



ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR



MENSAGEM Nº 705

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 316/2020, que "Dispõe sobre o reconhecimento das atividades dos setores de feiras e eventos como atividades essenciais no Estado de Santa Catarina, permitindo o exercício das atividades mesmo em período de calamidade, emergência, epidemia ou pandemia", por ser inconstitucional, com fundamento no Parecer nº 1414/2021, da Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado da Saúde (SES), no Parecer nº 204/21, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), e no Parecer nº 032/2021, da Consultoria Jurídica da Fundação Catarinense de Cultura (FCC).

O PL nº 316/2020, ao pretender reconhecer as atividades dos setores de feiras e eventos como atividades essenciais e pretender permitir o seu exercício mesmo em período de calamidade, emergência, epidemia ou pandemia, está eivado de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, uma vez que compete ao Chefe do Poder Executivo dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e as atividades essenciais em situações de risco à coletividade, e de inconstitucionalidade material, dado que contraria o princípio da independência e harmonia dos Poderes, ofendendo, assim, o disposto no art. 32 e na alínea "a" do inciso IV do *caput* do art. 71 da Constituição do Estado. Nesse sentido, a SES recomendou vetar totalmente o referido PL, manifestando-se nos seguintes termos:

Ocorre que a propositura legislativa padece de constitucionalidade material. É que o Projeto de Lei limita demasiadamente a política pública estadual de controle epidemiológico e sanitário. As normas do Projeto pretendem transformar em estático algo que é, por sua natureza, dinâmico. Em outras palavras, não se poderia enrijecer, via previsão em lei, critérios destinados a evitar a expansão de uma pandemia ou epidemia, já que isso depende de estudos e análises dos órgãos técnicos vinculados ao Poder Executivo.

Não se pode dizer que determinada atividade ou serviço deverá sempre ser autorizado ou ser proibido de funcionar. Tal conclusão depende de inúmeros fatores, que podem se alterar a cada dia, tais como o número de óbitos, a quantidade de leitos de UTI disponíveis, etc. A depender da análise de tais fatores, é possível, mediante a adequada justificação, adotar-se medidas restritivas ou, por outro lado, edição de normas mais flexíveis, que condicionem o funcionamento das atividades apenas a protocolos destinados a garantir a higienização e a evitar aglomerações.

Lido no Expediente
0246ª Sessão de 01/06/21
A Comissão de:
151 Jurisprudência
Secretário

msv1_PL_316_20_PGE_SES_FCC

1

Ao Expediente da Mesa
Em 31/05/21
Deputado Ricardo Alba
1º Secretário



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**



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

[...]

Assim, não poderia o Poder Legislativo limitar, via projeto de lei, a possibilidade de o Poder Executivo, como forma de combater uma pandemia, restringir ou liberar o funcionamento de determinadas atividades, sob pena de esvaziar indevidamente a atuação do Poder Executivo e de seus órgãos técnicos, violando-se, frontalmente, o princípio da separação dos Poderes.

Diante da dinamicidade de uma crise sanitária, a matéria deve ser, portanto, regulamentada via atos infralegais, a serem editados pelo Poder Executivo, os quais podem ser rápida e sistematicamente alterados, a fim de se adequar à atual situação de contágio do vírus.

Exatamente por isso é que, no âmbito da União, as normas sobre o funcionamento do comércio e a circulação de pessoas encontram-se previstas em ato infralegal (Decreto Federal nº 10.282/2020).

Da mesma forma, em âmbito estadual, as atividades consideradas essenciais e os protocolos de controle sanitário e epidemiológico para o funcionamento de atividades e serviços no Estado de Santa Catarina estão consignados no Decreto Estadual nº 562/2020.

Ainda nessa linha, o artigo 11, parágrafo 1º, do Decreto nº 562/2020 prevê a possibilidade de o Secretário de Estado da Saúde considerar outros serviços públicos ou atividades como essenciais, na forma do artigo 32 da mesma norma jurídica.

"Art. 11 (...)

(...)

§ 1º Ato do Secretário de Estado da Saúde, na forma do art. 32 deste Decreto, poderá considerar outros serviços públicos ou atividades como essenciais.

(...)

Art. 32. Os casos omissos e as situações especiais, relacionados às medidas previstas na Seção I do Capítulo III deste Decreto, serão analisados e deliberados pelo COES, vinculado à SES, por meio de Portaria editada pelo Secretário de Estado da Saúde."

Portanto, para se garantir a harmonia entre os Poderes constituídos, não se poderia admitir que o Parlamento adentrasse em seara inerente ao Poder Executivo, editando normas que limitassem o poder de polícia estadual destinado à adoção, em nome do interesse público, de medidas restritivas destinadas ao controle sanitário e epidemiológico.



ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR



Sobre o tema, é consolidada a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao declarar inconstitucional leis que visem a restringir a função do Poder Executivo de adotar medidas concretas para a execução de políticas públicas:

“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.] Vide RE 436.996 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 22-11-2005, 2ª T, DJ de 3-2-2006]

[...]

Desse modo, ao adentrar indevidamente na seara do Poder Executivo, violando a separação de Poderes, manifesta-se pela inconstitucionalidade material do Projeto de Lei nº 316/2020.

Por seu turno, a PGE também apresentou manifestação contrária à sanção do PL em questão, nos seguintes termos:

[...] no âmbito da competência legislativa concorrente, compete à União ditar normas gerais, sem prejuízo da competência suplementar dos Estados (art. 24, §§ 1º e 2º).

Em relação ao tema saúde, as normas gerais foram delineadas na Lei nº 8.080/90, que estabelece “condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes”. Esse diploma legal define que, em âmbito estadual, compete à Secretaria de Saúde, na condição de órgão de direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS), atuar, de forma complementar à direção nacional, na coordenação e na execução de ações e serviços de vigilância epidemiológica:

“Art. 9º A direção do Sistema Único de Saúde (SUS) é única, de acordo com o inciso I do art. 198 da Constituição Federal, sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos:

$$(\dots)$$

II - no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente; e

Art. 17. À direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) compete:

$$(\dots)$$

IV - coordenar e, em caráter complementar, executar ações e serviços:

a) de vigilância epidemiológica;".

Assim, ao pretenderem implementar ações de vigilância epidemiológica por lei, os dispositivos citados incorreram em inconstitucionalidade formal, porque não obedeceram à norma geral contida na Lei nº 8.080/90, editada com amparo constitucional (art. 24, § 1º).

[...]

Na mesma linha, o Supremo Tribunal Federal reconhece vício de inconstitucionalidade formal em diplomas estaduais que se afastam das normas gerais estabelecidas pela União em temas de competência legislativa concorrente:



ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR



"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.643/2001 do Estado do Rio Grande do Sul. Proibição da produção e comercialização de produtos à base de amianto. Produção e consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde. Competência legislativa concorrente. Impossibilidade de a legislação estadual disciplinar matéria de forma contrária à lei geral federal. Lei Federal nº 9.055/1995. Autorização de extração, industrialização, utilização e comercialização do amianto da variedade crisotila. Processo de inconstitucionalização. Alteração nas relações fáticas subjacentes à norma jurídica. Natureza cancerígena do amianto crisotila e inviabilidade de seu uso de forma efetivamente segura. Existência de matérias-primas alternativas. Ausência de revisão da legislação federal, como determina a Convenção nº 162 da OIT. Inconstitucionalidade superveniente da Lei Federal nº 9.055/1995. Competência legislativa plena dos estados. Constitucionalidade da Lei estadual nº 11.643/2001. Improcedência da ação. 1. A Lei nº 11.643/2001, do Estado do Rio Grande do Sul, proíbe a produção e comercialização de produtos à base de amianto, versando sobre produção e consumo (art. 24, V, CF/88), proteção do meio ambiente (art. 24, VI) e proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, CF/88). Dessa forma, compete, concorrentemente, à União a edição de normas gerais e aos estados suplementar a legislação federal no que couber (art. 24, §§ 1º e 2º, CF/88). Somente na hipótese de inexistência de lei federal é que os estados exercerão a competência legislativa plena (art. 24, § 3º, CF/88). 2. A Constituição de 1988 estabeleceu uma competência concorrente não cumulativa, na qual há expressa delimitação dos modos de atuação de cada ente federativo, os quais não se sobrepõem. Compete à União editar as normas gerais (art. 24, § 1º), não cabendo aos estados contrariar ou substituir o que definido em norma geral, mas sim o suplementar (art. 24, § 2º). Se, por um lado, a norma geral não pode impedir o exercício da competência estadual de suplementar as matérias arroladas no art. 24, por outro, não se pode admitir que a legislação estadual possa adentrar a competência da União e disciplinar a matéria de forma contrária à norma geral federal, desvirtuando o mínimo de unidade normativa almejado pela Constituição Federal. A inobservância dos limites constitucionais impostos ao exercício da competência concorrente implica a inconstitucionalidade formal da lei. 3. O art. 1º da Lei Federal nº 9.055/1995 proibiu a extração, a produção, a industrialização, a utilização e a comercialização de todos os tipos de amianto, com exceção da crisotila. Em seu art. 2º, a lei autorizou a extração, a industrialização, a utilização e a comercialização do amianto da variedade crisotila (asbesto branco) na forma definida na lei. Assim, se a lei federal admite, de modo restrito, o uso do amianto, em tese, a lei estadual não poderia proibi-lo totalmente, pois, desse modo, atuaria de forma contrária à prescrição da norma geral federal. Nesse caso, não há norma suplementar, mas norma contrária/substitutiva à lei geral, em detrimento da competência legislativa da União. (...) (ADI 3357, Relator(a): AYRES BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 30/11/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019)

Dessarte, havendo norma geral direcionando às secretarias de saúde estaduais a incumbência de coordenar e executar ações e serviços de vigilância epidemiológica, âmbito no qual se insere a prerrogativa de determinar quais atividades podem funcionar e em que medida, os artigos 2º e 3º do projeto, ao transferirem tal competência ao Poder Legislativo, contrariam essa disposição e, portanto, são formalmente inconstitucionais.



ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR



Embora possível a suplementação da legislação federal pelo legislador catarinense, fato é que esse não pode trazer para si competências previamente definidas e atribuídas a outro órgão/Poder por lei nacional de caráter geral.

Daí a inviabilidade do projeto sob o prisma da constitucionalidade formal.

[...]

No Parecer nº 375-20-PGE, da lavra do Procurador do Estado Rafael do Nascimento, analisou-se situação semelhante à aqui versada, referente a autógrafo de projeto de lei que pretendia regulamentar o funcionamento dos Centros de Formação de Condutores durante a pandemia. Eis a ementa correspondente:

"Autógrafo de projeto de Lei nº 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."

Consoante se vê, a conclusão do parecerista foi no sentido da inconstitucionalidade material do projeto, face à invasão, pelo Poder Legislativo, de tema afeto à reserva de administração.

[...]

O art. 2º da proposição dispõe que "Fica autorizado o retorno das atividades do setor de feiras públicas e eventos, no âmbito do Estado de Santa Catarina, a partir da entrada em vigor da presente lei". Já o art. 3º, embora garanta à Secretaria de Estado da Saúde a prerrogativa de determinar medidas sanitárias "em complemento à presente lei", prevê que deve ser "ressalvado o direito de ocupação mínima de 50% (cinquenta por cento) dos espaços utilizados".

Tais definições, ou seja, o restabelecimento de uma determinada atividade durante o enfrentamento da pandemia e o percentual mínimo de ocupação nos espaços por ela abrangidos devem advir do Poder Executivo, que, embora sem descuidar de critérios econômicos, precisa pautar-se, sobretudo, pela evolução e criticidade da situação pandêmica, critérios que, em âmbito legislativo, não se pode definir de antemão, em especial diante da volatilidade do avanço da transmissão, da evolução negativa do quadro clínico das pessoas infectadas e da taxa de ocupação de leitos, por exemplo.

E a FCC, por intermédio de sua Consultoria Jurídica, também se posicionou contrariamente à sanção do PL em questão, nos seguintes termos:

[...] temos que o direito à cultura, manifestada na diversidade do homem e de suas pluralidades, é algo inerente ao ser humano e afeto à sua dignidade, adotada na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

De outro lado, obtemperase que saúde é um direito universal fundamental, como se detecta do texto extraído do sítio eletrônico do Governo Federal, a citar:



ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR



"(...) Saúde é um direito universal garantido pela Constituição Federal de 1988. Isso quer dizer que todos têm direito a tratamentos adequados, fornecidos pelo poder público. Na prática, ao criar esse direito, a Carta Magna criou também um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo, que faz desde procedimentos simples, como medir a pressão arterial, aos mais complexos, como transplante de órgãos.

A Constituição é bem clara e diz que 'Saúde é direito de todos e dever do Estado'. (...) "

[...]

Instado o embate, cabe frisar que nenhum direito fundamental é absoluto, devendo ser exercido nos termos da lei e podendo ser restringido em decorrência de uma situação excepcional não previamente prevista na Constituição.

[...]

Em vista destas considerações, não se discute que a cultura é poderoso fator de desenvolvimento social, o que a torna direito indispensável para formação e dignidade humana, sustentando-se que não devem ser paralisadas as ações que envolvam a promoção, o apoio, a preservação, o estímulo e a valorização de direitos culturais e fontes de cultura.

Todavia merece aparte aquilo que da cultura se considera como direito fundamental e indispensável para o desenvolvimento humano, da significação de essencialidade da realização de atividades que, nos moldes do § 1º do art. 3º da Lei nº 10.282, de 2020, possam técnica e cientificamente colocar em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, ainda que sob o resguardo da ideia de ação meramente preventiva.

[...]

Isto posto, a proposta soa contrária ao interesse público, na medida que superpõe determinadas atividades a interesses de maior instância coletiva, estas perfilhadas à saúde pública da coletividade.

Obtemperem-se também que a garantia impositiva de prática de determinadas atividades a qualquer tempo fixas no art. 3º do PL 316/2020 causa embargo às inconstâncias e imprevisibilidades atinentes à gestão sanitária, que estão sob a ingerência do Poder Executivo, como também exorta resistência à repartição de competências entre os entes federativos, face à hierarquia das normas para legislar sobre a matéria em lume.

Essas, senhores Deputados, são as razões que me levaram a vetar o projeto em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos senhores Membros da Assembleia Legislativa.

Florianópolis, 27 de maio de 2021.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado



AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 316/2020



Dispõe sobre o reconhecimento das atividades dos setores de feiras e eventos como atividades essenciais no Estado de Santa Catarina, permitindo o exercício das atividades mesmo em período de calamidade, emergência, epidemia ou pandemia.

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,

DECRETA:

Art. 1º Em atenção ao disposto no art. 6º da Constituição Federal, fica reconhecida a oferta de feiras e eventos como atividade essencial, no âmbito do Estado de Santa Catarina, mesmo em tempos de calamidade, emergência, epidemia ou pandemia.

§ 1º Aplica-se o disposto no *caput* deste artigo a eventos sociais - sem cobrança de ingresso - e eventos com entrada paga.

§ 2º As feiras referenciadas na presente Lei são aquelas de caráter expositivo e científico, não abrangendo as definidas no art. 2º, incisos I, II, III e IV da Lei nº 17.501, de 2 de abril de 2018.

Art. 2º Fica autorizado o retorno das atividades do setor de feiras públicas e eventos, no âmbito do Estado de Santa Catarina, a partir da entrada em vigor da presente Lei.

Art. 3º A Secretaria de Estado da Saúde, por meio dos órgãos competentes, deverá determinar as medidas sanitárias aplicáveis, em complemento à presente Lei, as quais deverão ser respeitadas pelo público em geral e pela organização dos respectivos eventos e feiras, ressalvado o direito de ocupação mínima de 50% (cinquenta por cento) dos espaços utilizados.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e terá validade enquanto for mantida a declaração de pandemia da COVID-19.

PALÁCIO BARRIGA-VERDE, em Florianópolis, 10 de maio
de 2021.

