



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**



VETO TOTAL
AO PL/169/20

MENSAGEM Nº 489

Lido no expediente	048º
Sessão de	05/08/20
Às Comissões de:	
(5)	Justiça
()	
()	
()	
Secretário	

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE, SENHORAS E SENHORES DEPUTADOS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO

No uso da competência privativa que me é outorgada pelo § 1º do art. 54 da Constituição do Estado, comunico a esse colendo Poder Legislativo que decidi vetar totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 169/2020, que "Regulamenta o funcionamento dos Centros de Formação de Condutores no Estado de Santa Catarina durante o período de pandemia da COVID-19 (coronavírus)", por ser inconstitucional, com fundamento no Parecer nº 375/20, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE).

O PL nº 169/2020, ao pretender regulamentar o funcionamento dos centros de formação de condutores durante o período de pandemia do novo coronavírus, está eivado de inconstitucionalidade material, visto que contraria o princípio da independência e harmonia dos Poderes, ofendendo, assim, o disposto no art. 32 da Constituição do Estado. Nesse sentido, a PGE recomendou vetar totalmente o referido PL, manifestando-se nos seguintes termos:

[...] sob o aspecto material, o Projeto de Lei apresenta vício de inconstitucionalidade. Isso porque traz regras que retiram a prerrogativa de o Poder Público restringir atividades e serviços, em privilégio a medidas de controles sanitário e epidemiológico, destinadas a atender ao interesse coletivo. Nota-se que o art. 1º autoriza, indiscriminadamente, a abertura dos Centros de Formação de Condutores no Estado de Santa Catarina durante o período da pandemia, impedindo que o Poder Executivo imponha medidas restritivas ao seu funcionamento, caso julgue necessárias.

Desse modo, a pretendida usurpação das atribuições do Poder Executivo não encontra amparo na ordem constitucional brasileira. É que normas dessa natureza limitam demasiadamente a política pública de controles epidemiológico e sanitário, com vistas ao combate à pandemia decorrente da COVID-19. O presente Projeto pretende transformar em estático algo que é, por sua natureza, dinâmico. Não se pode enrijecer, via previsão legal, critérios destinados a evitar a expansão de uma pandemia, já que isso depende de estudos e análises dos órgãos técnicos vinculados ao Poder Executivo. A autorização ou a proibição para determinados serviços ou atividades funcionarem dependem de inúmeros fatores, que podem se alterar a cada dia, a exemplo do número de casos suspeitos e confirmados, do número de óbitos, da quantidade de leitos de UTI disponíveis, entre diversas outras circunstâncias.

Ocorre que tal análise é atribuição exclusiva do Poder Executivo, que é o Poder competente para, em um juízo de discricionariedade, seguindo estudos e normas técnicas, definir as ações concretas e os protocolos de prevenção, a fim de se combater a pandemia.

Ao Expediente da Mesa
Em 05/08/2020
Deputado Laércio Schuster
1º Secretário



Nesse sentido, o Poder Executivo detém atribuições inerentes à reserva da administração, que é “[...] o conjunto das formas de proteção estruturado na Constituição, de maneira explícita e implícita, em benefício do Poder Executivo e da Administração Pública como um todo, para que esses possam realizar suas funções administrativas e prerrogativas correlatas, para o bom cumprimento dos respectivos papéis institucionais” [MACERA, Paulo Henrique. Reserva de administração. Revista Digital de Direito Administrativo - USP, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 343, 2014].

[...]

Assim, não é permitido ao Poder Legislativo limitar, via Projeto de Lei, a atuação do Poder Executivo no combate à pandemia, sobretudo diante da necessidade latente de restringir o funcionamento de determinadas atividades, sob pena de se esvaziar o poder de tomada de decisões por parte da Administração Pública, violando-se, por consequência, o princípio da separação dos poderes, positivado no art. 2º da Constituição Federal de 1988 e no art. 32 da Constituição do Estado de Santa Catarina.

