicou o Decreto Legislativo nº 18.332, de 20 de março de 2020, que "declara estado de calamidade pública em Santa Catarina, para fins do disposto no art. 65 da Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000."

Ainda, quanto a possibilidade de sustação de atos do Executivo em artigo doutrinário manifestou-se Marco Aurélio Pereira Valadão:

> "A sustação de atos normativos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional tem natureza de controle de constitucionalidade do tipo controle político. Veja-se que, para o Congresso Nacional sustar ato normativo do Poder Executivo, **há que se configurar a exorbitância do poder regulamentar** ou dos limites da delegação legislativa, a critério do Poder Legislativo. "
>
> *(In.: Sustação de atos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional com base no artigo 49, inciso V, da Constituição de 1988. Revista de Informação Legislativa. N. 153, jan./mar. 2002. P. 288)* (grifamos)

Página 11. Versão eletrônica do processo PSA/0002.8/2020.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

Mais adiante, o mesmo autor, referindo-se especificamente à sustação de atos que extrapolem o limite regulamentar, assim manifesta-se:

> "O excesso de poder, nesse caso, deve ser entendido como o exercício do poder regulamentar além dos limites da lei, o que resulta em ilegalidade do ato e, em conseqüência, sua inconstitucionalidade, mas não por ferir diretamente a Constituição, e sim por extrapolar os limites da lei regulada". (*sic* idem).

Neste sentido, o Ministro Gilmar Mendes entende essa competência congressual como uma fórmula excepcional no sistema constitucional brasileiro, a qual, segundo o Supremo Tribunal Federal, fundamenta-se na **"nítida necessidade de preservar a integridade da separação funcional dos Poderes"**, conforme assentado na decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 748. SF/15876.76072-27.

Portanto, são duas as hipóteses em que a Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catariana poderá utilizar-se do poder suspensivo de normas, no caso de lei delegada que descumpra os limites da delegação legislativa, e na hipótese de decreto executivo que exorbite os limites do poder regulamentar.

No entanto, diante de uma pandemia mundial é missão quase que hercúlea, definir se o Decreto que originou a Proposta de Sustação de Ato ora em apreço, neste caso, foi além do permitido, quando o mundo busca preservar a vida humana.

Pois bem, há muito convivemos com os conflitos entre normas, princípios e até mesmos entre os próprios princípios constitucionais, neste contexto é bom lembrar que nossa Constituição Cidadã, mãe de todas as normas nacionais, deu ao Supremo Tribunal Federal o condão de seu guardião, e em decisão

Página 12. Versão eletrônica do processo PSA/0002.8/2020.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

recentíssima, em meio a insegurança jurídica em que vivemos assim decidiu o STF por meio do Ministro Marco Aurélio:

> **"VÊ-SE QUE A MEDIDA PROVISÓRIA, ANTE QUADRO REVELADOR DE URGÊNCIA E NECESSIDADE DE DISCIPLINA, FOI EDITADA COM A FINALIDADE DE MITIGAR-SE A CRISE INTERNACIONAL QUE CHEGOU AO BRASIL**, MUITO EMBORA NO TERRITÓRIO BRASILEIRO AINDA ESTEJA, SEGUNDO ALGUNS TÉCNICOS, EMBRIONÁRIA. HÁ DE TER-SE A VISÃO VOLTADA AO COLETIVO, OU SEJA, À SAÚDE PÚBLICA, MOSTRANDO-SE INTERESSADOS TODOS OS CIDADÃOS. O ARTIGO 3º, CABEÇA, REMETE ÀS ATRIBUIÇÕES, DAS AUTORIDADES, QUANTO ÀS MEDIDAS A SEREM IMPLEMENTADAS. NÃO SE PODE VER TRANSGRESSÃO A PRECEITO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AS PROVIDÊNCIAS NÃO AFASTAM ATOS A SEREM PRATICADOS POR ESTADO, O DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIO CONSIDERADA A COMPETÊNCIA CONCORRENTE NA FORMA DO ARTIGO 23, INCISO II, DA LEI MAIOR.
>
> TAMBÉM NÃO VINGA O ARTICULADO QUANTO À RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR. DESCABE A ÓPTICA NO SENTIDO DE O TEMA SOMENTE PODER SER OBJETO DE ABORDAGEM E DISCIPLINA MEDIANTE LEI DE ENVERGADURA MAIOR. PRESENTES