Deputado **MAURO DE NADAL**
Presidente



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



PARECER Nº 204/21-PGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Processo: SCC 9066/2021

Assunto: Autógrafo de Projeto de Lei n.º 316/2020

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa de Santa Catarina (Alesc)

Ementa: Autógrafo do Projeto de Lei n.º 316/2020, de origem parlamentar, que "Dispõe sobre o reconhecimento das atividades dos setores de feiras e eventos como atividades essenciais no Estado de Santa Catarina, permitindo o exercício das atividades mesmo em período de calamidade, emergência, epidemia ou pandemia". Proposição afeta ao direito à saúde. Competência legislativa concorrente (art. 24, XII, da CRFB e art. 10, XII, da CESC). Competência comum dos entes federativos para zelar pela guarda da Constituição e cuidar da saúde (art. 23, I e II, da CRFB e art. 9º, I e II, da CESC). ADI 6341/STF. Não exigência de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade formal e material dos artigos 2º e 3º. Contrariedade às normas gerais estabelecidas na Lei Federal n.º 8.080/90. Invasão de tema sujeito à reserva de Administração. Violação ao princípio da separação dos poderes. Parecer n.º 375/20-PGE. Ausência de vícios de inconstitucionalidade e de ilegalidade em seus demais termos.

Senhora Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica,

1. RELATÓRIO

Trata-se de Autógrafo do Projeto de Lei n.º 316/2020, de iniciativa parlamentar, que "Dispõe sobre o reconhecimento das atividades dos setores de feiras e eventos como atividades essenciais no Estado de Santa Catarina, permitindo o exercício das atividades mesmo em período de calamidade, emergência, epidemia ou pandemia".

O autógrafo do projeto aprovado pela Assembleia Legislativa foi remetido pela Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil para exame e parecer da Procuradoria-Geral do Estado, a fim de orientar a decisão do Excelentíssimo Senhor Governador.

O conteúdo do projeto aprovado pela Assembleia Legislativa está disponível no processo SCC 8986/2021 e assim dispõe:

Art. 1º Em atenção ao disposto no art. 6º da Constituição Federal, fica reconhecida a oferta de feiras e eventos como atividade essencial, no âmbito do Estado de Santa Catarina, mesmo em tempos de



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



calamidade, emergência, epidemia ou pandemia.

§ 1º Aplica-se o disposto no *caput* deste artigo a eventos sociais - sem cobrança de ingresso - e eventos com entrada paga.

§ 2º As feiras referenciadas na presente Lei são aquelas de caráter expositivo e científico, não abrangendo as definidas no art. 2º, incisos I, II, III e IV da Lei nº 17.501, de 2 de abril de 2018.

Art. 2º Fica autorizado o retorno das atividades do setor de feiras públicas e eventos, no âmbito do Estado de Santa Catarina, a partir da entrada em vigor da presente Lei.

Art. 3º A Secretaria de Estado da Saúde, por meio dos órgãos competentes, deverá determinar as medidas sanitárias aplicáveis, em complemento à presente Lei, as quais deverão ser respeitadas pelo público em geral e pela organização dos respectivos eventos e feiras, ressalvado o direito de ocupação mínima de 50% (cinquenta por cento) dos espaços utilizados.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e terá validade enquanto for mantida a declaração de pandemia da COVID-19.

É a síntese do essencial.

2. ANÁLISE

O art. 54, *caput* e §§ 1º, 2º e 3º, da Constituição do Estado estabelece:

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 n.º 2.382, de 28 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, determina, a respeito dos autógrafos, que:

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



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



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. (grifo nosso)

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.

A análise pela 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.

Pretende-se, por meio do projeto sob apreciação, reconhecer as atividades dos setores de feiras e eventos como essenciais no Estado de Santa Catarina, de forma a permitir o seu exercício em período de calamidade, emergência, epidemia ou pandemia.

A justificativa do projeto externa preocupação com o setor, cujas atividades foram seriamente afetadas por conta de restrições impostas no combate à pandemia por coronavírus, salientando que "o trabalho digno é direito de todos e este deverá ser promovido e incentivado pelo Estado, com a colaboração da sociedade, pelo bem do desenvolvimento da pessoa humana, do exercício da cidadania e do bem estar social no geral".

A despeito da remissão ao direito ao trabalho, o projeto envolve, em sua essência, temática afeta à saúde, pois tem como objetivo garantir a continuidade da atividade que menciona durante a crise sanitária decorrente da pandemia por coronavírus. Assim, o autógrafo será apreciado à luz das disposições normativas concernentes ao direito à saúde.

É competência concorrente entre os entes federativos legislar sobre proteção e defesa da saúde é (art. 24, XII, da CF/88 e art. 10, XII, da CE/SC). Nesse sentido, compete à União o estabelecimento das normas gerais e aos Estados a suplementação da legislação federal, de acordo com suas peculiaridades regionais (art. 24, §§1º e 2º da CF/88 e art. 10, §1º da Constituição do Estado), salvo se inexistir lei federal sobre normas gerais, ocasião em que os Estados exercerão competência legislativa plena, a fim de atender a suas peculiaridades (art. 24, §3º, da CF/88 e art. 10, §2º, da CE/SC).



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



No tocante à competência legislativa concorrente, assim entende o Supremo Tribunal Federal:

(...) O art. 24 da CF compreende competência estadual concorrente não cumulativa ou suplementar (art. 24, § 2º) e competência estadual concorrente cumulativa (art. 24, § 3º). Na primeira hipótese, existente a lei federal de normas gerais (art. 24, § 1º), poderão os Estados e o Distrito Federal, no uso da competência suplementar, preencher os vazios da lei federal de normas gerais, a fim de afeiçoá-la às peculiaridades locais (art. 24, § 2º); na segunda hipótese, poderão os Estados e o Distrito Federal, inexistente a lei federal de normas gerais, exercer a competência legislativa plena "para atender a suas peculiaridades" (art. 24, § 3º). Sobrevindo a lei federal de normas gerais, suspende esta a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 24, § 4º). (ADI 3.098, rei. min. Carlos Velloso, j. 24-11-2005, P, DJ de 10-3-2006.) (...). (ADI 2.818, rei. min. Dias T -5- 2013)

A Excelsa Corte, em decisão recente envolvendo a competência para legislar e adotar medidas sanitárias de combate à pandemia por coronavírus, reconheceu válida a atuação dos Estados-membros neste tema:

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.** 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,**



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



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 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. (ADI 6341 MC-Ref, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-271 DIVULG 12-11-2020 PUBLIC 13-11-2020)

Temática similar já foi enfrentada por essa consultoria que reconheceu, à exceção de alguns dispositivos específicos, a constitucionalidade de projeto de lei que dispunha sobre as atividades essenciais no Estado de Santa Catarina. O parecer restou assim ementado:

PARECER Nº 573/20-PGE

Autógrafo do Projeto de Lei n.º 0182/2020 que "Dispõe sobre as atividades essenciais no Estado de Santa Catarina. Constitucionalidade, com exceção aos § 3.º do Art. 1.º e do Inciso I, do Art. 2.º do mencionado Projeto de Lei, por invadir competência privativa do Chefe do Poder Executivo, com infração aos Art. 2.º e 84, Inc. VI. a) da Constituição Federal e Art. 32 e 71, Inc IV a), da Constituição do Estado de Santa Catarina.

No mesmo sentido o Parecer n.º 365/20-PGE, ao concluir pela constitucionalidade de projeto de lei que dispunha sobre o reconhecimento dos serviços de alimentação como essenciais em períodos de calamidade, emergência, epidemia ou pandemia:

Autógrafo de projeto de Lei n.º 134/2020, de iniciativa parlamentar que "Reconhece os serviços de alimentação tais como restaurantes, lanchonetes, padarias e similares como essenciais para a população,



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



ainda que em estado de calamidade, emergência, epidemia ou pandemia."

O reconhecimento de atividade como essencial não se enquadra em nenhuma das hipóteses para as quais se exige iniciativa do Chefe do Poder Executivo previstas no §1º do art. 61 da CF/88 e reproduzidas, em razão do princípio da simetria, pelo § 2º do art. 50 da CESC. É que, conforme orientação do Supremo Tribunal Federal, "a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca" (ADI 724 MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. 7-5-1992, p. DJ de 27-4-2001).