A propósito, em casos análogos, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a inconstitucionalidade de leis que visem a restringir a função do Poder Executivo de adotar medidas concretas para o exercício de suas competências constitucionais:

“As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, incluída a definição de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes.” (ADI 4.102, rel. min. Cármen Lúcia, j. 30-10-2014, P, DJE de 10-2-2015)

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. [...] Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredindo o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação *ultra vires* do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.” (RE 427.574 ED, rel. min. Celso de Mello, j. 13-12-2011, 2ª T, DJE de 13-2-2012)

[...]

Por fim, é importante esclarecer que as razões do presente Parecer Jurídico não representam incompatibilidade com o conteúdo dos Pareceres nº 219/20-PGE, nº 220/20-PGE e nº 233/20-PGE. Isso porque os Projetos de Lei analisados em tais oportunidades, ao contrário do que ocorre no caso em estudo, não afastavam o poder de polícia sanitária do Governo do Estado, tendente a proteger a saúde pública, porquanto, ao tempo em que reconheciam alguns serviços como essenciais para a população, estabeleciam a possibilidade de sua restrição em tempos de calamidade, emergência, epidemia ou pandemia, por meio de decisão administrativa devidamente fundamentada pela autoridade competente.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**



Ante o exposto, conclui-se que o presente autógrafo é inconstitucional, por violar o princípio da separação dos poderes previsto no art. 2º da Constituição Federal de 1988 e no art. 32 da Constituição do Estado de Santa Catarina.

Essa, senhores Deputados, é a razão que me levou a vetar o projeto em causa, a qual submeto à elevada apreciação dos senhores Membros da Assembleia Legislativa.

Florianópolis, 3 de agosto de 2020.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado



AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 169/2020

Regulamenta o funcionamento dos Centros de Formação de Condutores no Estado de Santa Catarina durante o período de pandemia da COVID-19 (coronavírus).

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,

DECRETA:

Art. 1º Fica autorizada a abertura dos Centros de Formação de Condutores no Estado de Santa Catarina, durante o período de pandemia da COVID-19 (coronavírus), seguindo as seguintes orientações:

I – a lotação máxima autorizada será de 50% (cinquenta por cento) da capacidade de cada sala de aula;

II – os lugares de assento deverão ser disponibilizados de forma alternada entre as fileiras de bancos, respeitando a distância de 1,5 m (um metro e cinquenta centímetros) entre os bancos, devendo estar bloqueados de forma física aqueles que não puderam ser ocupados;

III – deverá ser assegurado que todas as pessoas ao adentrarem ao Centro de Formação de Condutores, estejam utilizando máscara e higienizem as mãos com álcool gel 70% ou preparações antissépticas ou sanitizantes de efeito similar.

Art. 2º Durante o período de vigência do decreto de emergência, os estabelecimentos descritos no art. 1º desta Lei, deverão cumprir as seguintes obrigações:

I – os atendimentos individuais deverão ser realizados através de horário agendado;

II – devem disponibilizar álcool gel para uso das pessoas que vierem a ser atendidas, disponibilizando através de dispensadores localizados na porta de acesso dos Centros de Formação de Condutores;

III – todos os alunos, funcionários, e frequentadores deverão usar máscaras durante todo o período em que estiverem no interior dos Centros de Formação de Condutores, independentemente de estarem em contato direto com o público.

