

7580-6

Ofício n. 332/2021

Florianópolis, 08 de julho de 2021.

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Estadual **MAURO DE NADAL**
Presidente da Assembleia Legislativa de Santa Catarina



Assunto: Projeto de Lei n. 0051.1/2021
Referência: Ofício GP/DL/0089/2021

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Cumprimentando-o cordialmente, em atenção ao Ofício GP/DL/0089/2021, sirvo-me do presente para apresentar a Vossa Excelência as informações prestadas pelo Coordenador do Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos e Terceiro Setor, Dr. Douglas Roberto Martins, juntamente com a Coordenadora-adjunta, Dra. Lia Nara Dalmutt, referentes ao Projeto de Lei n.0051.1/2021.

Sendo o que tinha para o momento, aproveito a oportunidade para renovar votos de consideração e estima.

Atenciosamente,

FERNANDO DA SILVA COMIN
Procurador-Geral de Justiça

Lido no Expediente
063º Sessão de 13/07/21
Anexar a(o) 0051/21.
Diligência [assinatura]
Secretário

**MANIFESTAÇÃO DO CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DOS DIREITOS
HUMANOS E TERCEIRO SETOR DO MPSC SOBRE O PROJETO DE LEI N.
0051.1/2021**

Trata-se de Projeto de Lei que tramita na Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina sob o n. 0051.1/2021, e tem por objetivo impedir a decretação de fechamento de estabelecimentos comerciais por decorrência da pandemia de Covid-19 sem reunião prévia com representantes dos empregadores e empregados.

Em apertada síntese, a iniciativa exige reunião com 48 horas de antecedência da determinação de fechamento de estabelecimentos comerciais (art. 1º, § 1º), estabelece quais os representantes que devem participar de tais reuniões (art. 1º, § 2º), impõe a observância de parâmetros científicos (art. 1º, § 3º), obriga à transmissão dos encontros pela internet (art. 1º, § 4º) e torna ato de improbidade a desobediência ao regramento que estabelece (art. 2º).

Em primeiro lugar, é preciso destacar que medidas não farmacológicas de enfrentamento à pandemia, dentre as quais podem ser citadas aquelas de caráter de restrições temporárias à circulação de pessoas e ao funcionamento de atividades, conforme previstas pela Lei n. 13.979/2020, apenas se justificam em função da emergência de saúde pública instalada em decorrência da Covid-19, não podendo ser compreendidas como padrão de atuação estatal em tempos de normalidade.

De outro lado, sob a premissa de que o fundamento legal para adoção de medidas de restrição de atividades é que esteja sustentada em "evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde"¹, não se

¹ Lei n. 13.979/2020, Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, poderão ser adotadas, entre outras, as seguintes medidas:

[...]

II - quarentena;

[...]

§ 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e



CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E TERCEIRO SETOR

compreende como a obrigatoriedade de reunião prévia com representantes dos empregadores e empregados tenha o condão subsidiar essa análise, que se dá a partir de dados e fundamentos sanitários. Não se quer com isso dizer que, em determinadas circunstâncias, a forma e o alcance das medidas não possam ser dialogados com os setores atingidos, a critério da autoridade sanitária. Não se trata, porém, de uma necessidade quando o momento e a oportunidade das medidas devem atender apenas critérios científicos.

Dito isso, em se tratando de defesa da saúde, a competência legislativa definida constitucionalmente é concorrente entre a União e os Estados (art. 24, XII, da Constituição da República), cabendo àquela a edição de normas gerais (art. 24, § 1º, da Constituição da República).

No âmbito de tais competências da União, veio a lume a Lei n. 13.979/2020, que dispôs sobre os parâmetros gerais para o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da Covid-19.

Entre as medidas lá previstas, encontram-se aquelas próprias do regime de quarentena, visando à "restrição de atividades" (art. 2º, II), e sua implementação incumbe às autoridades sanitárias dos respectivos entes (art. 3º, *caput*), a partir de evidências científicas, limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública (art. 3º, § 1º).

Cumprе destacar, a respeito de tais competências, o que ficou decidido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) por ocasião do julgamento da ADPF n. 672:

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

1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a existência de precedentes da CORTE

em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.



CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E TERCEIRO SETOR

quanto à matéria de fundo e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999.

2. A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus (COVID-19) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio Institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19.

3. Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de **competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF)**, permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II, da CF); e prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a conseqüente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990).

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

5. Arguição julgada parcialmente procedente.²

Vê-se, portanto, que operam dois regimes no que diz respeito às **competências dos Estados** em matéria de defesa da saúde pública: um regime de competências legislativas (mais restrito, uma vez que a União já ditou normas de caráter geral por meio da Lei n. 13.979/2020) e um de competências executivas, este mais amplo, em que os **Poderes Executivos Estaduais** possuem margem mais ampla para a adoção de medidas de enfrentamento e restrições de atividades, à luz de suas respectivas realidades epidemiológicas.