Além disso, não se trata de matéria reservada à lei complementar (art. 57 da CESC).

Em relação à constitucionalidade material, rememora-se que é competência administrativa comum dos entes federativos zelar pela guarda da Constituição, assim como cuidar da saúde (art. 23, I e II, art. 196 e art. 203, da CRFB/88; art. 9º, I e II, art. 153 e art. 157 da CESC) e o projeto de lei sob análise, de modo geral, vai ao encontro dessas atribuições.

Contudo, os artigos 2º e 3º incorrem em inconstitucionalidade formal e material, conforme se passa a expor.

Segundo já apontado, no âmbito da competência legislativa concorrente, compete à União ditar normas gerais, sem prejuízo da competência suplementar dos Estados (art. 24, § 1º e 2º).

Em relação ao tema *saúde*, as normas gerais foram delineadas na Lei n.º 8.080/90, que estabelece "condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes". Esse diploma legal define que, em âmbito estadual, compete à Secretaria de Saúde, na condição de órgão de direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS), atuar, de forma complementar à direção nacional, na coordenação e na execução de ações e serviços de vigilância epidemiológica:

Art. 9º A direção do Sistema Único de Saúde (SUS) é única, de acordo com o inciso I do art. 198 da Constituição Federal, sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos:

(...)

II - no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente; e

Art. 17. À direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) compete:

(...)

IV - coordenar e, em caráter complementar, executar ações e serviços:



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



a) de vigilância epidemiológica;

Assim, ao pretenderem implementar ações de vigilância epidemiológica por lei, os dispositivos citados incorreram em inconstitucionalidade formal, porque não obedeceram à norma geral contida na Lei n.º 8.080/90, editada com amparo constitucional (art. 24, § 1º).

Nesse sentido, explica André Ramos Tavares:

Se a União edita norma que não é nacional, mas sim federal, os demais entes federativos não estão subordinados a seu comando. Contudo, pode ocorrer, por exemplo, que a matéria seja de competência dos Estados, ou dos Municípios, e que a União Federal resolva editar a norma. Nesse caso, houve desrespeito às regras de competência da Constituição. Não se pode falar em ilegalidade da lei federal em relação à estadual ou à municipal, da mesma maneira que não se poderia falar em ilegalidade da lei municipal que desrespeitasse a competência da lei federal ou estadual, ou em ilegalidade de lei estadual que desrespeitasse matéria própria de lei federal. [...]. **A regra é a seguinte: sempre que houver delimitação de âmbitos próprios (distintos) de competência, a violação importa em inconstitucionalidade, e não em ilegalidade, porque no caso não há subordinação de uma norma à outra, antes se encontrando no mesmo nível e devendo, ambas, obediência direta à Constituição.** As diferentes leis, no caso, haurem sua validade diretamente da Constituição, e não da lei que resulta contrariada. (TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. Edição do Kindle)

Na mesma linha, o Supremo Tribunal Federal reconhece vício de inconstitucionalidade formal em diplomas estaduais que se afastam das normas gerais estabelecidas pela União em temas de competência legislativa concorrente:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.643/2001 do Estado do Rio Grande do Sul. Proibição da produção e comercialização de produtos à base de amianto. Produção e consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde. **Competência legislativa concorrente. Impossibilidade de a legislação estadual disciplinar matéria de forma contrária à lei geral federal.** Lei Federal nº 9.055/1995. Autorização de extração, industrialização, utilização e comercialização do amianto da variedade crisotila. Processo de inconstitucionalização. Alteração nas relações fáticas subjacentes à norma jurídica. Natureza cancerígena do amianto crisotila e inviabilidade de seu uso de forma efetivamente segura. Existência de matérias-primas alternativas. Ausência de revisão da legislação federal, como determina a Convenção nº 162 da OIT. Inconstitucionalidade superveniente da Lei Federal nº 9.055/1995. Competência legislativa plena dos estados. Constitucionalidade da Lei estadual nº 11.643/2001. Improcedência da ação. 1. A Lei nº 11.643/2001, do Estado do Rio Grande do Sul, proíbe a produção e comercialização de produtos à base de amianto, versando sobre produção e consumo (art. 24, V, CF/88), proteção do meio ambiente (art. 24, VI) e proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, CF/88). Dessa



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



forma, compete, concorrentemente, à União a edição de normas gerais e aos estados suplementar a legislação federal no que couber (art. 24, §§ 1º e 2º, CF/88). Somente na hipótese de inexistência de lei federal é que os estados exercerão a competência legislativa plena (art. 24, § 3º, CF/88). 2. A Constituição de 1988 estabeleceu uma competência concorrente não cumulativa, na qual há expressa delimitação dos modos de atuação de cada ente federativo, os quais não se sobrepõem. **Compete à União editar as normas gerais (art. 24, § 1º), não cabendo aos estados contrariar ou substituir o que definido em norma geral, mas sim o suplementar (art. 24, § 2º). Se, por um lado, a norma geral não pode impedir o exercício da competência estadual de suplementar as matérias arroladas no art. 24, por outro, não se pode admitir que a legislação estadual possa adentrar a competência da União e disciplinar a matéria de forma contrária à norma geral federal, desvirtuando o mínimo de unidade normativa almejado pela Constituição Federal. A inobservância dos limites constitucionais impostos ao exercício da competência concorrente implica a inconstitucionalidade formal da lei.** 3. O art. 1º da Lei Federal nº 9.055/1995 proibiu a extração, a produção, a industrialização, a utilização e a comercialização de todos os tipos de amianto, com exceção da crisotila. Em seu art. 2º, a lei autorizou a extração, a industrialização, a utilização e a comercialização do amianto da variedade crisotila (asbesto branco) na forma definida na lei. Assim, se a lei federal admite, de modo restrito, o uso do amianto, em tese, a lei estadual não poderia proibi-lo totalmente, pois, desse modo, atuaria de forma contrária à prescrição da norma geral federal. Nesse caso, não há norma suplementar, mas norma contrária/substitutiva à lei geral, em detrimento da competência legislativa da União. (...)

(ADI 3357, Relator(a): AYRES BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 30/11/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019)

Dessarte, havendo norma geral direcionando às secretarias de saúde estaduais a incumbência de coordenar e executar ações e serviços de vigilância epidemiológica, âmbito no qual se insere a prerrogativa de determinar quais atividades podem funcionar e em que medida, os artigos 2º e 3º do projeto, ao transferirem tal competência ao Poder Legislativo, contrariam essa disposição e, portanto, são formalmente inconstitucionais.

Embora possível a suplementação da legislação federal pelo legislador catarinense, fato é que esse não pode trazer para si competências previamente definidas e atribuídas a outro órgão/Poder por lei nacional de caráter geral.

Daí a inviabilidade do projeto sob o prisma da constitucionalidade formal.

O vício material desses dispositivos repousa na violação à separação e harmonia dos Poderes, na medida em que, ao autorizarem o retorno das atividades do setor de feiras públicas e eventos, estabelecendo de forma taxativa um percentual mínimo de ocupação, engessam a prerrogativa do Poder Executivo de tomar providências dirigidas à contenção e ao combate à pandemia.

No Parecer n.º 375-20-PGE, da lavra do Procurador do Estado Rafael do



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



Nascimento, analisou-se situação semelhante a aqui versada, referente a autógrafo de projeto de lei que pretendia regulamentar o funcionamento dos Centros de Formação de Condutores durante a pandemia. Eis a ementa correspondente:

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.

Consoante se vê, a conclusão do parecerista foi no sentido da inconstitucionalidade material do projeto, face a invasão, pelo Poder Legislativo, de tema afeto à reserva de administração.

Naquele projeto, tal como nesse, autorizava-se, desde logo, o funcionamento dos estabelecimentos citados, mediante observância das condicionantes estabelecidas em lei. Dada a similitude entre os projetos, oportuno transcrever parte da fundamentação lá exposta, por amoldar-se perfeitamente ao presente caso:

(...)

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



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



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."