Art. 3º O funcionamento dos Centros de Formação de Condutores está condicionado ao cumprimento das seguintes obrigações, sem prejuízo das medidas já determinadas nos arts. 1º e 2º desta Lei:

I – priorização do afastamento, sem prejuízo, de colaboradores pertencentes ao grupo de risco, tais como pessoas com idade acima de 60 (sessenta) anos, hipertensos, diabéticos, gestantes e imunodeprimidos;



administrativos;

II – priorização de trabalho remoto para os setores

III – adoção de medidas internas, especialmente aquelas relacionadas à saúde no trabalho, necessárias para evitar a transmissão do coronavírus no ambiente de trabalho;

IV – as pessoas que acessarem e saírem dos Centros de Formação de Condutores deverão realizar a higienização das mãos com álcool gel 70% ou preparações antissépticas ou sanitizantes de efeito similar, colocadas em dispensadores e disponibilizadas em pontos estratégicos como na entrada, na secretaria, salas de aula, corredores, banheiros, e em locais de acesso dos alunos, funcionários e público em geral;

V – manter todas as áreas ventiladas, incluindo, caso exista, os locais de alimentação;

VI – deverá ser intensificada a higienização das mãos, principalmente antes e depois do atendimento e ao término das aulas, após uso do banheiro, após entrar em contato com superfícies de uso comum como balcões, corrimãos, etc.;

VII – realizar procedimentos que garantam a higienização contínua dos Centros de Formação de Condutores, intensificando a limpeza das áreas com desinfetantes próprios para a finalidade e realizar frequente desinfecção com álcool 70%, quando possível, sob fricção de superfícies expostas, como maçanetas, mesas, teclado, *mouse*, materiais de escritório, balcões, corrimãos, interruptores, elevadores, banheiros, lavatórios, pisos, entre outros;

VIII – disponibilizar e exigir o uso das máscaras para os colaboradores na realização das atividades;

IX – durante os atendimentos deverá ser mantida a distância mínima de 1,5 m (um metro e cinquenta centímetros) entre as pessoas;

X – se algum dos colaboradores apresentar sintomas de contaminação pela COVID-19 deverão buscar orientações médicas, bem como serem afastados do trabalho e do atendimento ao público, pelo período mínimo de 14 (quatorze) dias, ou conforme determinação médica, sendo que as autoridades de saúde devem ser imediatamente informadas desta situação;

XI – o responsável pelo Centro de Formação de Condutores deve orientar aos frequentadores que não poderão participar das aulas, caso apresentem sintomas de resfriado/gripe.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

de 2020.

PALÁCIO BARRIGA-VERDE, em Florianópolis, 15 de julho


Deputado JULIO GARCIA
Presidente



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**



DESPACHO

Autos do processo nº SCC 10407/2020
Autógrafo do PL nº 169/2020

Veto totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 169/2020, que "Regulamenta o funcionamento dos Centros de Formação de Condutores no Estado de Santa Catarina durante o período de pandemia da COVID-19 (coronavírus)", por ser inconstitucional.

Florianópolis, 3 de agosto de 2020.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado

Despacho de veto total PL_169_20

Centro Administrativo do Governo do Estado de Santa Catarina
Rod. SC 401, nº 4.600, km 15 - Saco Grande - CEP 88032-000 - Florianópolis - SC
Fone: (48) 3665-2000



PARECER Nº 375/20-PGE

Florianópolis, 24 de julho de 2020.

Processo: SCC 10440/2020

Interessada: Casa Civil

Ementa: Autógrafo de projeto de Lei n.º 169/2020, de iniciativa parlamentar que "Regulamenta o funcionamento dos Centros de Formação de Condutores no Estado de Santa Catarina durante o período de pandemia da COVID-19 (coronavírus)." Matéria relacionada à proteção e à defesa da saúde. Inexistência de vício formal. Retirada da prerrogativa de o Poder Executivo restringir atividades e serviços durante a pandemia. Necessidade de implementação de medidas dinâmicas de controle epidemiológico. Violação ao princípio da separação dos poderes. Inconstitucionalidade material verificada.

Senhor Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica,

Trata-se de autógrafo de projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que regulamenta o funcionamento dos Centros de Formação de Condutores no Estado de Santa Catarina durante o período de pandemia da COVID-19 (coronavírus).

O artigo 54, *caput* e seus parágrafos 1º, 2º e 3º, da Constituição do Estado, assim estabelecem:

Art. 54. Concluída a votação e aprovado o projeto de lei, a Assembleia Legislativa o encaminhará ao Governador do Estado para sanção.

