

MENSAGEM DE VETO Nº 002/2021

Floresta/PE, 16 de abril de 2021.

Ref. Projeto de Lei nº 017/2021

Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara de Vereadores do Município de Floresta

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do art. 50, §1º, da Lei Orgânica do Município, decide **VETAR TOTALMENTE**, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 017/2021 que "*Reconhece a prática da atividade física como essenciais para a população do município de Floresta/PE em estabelecimentos prestadores de serviços destinados a essa finalidade, bem como espaços públicos*", encaminhado a este Poder Executivo.

RAZÕES DO VETO

Cumpré, inicialmente, assinalar que o Projeto de Lei nº 017/2021, deve ser refutado, pois regulamenta procedimento contrário à competência de iniciativa do legislativo municipal.

Em que pese o intuito do Nobre Parlamentar com a propositura do presente Projeto de Lei, é imperioso destacar que o mesmo não reúne condições de ser convertido em Lei, impondo-se o seu Veto Total, nos termos das razões expostas a seguir.

A Constituição Federal estabelece princípios em seu Título I, a serem obrigatoriamente observados, dentre os quais cabe destacar os da "independência" e "harmonia" entre os Poderes, expressamente previstos no art. 2º.

Na ordem constitucional vigente, foi incorporado o postulado da separação de funções, a fim de limitar o poder estatal, portanto, não existe a menor possibilidade de a administração municipal ser exercida pela Câmara, por meio de leis, pois a Constituição é clara ao atribuir ao Prefeito a competência privativa para exercer, com o auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da administração municipal e praticar os atos de administração, nos limites de sua competência.



A função legislativa da Câmara de Vereadores é, notadamente, típica e ampla, porém residual, atingindo as matérias que não foram reservadas, expressa e privativamente, à iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Por conseguinte, ao Poder Executivo cabe o exercício da função de gestão administrativa, que envolve atos de planejamento, direção, organização e execução.

Qualquer espécie normativa editada em desrespeito ao processo legislativo, mais especificamente, inobservado aquele que detém o poder de iniciativa legislativa para determinado assunto, apresentará flagrante vício de inconstitucionalidade.

Além destes, é mister observar que a Carta Magna também estabelece regras gerais relacionadas à iniciativa legislativa:

“Art. 61. (...).

§ 1º – São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I – fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) **organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios (...)** (grifo nosso).

É pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outro lado, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Pois bem, trazendo à baila o caso concreto e analisando-o à luz dos princípios constitucionais epigrafados, em que pese o Supremo Tribunal Federal ter decidido que as competências concedidas à ANVISA pela Medida Provisória nº 926/2020, que alterou dispositivos da Lei nº 13.979/20, não afastam a competência concorrente de estados e suplementar de municípios sobre matérias de interesse local relativas à saúde pública, temos por evidente que o enquadramento das atividades essenciais dentro do contexto do combate à pandemia do COVID19 é ato de gestão administrativa, ou seja, ATO DO PODER



DE POLÍCIA DO EXECUTIVO MUNICIPAL, que, ressalte-se, possui a competência material para gerir a atenção básica à saúde, e, como tal, caracteriza-se como atribuição privativa da Prefeita, que pode exercitá-la mediante decreto, sem a necessidade de edição de lei em sentido formal.

Para elidir quaisquer dúvidas acerca da matéria, basta observar os regramentos contidos no art. 3º, § 7º, I e II da Lei Federal nº 13.979/20 c/c o Art. 4º da Portaria 356/2020 do Ministério da Saúde, transcritos a seguir para fins ilustrativos, que informam expressamente que a competência para a adoção de medidas restritivas é dos gestores locais de saúde, portanto, do Poder Executivo:

“Art. 3º - Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas: (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020)

**I - isolamento;
II - quarentena;**

(...)

§ 7º - As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas:

I – pelo Ministério da Saúde, exceto a constante do inciso VIII do caput deste artigo; (Redação dada pela Lei nº 14.006, de 2020)

II – pelos gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde, nas hipóteses dos incisos I, II, III-A, V e VI do caput deste artigo; (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020)

III - pelos gestores locais de saúde, nas hipóteses dos incisos III, IV e VII do caput deste artigo”; (...) (Lei Federal nº 13.979/20 - grifo nosso).

“Art. 4º A medida de quarentena tem como objetivo garantir a manutenção dos serviços de saúde em local certo e determinado.