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, 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,



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



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.

É idêntica a situação ora apresentada.

O art. 2º da proposição dispõe que "Fica autorizado o retorno das atividades do setor de feiras públicas e eventos, no âmbito do Estado de Santa Catarina, a partir da entrada em vigor da presente lei". Já o art. 3º, embora garanta à Secretaria de Estado da Saúde a prerrogativa de determinar medidas sanitárias "em complemento à presente lei", prevê que deve ser "ressalvado o direito de ocupação mínima de 50% (cinquenta por cento) dos espaços utilizados".

Tais definições, ou seja, o restabelecimento de uma determinada atividade durante o enfrentamento da pandemia e o percentual mínimo de ocupação nos espaços por ela abrangidos, devem advir do Poder Executivo, que, embora sem descuidar de critérios econômicos, precisa pautar-se, sobretudo, pela evolução e criticidade da situação pandêmica, critérios que, em âmbito legislativo, não se pode definir de antemão, em especial diante da volatilidade do avanço da transmissão, da evolução negativa do quadro clínico das pessoas infectadas e da taxa de ocupação de leitos, por exemplo.

Logo, os artigos 2º e 3º são também materialmente inconstitucionais por invadirem o âmbito de atuação do Poder Executivo.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se:

- a) pela inconstitucionalidade formal e material dos artigos 2º e 3º do PL n.º 316/2020, nos termos da fundamentação;
- b) pela ausência de vícios de inconstitucionalidade e de ilegalidade no PL n.º 316/2020, que "Dispõe sobre o reconhecimento das atividades dos setores de feiras e eventos como atividades essenciais no Estado de Santa Catarina, permitindo o exercício das atividades mesmo em período de calamidade, emergência, epidemia ou pandemia".

É o parecer.

FLÁVIA BALDINI KEMPER
Procuradora do Estado



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



Processo: SCC 9066/2021

Assunto: Autógrafo de Projeto de Lei n.º 316/2020

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa de Santa Catarina (Alesc)

DESPACHO

Manifesto concordância com o parecer exarado pela Procuradora do Estado, Dra. Flávia Baldini Kemper, no processo em epígrafe, pelos próprios fundamentos e bem lançadas razões, cuja ementa está assim lançada:

Ementa: Autógrafo do Projeto de Lei n.º 316/2020, de origem parlamentar, que "Dispõe sobre o reconhecimento das atividades dos setores de feiras e eventos como atividades essenciais no Estado de Santa Catarina, permitindo o exercício das atividades mesmo em período de calamidade, emergência, epidemia ou pandemia". Proposição afeta ao direito à saúde. Competência legislativa concorrente (art. 24, XII, da CRFB e art. 10, XII, da CESC). Competência comum dos entes federativos para zelar pela guarda da Constituição e cuidar da saúde (art. 23, I e II, da CRFB e art. 9º, I e II, da CESC). ADI 6341/STF. Não exigência de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. **Inconstitucionalidade formal e material dos artigos 2º e 3º. Contrariedade às normas gerais estabelecidas na Lei Federal n.º 8.080/90. Invasão de tema sujeito à reserva de Administração.** Violação ao princípio da separação dos poderes. Parecer n.º 375/20-PGE. Ausência de vícios de inconstitucionalidade e de ilegalidade em seus demais termos.

Assim, submeto à consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALINE CLEUSA DE SOUZA
Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica



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



SCC 9066/2021

Assunto: Autógrafo do Projeto de Lei n.º 316/2020, de origem parlamentar, que “Dispõe sobre o reconhecimento das atividades dos setores de feiras e eventos como atividades essenciais no Estado de Santa Catarina, permitindo o exercício das atividades mesmo em período de calamidade, emergência, epidemia ou pandemia”. Proposição afeta ao direito à saúde. Competência legislativa concorrente (art. 24, XII, da CRFB e art. 10, XII, da CESC). Competência comum dos entes federativos para zelar pela guarda da Constituição e cuidar da saúde (art. 23, I e II, da CRFB e art. 9º, I e II, da CESC). ADI 6341/STF. Não exigência de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade formal e material dos artigos 2º e 3º. Contrariedade às normas gerais estabelecidas na Lei Federal n.º 8.080/90. Invasão de tema sujeito à reserva de Administração. Violação ao princípio da separação dos poderes. Parecer n.º 375/20-PGE. Ausência de vícios de inconstitucionalidade e de ilegalidade em seus demais termos.

Origem: Casa Civil (CC).

Interessado: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc).

De acordo com o **Parecer nº 204/21-PGE**, da lavra da Procuradora do Estado Dra. Flávia Baldini Kemper, referendado pela Dra. Aline Cleusa de Souza, Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica.

SÉRGIO LAGUNA PEREIRA
Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

DESPACHO

01. Acolho o **Parecer nº 204/21-PGE**, referendado pelo Dr. Sérgio Laguna Pereira, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.



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



02. Encaminhe-se o processo à Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil.

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALISSON DE BOM DE SOUZA
Procurador-Geral do Estado



ESTADO DE SANTA CATARINA
FUNDAÇÃO CATARINENSE DE CULTURA – FCC
GABINETE DA PRESIDÊNCIA
CONSULTORIA JURÍDICA



PARECER Nº 032/2021/COJUR/FCC

Florianópolis, 18 de Maio de 2021

DILIGÊNCIA PARA CONSULTA DE
PROJETO DE LEI ORIUNDO DA
ALESC. PL 316/2020. ANÁLISE DOS
PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS
E LEGAIS. FUNDAMENTOS DO
DECRETO 2382/14.

I – DO RELATÓRIO

Trata o processo SCC 9075/21 de Ofício nº 634/CC-DIAL-GEMAT que visa atender diligência da ALESC para "exame e a emissão de parecer a respeito da existência ou não de contrariedade ao interesse público do autógrafo do Projeto de Lei nº 316/2020, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que 'Dispõe sobre o reconhecimento das atividades dos setores de feiras e eventos como atividades essenciais no Estado de Santa Catarina, permitindo o exercício das atividades mesmo em período de calamidade, emergência, epidemia ou pandemia'", oriundo da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), nos termos do processo referência de SCC 8986/2021.

É o relatório.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Depreende-se que a proposição tem por objetivo reconhecer, nos termos do seu art 1º, a oferta de feiras e eventos como atividade essencial de abrangência regional, ainda que em condições de calamidade, emergência, epidemia ou pandemia.

Em seu espectro, a proposição engloba eventos com e sem fins lucrativos (§1º) e feiras com caráter expositivo e científico, excluídas aquelas arroladas nos incisos I a IV do art. 12º da Lei 17.501, de 2018 (§2º).



ESTADO DE SANTA CATARINA
FUNDAÇÃO CATARINENSE DE CULTURA – FCC
GABINETE DA PRESIDÊNCIA
CONSULTORIA JURÍDICA



Assim, autoriza o retorno das atividades descritas a partir da imediata promulgação da lei (art. 2º), porém traz condicionantes (art. 3º), de necessidade de observância das medidas sanitárias expedidas pelos órgãos de saúde competentes, e do direito de ocupação mínima de 50% do espaço.

Feitas as considerações preambulares, preceitua o Decreto 2.382/14:

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; e

VI – observar, no que couber, o disposto no § 5º do art. 7º deste Decreto.

Como se percebe, o texto da proposta de lei sob análise visa tratar determinadas atividades como essenciais, ao passo que traça algumas limitantes. Nesse contexto, é importante tecer parênteses para rememorar de situação análoga anteriormente apresentada para manifestação, no bojo dos autos SCC 3836/2021, onde se propugnava pelo exame do Projeto de Lei nº 0373.5/2020, que “Dispõe sobre condições para o funcionamento do setor turístico em tempos de calamidade, emergência, epidemia ou pandemia no Estado de Santa Catarina”, ao qual expediu-se o Parecer 022/2021/PJUR/FCC, de aplicação subsidiária para o tema proposto.

Antes é curial frisar que feiras e eventos tem significado amplo, razão pela qual esta manifestação deve estar circunscrita àquelas atividades de acepção eminentemente cultural.