§ 1º Se o Governador do Estado considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará dentro de quarenta e oito horas ao Presidente da Assembleia os motivos do veto.

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Governador do Estado importará em sanção.

O Decreto nº 2.382, de 28 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Sistema de



Atos do Processo Legislativo, dispõe a respeito dos autógrafos:

Art. 16. Cabe à GEMAT o encaminhamento para sanção ou veto do Governador do Estado de projetos de lei e de lei complementar aprovados pela ALESC e convertidos em autógrafos.

Art. 17. A SCC, por intermédio da GEMAT, ao receber os autógrafos, e antes de submetê-los ao Governador do Estado, promoverá consulta:

I – à PGE, quanto à legalidade e constitucionalidade;

II – às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da administração pública estadual, quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público; e

III – ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado (TCE), quando o autógrafo versar sobre matéria afeta às suas respectivas competências.

Art. 18. As respostas às consultas sobre autógrafos deverão:

I – ser precisas, claras e objetivas;

II – conter indicativos explícitos de sanção ou veto;

III – ser elaboradas com base no que está disposto no autógrafo;

IV – se abster de sugerir modificações no seu texto;

V – ser respondidas no prazo de 5 (cinco) dias úteis;

VI – observar o disposto no Capítulo IV-A deste Decreto; e

VII – ser elaboradas pela consultoria jurídica ou pela unidade de assessoramento jurídico dos órgãos ou das entidades de que tratam os incisos I e II do art. 17 deste Decreto e referendadas pelo respectivo titular.

Parágrafo único. Na hipótese de indicativo de veto parcial, este deverá recair sobre texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.

Note-se que, segundo a legislação, a análise por esta Procuradoria-Geral do Estado restringe-se à legalidade e à constitucionalidade do autógrafo, cabendo às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da Administração Pública estadual consultadas, manifestarem-se quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público.

Passa-se, pois, à análise da legalidade e da constitucionalidade do autógrafo.

Assim dispõe o projeto aprovado pela Assembleia Legislativa:

Art. 1º Fica autorizada a abertura dos Centros de Formação de Condutores no Estado de Santa Catarina, durante o período de pandemia do Covid-19 (Coronavírus), seguindo as seguintes orientações:

I – a lotação máxima autorizada será de 50% (cinquenta por cento da capacidade de cada sala de aula);

II – os lugares de assento deverão ser disponibilizados de forma alternada entre as fileiras de bancos, respeitando a distância de 1,5m entre os bancos, devendo estar bloqueados de forma física aqueles que não puderam ser ocupados;

III – deverá ser assegurado que todas as pessoas ao adentrarem ao Centro



de Formação de Condutores, estejam utilizando máscara e higienizem as mãos com álcool gel 70% ou preparações antissépticas ou sanitizantes de efeito similar.

Art. 2º Durante o período de vigência do decreto de emergência, os estabelecimentos descritos no Art. 1º, deverão cumprir as seguintes obrigações:

I – os atendimentos individuais deverão ser realizados através de horário agendado;

II – devem disponibilizar álcool gel para uso das pessoas que vierem a ser atendidas, disponibilizando através de dispensadores localizados na porta de acesso dos Centros de Formação de Condutores.

III – todos os alunos, funcionários, e frequentadores deverão usar máscaras durante todo o período em que estiverem no interior dos Centros de Formação de Condutores, independentemente de estarem em contato direto com o público.