Página 13. Versão eletrônica do processo PSA/0002.8/2020.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

URGÊNCIA E NECESSIDADE DE TER-SE DISCIPLINA GERAL DE ABRANGÊNCIA NACIONAL, HÁ DE CONCLUIR-SE QUE, A TEMPO E MODO, ATUOU O PRESIDENTE DA REPÚBLICA – JAIR BOLSONARO – AO EDITAR A MEDIDA PROVISÓRIA. O QUE NELA SE CONTÉM – REPITA-SE À EXAUSTÃO – NÃO AFASTA A COMPETÊNCIA CONCORRENTE, EM TERMOS DE SAÚDE, DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS. SURGE ACOLHÍVEL O QUE PRETENDIDO, SOB O ÂNGULO ACAUTELADOR, NO ITEM A.2 DA PEÇA INICIAL, ASSENTANDO-SE, NO CAMPO, **HÁ DE SER RECONHECIDO, SIMPLESMENTE FORMAL, QUE A DISCIPLINA DECORRENTE DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 926/2020, NO QUE IMPRIMIU NOVA REDAÇÃO AO ARTIGO 3º DA LEI FEDERAL Nº 9.868/1999, NÃO AFASTA A TOMADA DE PROVIDÊNCIAS NORMATIVAS E ADMINISTRATIVAS PELOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS. ”**

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.341 DISTRITO FEDERAL RELATOR: MIN. MARCO AURÉLIO REQTE.(S): PARTIDO DEMOCRATICO TRABALHISTA ADV.(A/S) :LUCAS DE CASTRO RIVAS INTDO.(A/S) :PRESIDENTE DA REPÚBLICA PROC.(A/S)(ES) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO 24 DE MARÇO DE 2020.”

Portanto, colhe-se da decisão acima que a Medida Provisória 926/2020, não impede que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam tomar as providências necessárias na área da saúde, considerada a competência concorrente na forma do artigo 23, inciso II, da Constituição Federal.

Página 14. Versão eletrônica do processo PSA/0002.8/2020.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

Por fim, faz-se necessário, a Portaria nº 223, de 05/04/2020 (domingo), publicada no Diário Oficial Extraordinário, que assim estabelece:

> **"Art. 1º Ficam autorizadas, em todo o território catarinense, a partir de 06 de abril de 2020, a realização de atividades exercidas por:**
> **I - profissionais autônomos/liberais de saúde, tais como médicos, médicos veterinários, fisioterapeutas, odontólogos, biomédicos, enfermeiros, psicólogos, fonoaudiólogos, farmacêuticos, nutricionistas, entre outros;**
> **II - profissionais autônomos/liberais de interesse da saúde, tais como terapeutas ocupacionais, assistentes sociais, educadores físicos, cabeleireiros, barbeiros, manicures, pedicures, depiladores, massagistas, podólogos, entre outros;**
> **III - profissionais autônomos/liberais em geral, tais como advogados, contadores, administradores, jardineiros, limpadores de piscina, cozinheiros, faxineiras, empregados domésticos, encanadores, entre outros;**
> **IV - clínicas, consultórios, serviços de diagnóstico por imagens, serviços de óticas, laboratórios óticos, serviços de assistência e prótese odontológica e escritórios em geral."**

Não obstante, as alegações de inconstitucionalidade do Autor arguidas por motivos outros, que não a exorbitância do poder regulamentar, poderão ser apreciadas em controle direto de constitucionalidade.

Página 15. Versão eletrônica do processo PSA/0002.8/2020.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

Por fim, ressalto que a análise não pode se dar de forma a exaurir todos os aspectos jurídicos da matéria, considerando o exíguo prazo concedido e a extensão das normas envolvidas.

Desse modo, observa-se que diante de situações de extrema urgência, algumas medidas que a princípio podem ser consideradas exageradas, desde que envoltas na justificativa se preservar vidas hão de ser recepcionadas.

Assim, na condição de Relator, nesta Comissão, considerando os estudos realizados, levando em consideração as Portarias n.° 192 de 29/03/2020, n.° 214 de 01/04/2020 e n.° 223 de 05/04/2020, da Secretaria de Estado da Saúde, voto pela **REJEIÇÃO** e pelo posterior ARQUIVAMENTO da Proposta de Sustação de Ato nº 0002.8/2020.

Sala de comissões,

Fabiano da Luz
Deputado Estadual