§ 1º - A medida de quarentena será determinada mediante ato administrativo formal e devidamente motivado e deverá ser editada por Secretário de Saúde do Estado, do Município, do Distrito Federal ou Ministro de Estado da Saúde ou superiores em cada nível de gestão, publicada no Diário Oficial e amplamente divulgada pelos meios de comunicação” (...) (Lei Federal nº 13.979/20 - grifo nosso).



De modo que, quando o Poder Legislativo do Município edita lei, de sua autoria, dispondo sobre “atividades essenciais no Município”, visando a limitação do poder de polícia municipal, ou seja, a prerrogativa do Poder Público de restringir liberdades e direitos individuais, em prol de medidas de controle sanitário e epidemiológico destinadas a atender ao interesse coletivo, essa atuação invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do **GESTOR LOCAL DE SAÚDE**, violando, repita-se, “*ad nauseam*”, não só a **INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA** do Chefe do Executivo, mas também os princípios da **RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO** e da **SEPARAÇÃO DE PODERES**.

Impende observar que a tese sustentada encontra égide na jurisprudência pátria mais abalizada. A propósito, colha-se excerto de decisório do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 3.464, de 3 de janeiro de 2012, do Município de Ubatuba. Projeto de lei de iniciativa parlamentar. Norma que dispõe sobre medidas de combate a violência urbana, inclusive determinando interdição ou cassação de licença de funcionamento a estabelecimentos comerciais em razão da prática de ilícitos em suas dependências, bem como aplicação da pena de multa. Exercício do poder de polícia administrativa. Competência privativa do chefe do Executivo para a iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração, inclusive as que importem indevido aumento de despesa pública sem a indicação dos recursos disponíveis. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação, independência e harmonia entre os Poderes. Procedência da ação. É inconstitucional lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre medidas de combate a violência urbana, inclusive determinando interdição ou cassação de licença de funcionamento a estabelecimentos comerciais em razão da prática de ilícitos em suas dependências, bem como aplicação da pena de multa, por tratar de matéria cuja competência exclusiva é do chefe do Executivo, responsável para a iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração, configurando violação ao princípio da separação de poderes por invasão da esfera da gestão administrativa (TJSP - Processo: ADI 631200320128260000 SP 0063120-03.2012.8.26.0000 Relator: Kioitsi Chicuta; Julgamento: 25/07/2012; Órgão Julgador: Órgão Especial; Publicação: 01/08/2012.”

Sobre o tema, é consolidada a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao declarar inconstitucionais 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).

Com o mesmo modo de sentir:

“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, transgredir 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].

Não fosse o até agora argumentado, não podemos olvidar que a inclusão da prática de atividade física em estabelecimentos prestadores de serviços destinados a essa finalidade, bem como espaços públicos como atividades essenciais e não passíveis de interrupção, no atual contexto das restrições à liberdade de ir e vir e à livre iniciativa impostas para o combate à pandemia do novo coronavírus, vulnera as disposições contidas nos Decretos Estaduais nºs 50.346, de 1º de março de 2021, e 50.433, de 15 de março de 2021.

É assim porque os Decretos Estaduais supracitados colocaram limitações expressas às atividades físicas, não os tendo considerado como atividades essenciais. E, como é cediço, aos Municípios não é autorizado afastar-se das diretrizes estabelecidas pela União e pelo Estado para proteção à saúde decorrente da pandemia, cabendo-lhes apenas suplementá-las, para o fim de



intensificar o nível de proteção por elas estabelecido, mediante a edição de atos normativos que venham a torná-las eventualmente mais restritivas.

Apesar de em um primeiro momento a Suprema Corte ter reconhecido a competência administrativa comum a todos os entes para disciplinar medidas no combate e enfrentamento a pandemia, o Tribunal não tem reconhecido de forma contundente a competência dos Municípios para disciplinar as restrições em atenção às peculiaridades de interesse local, prestigiando nas decisões a higidez das normas estaduais e a necessária observância destas pelos respectivos Municípios.

Na Rcl 39.787/SP5, proposta pelo Município de Jaboticabal em face de decisão que afastou disposição do Decreto Municipal nº 7.133/20 quanto a definição de atividade essencial e funcionamento de estabelecimento, a Ministra Rosa Weber prestigiou o decisório reclamado, sugerindo, neste caso, que a norma municipal contrariou ilegalmente a regulamentação estadual, transcrevendo e destacando o seguinte trecho:

“(...) da leitura do Decreto Estadual e do Decreto Municipal, verifica-se que este último está em descompasso com as determinações e restrições impostas pelo Governo Estadual, motivo pelo qual não pode subsistir” (STF, Rcl nº 39.787/DF, rel. Min. Rosa Weber, monocrática, julgado em 31/03/2020).