Art. 3º O funcionamento dos Centros de Formação de Condutores está condicionado ao cumprimento das seguintes obrigações, sem prejuízo das medidas já determinadas nos art. 1º e 2º:

I – priorização do afastamento, sem prejuízo, de colaboradores pertencentes ao grupo de risco, tais como pessoas com idade acima de 60 (sessenta) anos, hipertensos, diabéticos, gestantes e imunodeprimidos;

II – priorização de trabalho remoto para os setores administrativos;

III – adoção de medidas internas, especialmente aquelas relacionadas à saúde no trabalho, necessárias para evitar a transmissão do coronavírus no ambiente de trabalho;

IV – as pessoas que acessarem e saírem dos Centros de Formação de Condutores deverão realizar a higienização das mãos com álcool-gel 70% ou preparações antissépticas ou sanitizantes de efeito similar, colocadas em dispensadores e disponibilizadas em pontos estratégicos como na entrada, na secretaria, salas de aula, corredores, banheiros, e em locais de acesso dos alunos, funcionários e público em geral.

V – manter todas as áreas ventiladas, incluindo, caso exista, os locais de alimentação;

VI – deverá ser intensificada a higienização das mãos, principalmente antes e depois do atendimento e ao término das aulas, após uso do banheiro, após entrar em contato com superfícies de uso comum como balcões, corrimão, etc;

VII – realizar procedimentos que garantam a higienização contínua dos Centros de Formação de Condutores, intensificando a limpeza das áreas com desinfetantes próprios para a finalidade e realizar frequente desinfecção com álcool 70%, quando possível, sob fricção de superfícies expostas, como maçanetas, mesas, teclado, mouse, materiais de escritório, balcões, corrimãos, interruptores, elevadores, banheiros, lavatórios, pisos, entre outros;

VIII – disponibilizar e exigir o uso das máscaras para os colaboradores na realização das atividades;

IX – durante os atendimentos deverá ser mantida a distância mínima de 1,5 metros (um metro e cinquenta centímetros) entre as pessoas;

X – se algum dos colaboradores apresentar sintomas de contaminação pelo



COVID-19 deverão buscar orientações médicas, bem como serem afastados do trabalho e do atendimento ao público, pelo período mínimo de 14 (quatorze) dias, ou conforme determinação médica, sendo que as autoridades de saúde devem ser imediatamente informadas desta situação; XI – o responsável pelo Centro de Formação de Condutores deve orientar aos frequentadores que não poderão participar das aulas, caso apresentem sintomas de resfriados/gripe.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O autógrafo em estudo autoriza o funcionamento dos centros de formação de condutores, durante o período da pandemia, desde que respeitados critérios de distanciamento e de higiene tendentes a obstar a transmissão do coronavírus. Assim, infere-se que se trata de matéria relacionada à proteção e à defesa da saúde, a qual é de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, consoante disposto no artigo 24, XII, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

Na competência concorrente, caberá à União estabelecer normas gerais, sendo a legislação federal suplementada pela estadual. Na ausência de legislação federal, a competência legislativa dos Estados e do Distrito Federal será plena, podendo ser suspensa com a superveniência de lei federal no que lhe for contrário, com fulcro nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do artigo acima citado.

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal assim já se pronunciou:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Estadual que disciplina a homologação judicial de acordo alimentar firmado com a intervenção da Defensoria Pública (Lei 1.504/1989, do Estado do Rio de Janeiro). 3. O Estado do Rio de Janeiro disciplinou a homologação judicial de acordo alimentar nos casos específicos em que há participação da Defensoria Pública, não estabelecendo novo processo, mas a forma como este será executado. Lei sobre procedimento em matéria processual. 4. A prerrogativa de legislar sobre procedimentos possui o condão de transformar os Estados em verdadeiros “laboratórios legislativos”. Ao conceder-se aos entes federados o poder de regular o procedimento de uma matéria, baseando-se em peculiaridades próprias, está a possibilitar-se que novas e exitosas



experiências sejam formuladas. Os Estados passam a ser partícipes importantes no desenvolvimento do direito nacional e a atuar ativamente na construção de possíveis experiências que poderão ser adotadas por outros entes ou em todo território federal. 5. Desjudicialização. A vertente extrajudicial da assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública permite a orientação (informação em direito), a realização de mediações, conciliações e arbitragem (resolução alternativa de litígios), entre outros serviços, evitando, muitas vezes, a propositura de ações judiciais. 6. Ação direta julgada julgada improcedente. (ADI 2922/RJ. Relator Ministro Gilmar Mendes. Julgamento em 03/04/2014).