A fim de melhor compreender o alcance de tais medidas executivas,

² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 672 MC-Ref, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/10/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-260 DIVULG 28-10-2020 PUBLIC 29-10-2020.

vale também fazer menção ao princípio da reserva de administração, cujo fundamento constitucional repousa no art. 2º da Constituição da República e cujo conteúdo prevê o resguardo de competências que sejam tipicamente administrativas/executivas.

Trata-se, mais precisamente, do que espelha o art. 71, I e III, da Constituição do Estado de Santa Catarina, a partir do dispositivo simétrico previsto no art. 84, II e IV, da Constituição da República:

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA DE 1989

Art. 71 São atribuições privativas do Governador do Estado:

I - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

[...]

III - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

[...]

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

Sobre tal princípio, colhe-se da jurisprudência do STF:

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.³

Ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da separação de poderes (CF, art. 2º), a proibição de cobrança de tarifa de assinatura básica no que concerne aos serviços de água e gás, em grande medida submetidos também à incidência de leis federais (CF, art. 22, IV), mormente quando constante de ato normativo emanado do Poder Legislativo fruto de iniciativa parlamentar, porquanto supressora da margem de apreciação do chefe do Poder Executivo distrital

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 427.574 ED, rel. min. Celso de Mello, j. 13-12-2011, 2º T, DJE de 13-2-2012.





CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E TERCEIRO SETOR

na condução da administração pública, no que se inclui a formulação da política pública remuneratória do serviço público.⁴

A noção de reserva, nessa linha, busca preservar não somente a *separação dos poderes*, mas fundamentalmente sua especialização no quadro de uma divisão constitucional de tarefas.

Com efeito, escreve José Afonso da Silva:

A função legislativa consiste na edição de regras gerais, abstratas, impessoais e inovadoras da ordem jurídica, denominadas leis. A função executiva resolve os problemas concretos e individualizados, de acordo com as leis; não se limita à simples execução das leis, como às vezes se diz; comporta prerrogativas, e nela entram todos os atos e fatos jurídicos que não tenham caráter geral e impessoal; por isso, é cabível dizer que a função executiva se distingue em *função de governo*, com atribuições política, colegislativas e de decisão, e função administrativa, com suas três missões básicas: intervenção, fomento e serviço público.⁵

No contexto normativo sem precedentes imposto pela eclosão da pandemia de Covid-19, o princípio da reserva de administração tem se mostrado importante ferramenta de orientação diante de situações que, por seu ineditismo, não encontram respostas diretas e precisas no sistema jurídico.

Cabe, a propósito, mencionar decisão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) que declarou inconstitucionalidade – por vício de iniciativa – de lei que criava linha de crédito para combater efeitos da pandemia⁶, e, com força nos mesmos motivos, decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) que reputou inconstitucionais atos legislativos decorrentes de emendas parlamentares municipais que prorrogavam a validade de concursos públicos⁷.

De outra sorte, estar-se-ia a admitir que o Poder Legislativo detém competência constitucional para impedir o Executivo de exercer aquelas que constituem suas atribuições administrativas mais típicas.

Mais do que isso, o rito prévio impõe condutas que podem dificultar sobremaneira e até inviabilizar a execução da política pública no tempo e modo necessários à salvaguarda da vida e da saúde da população, a exemplo de medidas

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.343, rel. p/ o ac. min. Luiz Fux, j. 1º-9-2011, P, DJE de 22-11-2011.

⁵ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 108.

⁶ Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2020/novembro/covid-19-conselho-especial-declara-inconstitucional-lei-que-previa-criacao-de-linha-de-credito-para-combater-efeitos-da-crise>

⁷ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-nov-07/emenda-parlamentar-nao-prorrogar-validade-concurso-publico>



CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E TERCEIRO SETOR

abrangentes como a restrição de horário de funcionamento das atividades não essenciais, que alcançam número indeterminado de atividades, impossibilitando reunião prévia com todos os setores. O modo de construção dos elementos necessários à fundamentação das medidas e a forma de execução da política pública são prerrogativa, também responsabilidade, do Poder Executivo, sem prejuízo de posterior controle de legalidade/constitucionalidade nas esferas próprias.

Desse modo, entende-se que não é viável a imposição, nos moldes propostos pelo art. 1º do PL, de um rito específico e cogente prévio à prática de atos pelo Executivo cuja legitimidade possui base constitucional.

No tocante ao art. 2º, entende-se que a proposta de tornar ato de improbidade administrativa a inobservância ao regramento que o PL prevê desborda da competência legislativa de que os Estados dispõem.

Isso porque o regime jurídico próprio das sanções por ato de improbidade, fulcrado no art. 37, § 4º, da Constituição da República e concretizado pela Lei n. 8.429/1992, é privativo de lei federal.