ESTADO DE SANTA CATARINA
FUNDAÇÃO CATARINENSE DE CULTURA – FCC
GABINETE DA PRESIDÊNCIA
CONSULTORIA JURÍDICA



Dito isso, os direitos culturais estão cunhados na Carta Constitucional de 1988, quando assim prescreve:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.
(...)

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:
(...)

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

No que tange a competência legislativa estadual, rege a Constituição do Estado de Santa Catarina:

Art. 10. Compete ao Estado legislar, concorrentemente com a União, sobre:
(...)

IX - educação, cultura, ensino e desporto;
(...)

Art. 173. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional e catarinense.

À guisa dos dispositivos elencados, repisa-se, do ponto de vista da cultura, perfunctoriamente compreende-se que a matéria tem amparo constitucional, muito embora esta análise esteja reservada à PGE, por força do inciso I do art. 17 do Decreto 2.382, de 2014.

Todavia, há manifesto propósito de legitimar o direito de se realizar específicas atividades, ora classificadas como essenciais, ainda que com restrições parciais, à qualquer tempo e sob circunstâncias consideradas anômalas, como calamidade, emergência, epidemia ou pandemia.

Para tanto, a análise de contrariedade ao interesse público perpassa pelo entrelhecho de direitos fundamentais, os quais merecem uma aferição aprofundada mais adiante.



ESTADO DE SANTA CATARINA
FUNDAÇÃO CATARINENSE DE CULTURA – FCC
GABINETE DA PRESIDÊNCIA
CONSULTORIA JURÍDICA



2.1 Do Enfrentamento entre Direitos Fundamentais

Direitos fundamentais são todos aqueles inerentes ao ser humano, positivados em um código ou lei. Considerando que surgem paulatinamente, em consonância com a demanda de cada época, estudiosos os dividem em gerações ou dimensões, conforme sua ingerência nas constituições. Contudo todos eles orbitam e defluem do princípio norteador da dignidade da pessoa humana.

Nesta linha é a visão de Paulo Bonavides¹ (2010, p. 562), quando leciona que o direito é considerado fundamental quando ele é essencial para a garantia de uma vida digna e para o exercício da cidadania, os quais estariam vinculados essencialmente com os princípios da liberdade e dignidade da pessoa humana (valores históricos e filosóficos).

E ainda, da lição de ARAÚJO, Luiz Alberto David²:

Os direitos fundamentais podem ser conceituados como a categoria jurídica instituída com a finalidade de proteger a dignidade humana em todas as dimensões. Por isso, tal qual o ser humano, tem natureza polifacética, buscando resguardar o homem na sua liberdade (direitos individuais), nas suas necessidades (direitos sociais, econômicos e culturais) e na sua preservação (direitos relacionados à fraternidade e à solidariedade)

Existem muitos casos clássicos de colisão de direitos fundamentais, a citar o direito a informação vs o direito a intimidade; a liberdade de imprensa vs o direito a privacidade; entre outros.

Assim, de um lado, apesar dos dispositivos constantes dos art. 215 a 216-A da CF/88 alhures citados não estarem elencados conjuntamente com os demais direitos consabidamente fundamentais, o acolhimento dos direitos culturais neste patamar advém da justaposição de entendimentos de doutrinadores como José Afonso da Silva³, que expõe que os direitos culturais são "*direitos constitucionais atuais e fundamentais*" (SILVA, 2001, p. 50); e Francisco Humberto Cunha Filho⁴, que afirma que "*os direitos culturais são fundamentais*" (CUNHA FILHO, 2000, p. 43).

¹ BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

² ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 109-110.

³ SILVA, José Afonso da. Ordenação Constitucional da Cultura. São Paulo: Malheiros, 2001

⁴ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Direitos Culturais como Direitos Fundamentais no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.



ESTADO DE SANTA CATARINA
FUNDAÇÃO CATARINENSE DE CULTURA – FCC
GABINETE DA PRESIDÊNCIA
CONSULTORIA JURÍDICA



Logo temos que o direito à cultura, manifestada na diversidade do homem e de suas pluralidade, é algo inerente ao ser humano e afeto à sua dignidade, adotada na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

De outro lado, obtempere-se que saúde é um direito universal fundamental, como se detecta do texto extraído do sítio eletrônico do Governo Federal⁵, a citar:

(...) Saúde é um direito universal garantido pela Constituição Federal de 1988. Isso quer dizer que todos têm direito a tratamentos adequados, fornecidos pelo poder público. Na prática, ao criar esse direito, a Carta Magna criou também um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo, que faz desde procedimentos simples, como medir a pressão arterial, aos mais complexos, como transplante de órgãos.

A Constituição é bem clara e diz que “Saúde é direito de todos e dever do Estado”.(...)

Dessa forma, rege a CF/88, *in verbis*:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.
(...)

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução dos riscos de doença e de outros agravos e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Tal preceito é reiterado na Lei Federal 8.080/90, que expõe:

Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

Instado o embate, cabe frisar que nenhum direito fundamental é absoluto, devendo ser exercido nos termos da lei, e podendo ser restringido em decorrência de uma situação excepcional não previamente prevista na Constituição.

A esse respeito liça o reconhecimento de colisão entre o direito fundamental à saúde e o direito fundamental de reunião, tratado no escopo da ADIn 1969, que objetivava declarar inconstitucional decreto do poder Executivo do Distrito Federal que tinha por objeto a proibição de manifestações públicas com carros de som na Praça dos Três Poderes, Esplanada dos Ministérios e praça dos Buritis e adjacências.

⁵ <https://www.gov.br/pt-br/constituicao-30-anos/textos/constituicao-federal-reconhece-saude-como-direito-fundamental>



ESTADO DE SANTA CATARINA
FUNDAÇÃO CATARINENSE DE CULTURA – FCC
GABINETE DA PRESIDÊNCIA
CONSULTORIA JURÍDICA



Acompanhando o voto do relator, o STF assim se manifestou por unanimidade:

Ora, certo que uma manifestação sonora nas imediações de um hospital afetaria à tranquilidade necessária a esse tipo de ambiente, podendo, até mesmo causar prejuízos irreparáveis aos pacientes (...) (STF, ADIn 1969/DF, Rel. Min. R. Lewandowski, 28.6.2007).

Como se percebe pelo julgamento trazido à baila, o direito à livre manifestação foi afastado em benefício daqueles que seguiam em convalescença, ratificando a concepção de ausência de direito fundamental incondicional.

Na mesma toada, outro exemplo de colisão há entre o direito à integridade física via exame sanguíneo vs o direito ao reconhecimento da paternidade (que resultou na condução coercitiva do suposto pai ao exame de DNA (Vide STF HC 71 3737/RS, Rel. Min. Francisco Resek, Relator p/acórdão Min. Marco Aurélio, j. 10.11.1994).

Também já se evidenciou a colisão do direito à saúde e à vida em confronto com o direito de liberdade religiosa. É o caso da transfusão de sangue para os adeptos ou seguidores de Testemunha de Jeová (vide STJ, RHC 7785, Rel. Min. Fernando Gonçalves, j. 05.11.1998).

Assim, é importante debruçar-se sobre a *mens legis* estadual, que visa reconhecer determinadas atividades como essenciais, lhes conferindo o direito de realização, ainda que parcial, mesmo quando sob calamidade, emergência, epidemia ou pandemia.

2.2 Do Direito Essencial vs Serviço Público Essencial

Conceitualmente, serviços públicos são aqueles prestados pelo Estado, direta ou indiretamente, por meio de concessão e permissão, em benefício da coletividade. Nessa esteira, o ordenamento jurídico pátrio adota a corrente formalista, ou seja, submete à lei a incumbência de definir o que é considerado como serviço público.