Por sua vez, no que concerne à iniciativa, esta é também concorrente, porquanto cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa ou ao Governador do Estado deflagrar o processo legislativo, haja vista o assunto em tela não se encontrar nas hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, de acordo com o artigo 50, caput, e §2º da Constituição Estadual.

Art. 50. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 2º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

I - a organização, o regime jurídico, a fixação ou modificação do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, o provimento de seus cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva;

II - a criação de cargos e funções públicas na administração direta, autárquica e fundacional ou aumento de sua remuneração;

III - o plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

IV - os servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

V - a organização da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;

VI - a criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 71, inciso IV.

Por outro lado, sob o aspecto material, o Projeto de Lei apresenta vício de inconstitucionalidade. Isso porque traz regras que retiram a prerrogativa de o Poder Público restringir atividades e serviços, em privilégio a medidas de controles sanitário e epidemiológico, destinadas a atender ao interesse coletivo. Nota-se que o art. 1º autoriza, indiscriminadamente, a abertura dos Centros de Formação de Condutores no Estado de Santa



Catarina durante o período da pandemia, impedindo que o Poder Executivo imponha medidas restritivas ao seu funcionamento, caso julgue necessárias.

Desse modo, a pretendida usurpação das atribuições do Poder Executivo não encontra amparo na ordem constitucional brasileira. É que normas dessa natureza limitam demasiadamente a política pública de controles epidemiológico e sanitário, com vistas ao combate à pandemia decorrente do COVID-19. O presente Projeto pretende transformar em estático algo que é, por sua natureza, dinâmico. Não se pode enrijecer, via previsão legal, critérios destinados a evitar a expansão de uma pandemia, já que isso depende de estudos e análises dos órgãos técnicos vinculados ao Poder Executivo. A autorização ou a proibição para determinados serviços ou atividades funcionarem dependem de inúmeros fatores, que podem se alterar a cada dia, a exemplo do número de casos suspeitos e confirmados, do número de óbitos, da quantidade de leitos de UTI disponíveis, entre diversas outras circunstâncias.

Ocorre que tal análise é atribuição exclusiva do Poder Executivo, que é o Poder competente para, em um juízo de discricionariedade, seguindo estudos e normas técnicas, definir as ações concretas e os protocolos de prevenção, a fim de se combater a pandemia.

Nesse sentido, o Poder Executivo detém atribuições inerentes à reserva da administração, que é “[...] o conjunto das formas de proteção estruturado na Constituição, de maneira explícita e implícita, em benefício do Poder Executivo e da Administração Pública como um todo, para que esses possam realizar suas funções administrativas e prerrogativas correlatas, para o bom cumprimento dos respectivos papéis institucionais.”¹

Nas palavras de Canotilho, a reserva de administração é “[...] um núcleo funcional de administração ‘resistente’ à lei, ou seja, um domínio reservado à administração contra as ingerências do parlamento.”²

Assim, não é permitido ao Poder Legislativo limitar, via Projeto de Lei, a atuação do Poder Executivo no combate à pandemia, sobretudo diante da necessidade latente de restringir o funcionamento de determinadas atividades, sob pena de se esvaziar o poder de

¹ MACERA, Paulo Henrique. Reserva de administração. *Revista Digital de Direito Administrativo – USP*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 343, 2014.

² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 5.ed. Coimbra: Almedina, 2001, p. 739.



tomada de decisões por parte da Administração Pública, violando-se, por consequência, o princípio da separação dos poderes, positivado no art. 2º da Constituição Federal de 1988 e no art. 32 da Constituição do Estado de Santa Catarina.