Nesse sentido, já decidiu o STF:

Atos de improbidade administrativa são aqueles que, possuindo natureza civil e **devidamente tipificados em lei federal**, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública, independentemente de importarem enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário; podendo ser praticados tanto por servidores públicos (improbidade própria), quanto por particular – pessoa física ou jurídica – que induzir, concorrer ou se beneficiar do ato (improbidade imprópria).⁸ [sem grifos no original]

A norma constitucional prevista no § 4º do art. 37 exigiu tratamentos sancionatórios diferenciados entre os atos ilícitos em geral (civis, penais e político-administrativos) e os atos de improbidade administrativa, com **determinação expressa ao Congresso Nacional para edição de lei específica (Lei 8.429/1992)**, que não punisse a mera ilegalidade, mas sim a conduta ilegal ou imoral do agente público voltada para a corrupção, e a de todo aquele que o auxilie, no intuito de prevenir a corrosão da máquina burocrática do Estado e de evitar o perigo de uma administração corrupta caracterizada pelo descrédito e pela ineficiência. A Constituição Federal inovou no campo civil para punir mais severamente o agente público corrupto, que se utiliza do cargo ou de funções públicas para enriquecer ou causar prejuízo ao erário, desrespeitando a legalidade e moralidade administrativas, independentemente das já existentes responsabilidades penal e político-administrativa de Prefeitos e Vereadores. Consagração da autonomia de instâncias. Independentemente de as condutas dos Prefeitos e Vereadores serem tipificadas como infração penal (artigo 1º) ou infração político-

⁸ AO 1.833, rel. min. Alexandre de Moraes, J. 10/4/2018, 1ª T, DJE de 8/5/2018.



CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E TERCEIRO SETOR

administrativa (artigo 4º), previstas no DL 201/67, a responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa é autônoma e deve ser apurada em instância diversa. (...) Tese de Repercussão Geral: 'O processo e julgamento de prefeito municipal por crime de responsabilidade (Decreto-lei 201/67) não impede sua responsabilização por atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/1992, em virtude da autonomia das instâncias'.⁹ [sem grifos no original]

Por todo o exposto, entende-se que a iniciativa legislativa proposta, em que pese certamente imbuída de legítima preocupação com as consequências econômicas e produtivas advindas com a eclosão da pandemia, não se harmoniza com o ordenamento constitucional pátrio.

Florianópolis, 5 de julho de 2021.

DOUGLAS
ROBERTO
MARTINS:
00865075913

Assinado digitalmente por DOUGLAS ROBERTO MARTINS:00865075913
DN: C=BR, O=ICP-Brasil, OU=AC SOLUTI Multiple vs, OU=18799897000120, OU=Presencial, OU=Certificado PF AS, CN=DOUGLAS ROBERTO MARTINS:00865075913
Resumo: Este é o autor deste documento
Localização: sua localização de assinatura aqui
Data: 2021.07.05 14:28:19
Formato: Versão: 8.0.0

[assinado digitalmente]
DOUGLAS ROBERTO MARTINS
Promotor de Justiça
Coordenador

LIA NARA
DALMUTT:
02790800936

Assinado digitalmente por LIA NARA DALMUTT 02790800936
DN: C=BR, O=ICP-Brasil, OU=Autorizada, Certificado para Sinalização v2, OU=AC SOLUTI, OU=AC SOLUTI MAFRA, OU=20181735000118, OU=Certificado PF AS, CN=LIA NARA DALMUTT: 02790800936
Resumo: Este é o autor deste documento
Localização: sua localização de assinatura aqui
Data: 2021.07.07 14:30:49
Formato: Versão: 10.0.1

[assinado digitalmente]
LIA NARA DALMUTT
Promotora de Justiça
Coordenadora-adjunta

⁹ RE 976.566, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 13-9-2019, P, DJE de 26-9-2019, Tema 576.



- Caixa de entrada (1)
- Lixo Eletrônico
- Mensagens enviadas
- Mensagens excluídas
- Rascunhos [2]

Clique para exibir todas as pastas

- Falhas de Servidor
- Gerenciar Pastas...

Responder Responder a Todos Encaminhar Mover Excluir Lixo Eletrônico Fechar

Encaminha Ofício n. 332/2021/PGJ
Procuradoria-Geral de Justiça [PGJ@mpsc.mp.br]

Enviado: sexta-feira, 9 de julho de 2021 10:00
Para: Secretaria Geral
Anexos: [Ofício n. 332.pdf \(146 KB\)](#) [Abrir como Página da Web]; [Manifestação PL 0051.1 2021.pdf \(1 MB\)](#) [Abrir como Página da Web]

Senhor(a) Responsável,
Cumprimentando-o(a) cordialmente, de ordem, sirvo-me do presente para encaminhar o anexo Ofício n. 332/2021/PGJ acompanhado do documento nele referenciado, endereçado ao Exmo. Senhor Presidente da ALESC, Dep. Mauro de Nadal.

Favor acusar o recebimento.

Atenciosamente,

Wynki Serena Zuanazzi
Assessora de Gabinete