A chamada Lei de Greve (Lei 7.783, de 1989) define as atividades essenciais, quando assim regra:

Art. 10. São considerados serviços ou atividades essenciais:

I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;



ESTADO DE SANTA CATARINA
FUNDAÇÃO CATARINENSE DE CULTURA – FCC
GABINETE DA PRESIDÊNCIA
CONSULTORIA JURÍDICA



- II - assistência médica e hospitalar;
- III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;
- IV - funerários;
- V - transporte coletivo;
- VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;
- VII - telecomunicações;
- VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;
- IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;
- X - controle de tráfego aéreo e navegação aérea; (Redação dada pela Lei nº 13.903, de 2019)
- XI compensação bancária.
- XII - atividades médico-periciais relacionadas com o regime geral de previdência social e a assistência social; (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)
- XIII - atividades médico-periciais relacionadas com a caracterização do impedimento físico, mental, intelectual ou sensorial da pessoa com deficiência, por meio da integração de equipes multiprofissionais e interdisciplinares, para fins de reconhecimento de direitos previstos em lei, em especial na Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); e (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)
- XIV - outras prestações médico-periciais da carreira de Perito Médico Federal indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)
- XV - atividades portuárias.

Além do rol taxativo, o parágrafo único do art. 11 bem define que “São necessidades inadiáveis, da comunidade aquelas que, não atendidas, colocuem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população”, ou seja, atividade essencial é aquela imprescindível de paralisação.

Nesta mesma direção é o art. 3º do Decreto 10.282, de 2020, quando trata de regulamentar a Lei 13.979, de 2020, quando replica:

Art. 1º Este Decreto regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais.



ESTADO DE SANTA CATARINA
FUNDAÇÃO CATARINENSE DE CULTURA – FCC
GABINETE DA PRESIDÊNCIA
CONSULTORIA JURÍDICA



Art. 2º Este Decreto aplica-se às pessoas jurídicas de direito público interno, federal, estadual, distrital e municipal, e aos entes privados e às pessoas naturais. (GN)

Art. 3º As medidas previstas na Lei nº 13.979, de 2020, deverão resguardar o exercício e o funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais a que se refere o § 1º.

§ 1º São serviços públicos e atividades essenciais aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, (...)

Em vista destas considerações, não se discute que a cultura é poderoso fator de desenvolvimento social, o que a torna direito indispensável para formação e dignidade humana, sustentando-se que não devem ser paralisadas as ações que envolvam a promoção, apoio, preservação, estímulo e valorização de direitos culturais e fontes de cultura.

Todavia merece aparte aquilo que da cultura se considera como direito fundamental e indispensável para o desenvolvimento humano, da significação de essencialidade da realização de atividades que, nos moldes do §1º do art. 3º da Lei 10.282, de 2020, possam técnica e cientificamente colocar em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, ainda que sob o resguardo da ideia de ação meramente preventiva.

Não obstante, nos termos do art. 2º do referido Decreto, inexorável a determinação expressa de aplicação da norma federal à todas as pessoas jurídicas, indistintamente, o que sugere a atração de competência à União, pois ainda que eventual alçada concorrente para legislatura (sobre cultura especificamente), tal disposição deve ser recebida sob a égide do princípio da predominância de interesses, que tem por tarefa nortear a repartição de competências legislativas entre os entes federativos.

III – DA CONCLUSÃO

Isto posto, a proposta soa contrária ao interesse público, na medida que superpõe determinadas atividades à interesses de maior instância coletiva, estas perfilhadas à saúde pública da coletividade.



ESTADO DE SANTA CATARINA
FUNDAÇÃO CATARINENSE DE CULTURA – FCC
GABINETE DA PRESIDÊNCIA
CONSULTORIA JURÍDICA



Obtempere-se também que, a garantia impositiva de prática de determinadas atividades à qualquer tempo fixas no art. 3º do PL 316/2020 causa embargo às inconstâncias e imprevisibilidades atinentes à gestão sanitária, que estão sob a ingerência do Poder Executivo, como também exorta resistência à repartição de competências entre os entes federativos, face à hierarquia das normas para legislar sobre a matéria em lume.

À consideração superior.

Antônio de Arruda Lima
Consultor Jurídico

Acolho o parecer jurídico 032/2021/
PJUR/FCC. Encaminhem-se os autos a
SCC/DIAL para as providências
necessárias.

Edson Lemos
Presidente



DE SANTA CATARINA
FUNDAÇÃO CATARINENSE DE CULTURA - FCC
E DA PRESIDÊNCIA



Ofício n. 120/2021/FCC/GAB

Florianópolis, 19 de maio de 2021.

Senhor Gerente,

Cumprimentando-o cordialmente, servimo-nos do presente para encaminhar o parecer da Consultoria Jurídica desta Fundação nº 032/2021/COJUR/FCC, datado de 18/05/2021, referente a consulta de Projeto de Lei oriundo da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina – ALESC, PL 316/2020, onde analisa os pressupostos constitucionais e legais.

Colocamo-nos à disposição para eventuais esclarecimentos ou orientações que se fizerem necessários

Atenciosamente,

Edson Lemos
Presidente da Fundação Catarinense de Cultura
(documento assinado digitalmente)

Senhor
RAFAEL REBELO DA SILVA
Gerente de Mensagens e Atos Legislativos



**ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
GABINETE DO SECRETÁRIO
CONSULTORIA JURÍDICA**



PARECER Nº PAR 1414/2021-COJUR/SES

Processo: SCC 00009073/2021

Interessado: DIAL

Ementa: Projeto de Lei nº 316/2020, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que “Dispõe sobre o reconhecimento das atividades dos setores de feiras e eventos como atividades essenciais no Estado de Santa Catarina, permitindo o exercício das atividades mesmo em período de calamidade, emergência, epidemia ou pandemia” . Ao GABS.

Exmo. Senhor Secretário,

Chegou a esta Consultoria Jurídica o Ofício n. 633/CC-DIAL-GEMAT, a respeito do Projeto de Lei nº 316/2020, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que “Dispõe sobre o reconhecimento das atividades dos setores de feiras e eventos como atividades essenciais no Estado de Santa Catarina, permitindo o exercício das atividades mesmo em período de calamidade, emergência, epidemia ou pandemia”.

A respeito do mérito da proposta, requereu-se manifestação da Diretoria de Vigilância Sanitária (página 4-6).

É o resumo do essencial.

Inicialmente, cumpre destacar que, conforme os artigos 17 e 18, do Decreto n. 2.382/ 2014, compete a esta Pasta, quando solicitada a se manifestar pela Secretaria de Estado Casa Civil (SCC), apreciar os Projetos de Leis que em sua matéria apresentem repercussão na área da saúde.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
GABINETE DO SECRETÁRIO
CONSULTORIA JURÍDICA**



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; e

VI – observar, no que couber, o disposto no § 5º do art. 7º deste Decreto.

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

O mesmo instrumento normativo esclarece que cabe à Casa Civil - CC, por meio da Diretoria de Assuntos Legislativos – DIAL a intermediação entre Executivo e Legislativo:

Art. 24º Todo o relacionamento entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo estadual referente ao processo legislativo deve ser efetuado pela SCC, por sua DIAL”, razão pela qual esclarecemos que, ao fim, esta manifestação será encaminhada ao referido órgão.

Dito isto, observa-se que o projeto de lei em análise prevê o seguinte:

Art. 1º Em atenção ao disposto no art. 6º da Constituição Federal, fica reconhecida a oferta de feiras e eventos como atividade essencial, no âmbito do Estado de Santa Catarina, mesmo em tempos de calamidade, emergência, epidemia ou pandemia.

§1º Aplica-se o disposto no caput deste artigo a eventos sociais – sem cobrança de ingresso – e eventos co entrada paga.

§2º As feiras referenciaas na presente Lei são aquelas de caráter expositivo e científico, não abrangendo as definidas no art. 2º, incisos I, II, III e IV da Lei nº 17.501, de 2 de abril de 2018.

Art. 2º Fica autorizado o retorno das atividades do setor de feiras públicas e eventos, no âmbito do Estado de Santa Catarina, a partir da entrada em vigor da presente Lei.

Art. 3º A Secretaria de Estado da Saúde, por meio dos órgãos competentes, deverá determinar as medidas sanitárias aplicáveis, em complementos à presente Lei, as quais deverão ser respeitadas pelo público em geral e pela organização dos respectivos eventos e feiras, ressalvado o direito de ocupação mínima de 50% (cinquenta por cento) dos espaços utilizados.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
GABINETE DO SECRETÁRIO
CONSULTORIA JURÍDICA**



Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e terá validade enquanto for mantida a declaração de pandemia da COVID-19.