A propósito, em casos análogos, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a inconstitucionalidade de leis que visem a restringir a função do Poder Executivo de adotar medidas concretas para o exercício de suas competências constitucionais:

As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, incluída a definição de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes. (ADI 4.102, rel. min. Cármen Lúcia, j. 30- 10-2014, P, DJE de 10-2-2015).

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. [...] Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais (RE 427.574 ED, rel. min. Celso de Mello, j. 13-12-2011, 2ª T, DJE de 13-2-2012).

Desse modo, ao adentrar indevidamente na seara do Poder Executivo, violando a separação de Poderes, resta flagrante a inconstitucionalidade do Projeto de Lei sob análise.

Por fim, é importante esclarecer que as razões do presente Parecer Jurídico não representam incompatibilidade com o conteúdo dos Pareceres nº 219/20-PGE, nº 220/20-PGE e nº 233/20-PGE. Isso porque os Projetos de Lei analisados em tais oportunidades, ao contrário do que ocorre no caso em estudo, não afastavam o poder de polícia sanitária do Governo do Estado, tendente a proteger a saúde pública, porquanto, ao tempo em que reconheciam alguns serviços como essenciais para a população, estabeleciam a possibilidade de sua restrição em tempos de calamidade, emergência, epidemia ou pandemia, por meio de decisão administrativa devidamente fundamentada pela autoridade competente.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



Ante o exposto, conclui-se que o presente autógrafo é inconstitucional, por violar o princípio da separação dos poderes previsto no art. 2º da Constituição Federal de 1988 e no art. 32 da Constituição do Estado de Santa Catarina.

É o parecer.

**Rafael do Nascimento
Procurador do Estado**



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



SCC 10440/2020

Assunto: Autógrafo de projeto de Lei n.º 169/2020.

Origem: ALESC.

Interessado: Casa Civil.

DESPACHO

Manifesto concordância com o parecer exarado pelo Procurador do Estado, Dr. Rafael do Nascimento, no processo em epígrafe, pelos próprios fundamentos, cuja ementa está assim lançada:

Autógrafo de projeto de Lei n.º 169/2020, de iniciativa parlamentar que "Regulamenta o funcionamento dos Centros de Formação de Condutores no Estado de Santa Catarina durante o período de pandemia da COVID-19 (coronavírus)." Matéria relacionada à proteção e à defesa da saúde. Inexistência de vício formal. Retirada da prerrogativa de o Poder Executivo restringir atividades e serviços durante a pandemia. Necessidade de implementação de medidas dinâmicas de controle epidemiológico. Violação ao princípio da separação dos poderes. Inconstitucionalidade material verificada.

Assim, submeto à elevada apreciação.

Florianópolis, 24 de julho de 2020.

MARCELO MENDES

Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**





**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**



SCC 10440/2020

Assunto: Autógrafo de projeto de Lei n.º 169/2020, de iniciativa parlamentar que "Regulamenta o funcionamento dos Centros de Formação de Condutores no Estado de Santa Catarina durante o período de pandemia da COVID-19 (coronavírus)." Matéria relacionada à proteção e à defesa da saúde. Inexistência de vício formal. Retirada da prerrogativa de o Poder Executivo restringir atividades e serviços durante a pandemia. Necessidade de implementação de medidas dinâmicas de controle epidemiológico. Violação ao princípio da separação dos poderes. Inconstitucionalidade material verificada.
Origem: Casa Civil (CC).

De acordo com o **Parecer nº 375/20-PGE** da lavra do Procurador do Estado Dr. Rafael do Nascimento, referendado pelo Dr. Marcelo Mendes, Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica.

SÉRGIO LAGUNA PEREIRA
Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

DESPACHO

1. Acolho o **Parecer nº 375/20-PGE** referendado pelo Dr. Sérgio Laguna Pereira, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.
2. Encaminhem-se os autos à Casa Civil (CC).

Florianópolis, 24 de julho de 2020.

ALISSON DE BOM DE SOUZA
Procurador-Geral do Estado