A proposição em análise objetiva, em suma, o reconhecimento das atividades do setores de feiras e eventos como atividades essenciais no Estado de Santa Catarina, permitindo o exercício das atividades mesmo em período de calamidade, emergência, epidemia ou pandemia.

Ocorre que a propositura legislativa padece de constitucionalidade material. É que o Projeto de Lei limita demasiadamente a política pública estadual de controle epidemiológico e sanitário. As normas do Projeto pretendem transformar em estático algo que é, por sua natureza, dinâmico. Em outras palavras, não se poderia enrijecer, via previsão em lei, critérios destinados a evitar a expansão de uma pandemia ou epidemia, já que isso depende de estudos e análises dos órgãos técnicos vinculados ao Poder Executivo.

Não se pode dizer que determinada atividade ou serviço deverá sempre ser autorizado ou ser proibido de funcionar. Tal conclusão depende de inúmeros fatores, que podem se alterar a cada dia, tais como o número de óbitos, a quantidade de leitos de UTI disponíveis, etc. A depender da análise de tais fatores, é possível, mediante a adequada justificação, adotar-se medidas restritivas, ou, por outro lado, edição de normas mais flexíveis, que condicionem o funcionamento das atividades apenas a protocolos destinados a garantir à higienização e a evitar aglomerações.

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” (MACERA, Paulo Henrique. Reserva de



**ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
GABINETE DO SECRETÁRIO
CONSULTORIA JURÍDICA**



administração. Revista Digital de Direito Administrativo – USP, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 343, 2014.)

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

Assim, não poderia o Poder Legislativo limitar, via projeto de lei, a possibilidade de o Poder Executivo, como forma de combater uma pandemia, restringir ou liberar o funcionamento de determinadas atividades, sob pena de se esvaziar indevidamente a atuação do Poder Executivo e de seus órgãos técnicos, violando-se, frontalmente, o princípio da separação dos Poderes.

Diante da dinamicidade de uma crise sanitária, a matéria deve ser, portanto, regulamentada via atos infralegais, a serem editados pelo Poder Executivo, os quais podem ser rápida e sistematicamente alterados, a fim de se adequar à atual situação de contágio do vírus.

Exatamente por isso é que, no âmbito da União, as normas sobre o funcionamento do comércio e a circulação de pessoas encontram-se previstas em ato infralegal (Decreto Federal nº 10.282/2020).

Da mesma forma, em âmbito estadual, as atividades consideradas essenciais e os protocolos de controle sanitário e epidemiológico para o funcionamento de atividades e serviços no Estado de Santa Catarina estão Consignadas no Decreto Estadual nº 562/2020.

Ainda nessa linha, o artigo 11, parágrafo 1º do Decreto 562/2020, prevê a possibilidade de o Secretário de Estado da Saúde considerar outros serviços públicos ou atividades como essenciais, na forma do artigo 32 da mesma norma jurídica.

Art. 11 (...)

(...)

§1º Ato do Secretário de Estado da Saúde, na forma do art. 32 deste Decreto, poderá considerar outros serviços públicos ou atividades como essenciais.

(...)



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
GABINETE DO SECRETÁRIO
CONSULTORIA JURÍDICA



Art. 32. Os casos omissos e as situações especiais, relacionados às medidas previstas na Seção I do Capítulo III deste Decreto, serão analisados e deliberados pelo COES, vinculado à SES, por meio de Portaria editada pelo Secretário de Estado da Saúde.

Portanto, para se garantir a harmonia entre os Poderes constituídos, não se poderia admitir que o Parlamento adentrasse em seara inerente ao Poder Executivo, editando normas que limitassem o poder de polícia estadual destinado à adoção, em nome do interesse público, de medidas restritivas destinadas ao controle sanitário e epidemiológico.

Sobre o tema, é consolidada a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao declarar inconstitucional leis que visem a restringir a função do Poder Executivo de adotar medidas concretas para a execução de políticas públicas:

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.] Vide RE 436.996 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 22-11-2005, 2ª T, DJ de 3-2-2006.

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].

A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da administração pública estadual, ainda que por meio de emenda constitucional, revela matéria que se insere, por sua natureza, entre as de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo local, pelo que disposto no art. 61, § 1º, II, e, da CF. [...] A EC 24/2002 do Estado de Alagoas incide também em afronta ao princípio da separação dos Poderes. Ao impor a indicação pelo Poder Legislativo estadual de um representante seu no Conselho Estadual de Educação, cria modelo de contrapeso que não guarda similitude com os



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
GABINETE DO SECRETÁRIO
CONSULTORIA JURÍDICA



parâmetros da CF. Resulta, portanto, em interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão na função confiada ao chefe do Poder Executivo de exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública. [ADI 2.654, rel. min. Dias Toffoli, j. 13-8-2014, P, DJE de 9-10-2014]

É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao chefe daquele Poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, II, da Carta Magna. [ADI 179, rel. min. Dias Toffoli, j. 19-2-2014, P, DJE de 28-3-2014].

No que diz respeito ao mérito, a área técnica pontou o seguinte
(Informação 0266/2021, página 4-6)

(...) entende esta Diretoria de Vigilância Sanitária Estadual, considerando o exposto supra, em especial no que consta da Lei Federal n. 8080/1990, a qual dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências, em seu artigo 6º, inciso XI, não deixando de considerar a pertinência do Projeto de Lei em questão e sua importância no atual contexto epidemiológico, que não compete à vigilância sanitária estabelecer quais são as atividades e/ou serviços a serem considerados essenciais, sendo ao nosso entender tal atribuição ser de competência do Estado, legislativa mediante edição de Lei ou do chefe do executivo mediante promulgação de Decreto, assim como hoje temos existente a nível de União o Decreto Federal n. 10.282, de 20 de março de 2020, o qual prevê em seu art. 3, parágrafo 1 e incisos as atividades e serviços considerados essenciais e prestados por profissionais, e a nível de Estado temos o Decreto n.562, de 17 de abril de 2020, o qual prevê em seu art.11 e incisos a essencialidade de serviços e/ou atividades.

Assim, tem-se que não cabe à Diretoria de Vigilância Sanitária estabelecer quais são as atividades e/ou serviços a serem considerados essenciais. Verifica-se, ademais, que tal atribuição deve ser tratada por meio de Decreto do chefe do executivo.

CONCLUSÃO

Desse modo, ao adentrar indevidamente na seara do Poder Executivo, violando a separação de Poderes, manifesta-se pela inconstitucionalidade material



**ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
GABINETE DO SECRETÁRIO
CONSULTORIA JURÍDICA**



do Projeto de Lei 316/2020. Em relação ao mérito, face a manifestação da área técnica (página 4-6), entende-se que não cabe à Diretoria de Vigilância Sanitária estabelecer quais são as atividades e/ou serviços a serem considerados essenciais, devendo a matéria ser tratada por meio de Decreto do chefe do executivo.

É o parecer.

Florianópolis, (data da assinatura digital).

EDUARDO WAGNER
Assessor Jurídico
OAB/SC 48.106

De acordo.

Florianópolis, (data da assinatura digital).

THIAGO AGUIAR DE CARVALHO
Procurador do Estado
Consultor Jurídico

De acordo com o Parecer da COJUR. Encaminhe-se o processo à Diretoria de Assuntos Legislativos/ DIAL.

Florianópolis, (data da assinatura digital).

ANDRÉ MOTTA RIBEIRO
Secretário Estadual de Saúde



ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR



DESPACHO

Autos do processo nº SCC 8986/2021
Autógrafo do PL nº 316/2020

Veto totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 316/2020, que “Dispõe sobre o reconhecimento das atividades dos setores de feiras e eventos como atividades essenciais no Estado de Santa Catarina, permitindo o exercício das atividades mesmo em período de calamidade, emergência, epidemia ou pandemia”, por ser inconstitucional.

Florianópolis, 27 de maio de 2021.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado

Despacho de veto total PL_316_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