Não obstante, em recente decisão, no bojo da ADIN nº 6341/DF, o Supremo Tribunal Federal – STF, entendeu que os Estados membros também podem legislar, concorrentemente, sobre medidas de polícia sanitária. Segue trecho da decisão do Ministro Marco Aurélio:

Seguem-se os dispositivos impugnados. O § 8º versa a preservação do exercício e funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais. O § 9º atribui ao Presidente da República, mediante decreto, a definição dos serviços e atividades enquadráveis. Já o § 10 prevê que somente poderão ser adotadas as medidas em ato específico, em articulação prévia com o órgão regulador ou o poder concedente ou autorizador. Por último, o § 11 veda restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais.

Vê-se que a medida provisória, ante quadro revelador de urgência e necessidade de disciplina, foi editada com a finalidade de mitigar-se a crise internacional que chegou ao Brasil, muito embora no território brasileiro ainda esteja, segundo alguns técnicos, embrionária. Há de ter-se a visão voltada ao coletivo, ou seja, à saúde pública, mostrando-se



interessados todos os cidadãos. O artigo 3º, cabeça, remete às atribuições, das autoridades, quanto às medidas a serem implementadas. Não se pode ver transgressão a preceito da Constituição Federal. **As providências não afastam atos a serem praticados por Estado, o Distrito Federal e Município considerada a competência concorrente na forma do artigo 23, inciso II, da Lei Maior. (Grifo nosso)**

A ADIN em referência visa justamente explicitar que as medidas adotadas pelo Governo Federal, por meio da Medida Provisória (MP) 926/2020, para o enfrentamento do novo coronavírus não afastam a competência concorrente, nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

Portanto, cabe, **privativamente**, ao Chefe do Poder Executivo dispor sobre os serviços públicos e atividades essenciais. Logo, ultrapassado este ponto, a proposição legislativa padece de **VÍCIO DE INICIATIVA**, malferindo os princípios da **RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO** e da **SEPARAÇÃO DE PODERES**, bem como vulnerando o **PACTO FEDERATIVO** e a **REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS DE PROTEÇÃO À SAÚDE**.

Por fim, sob qualquer norte interpretativo, considerar como essenciais a prática da atividade física em estabelecimentos prestadores de serviços destinados a essa finalidade, bem como espaços públicos ou quaisquer outras que não possuam consonância com o que existe no Decreto Estadual que dispôs sobre tais atividades é ferir de morte a coerência que se espera do sistema jurídico, abrindo as portas da República à exceção casuística e arbitrária, incompatível com a ideia de democracia e Estado submetido ao império do Direito.

O Projeto de Lei "*sub examine*" coloca em risco a eficácia das medidas de isolamento e achatamento de curva dos casos da COVID-19 no Estado de Pernambuco e na nossa Regional de Saúde (XI GERES), que são fatos notórios (cf. art. 374, I, do CPC) e amplamente noticiados pela imprensa. Tais medidas são fundamentais para que o Sistema de Saúde – público e privado – não entre em colapso, com imprevisível extensão das consequências trágicas a que isso pode levar.

No mais, o direito a atividade física, como qualquer outro, não tem caráter absoluto, podendo ser limitado em razão de outros direitos que, no caso concreto, tenham preponderância. O abrandamento de medidas de distanciamento social, como determinado no PL originário da Câmara Municipal, em descompasso com as orientações da comunidade científica e da Secretaria de Saúde Estadual, coloca em risco os direitos fundamentais de proteção à vida e à saúde, além de não atender aos princípios da prevenção e precaução. É,



outrossim, livre de qualquer dúvida a necessidade de observância do isolamento social recomendado pela OMS, a quem o Brasil está atrelado por meio de diversos tratados internacionais e como membro da ONU.

Assim sendo, a flexibilização das medidas de isolamento social, neste momento de crescimento da transmissão do vírus e das mortes dos infectados no Estado de Pernambuco e no Brasil como um todo, que acabou de registrar a marca recorde de mais de 4.000 perdas de vida por dia, não se mostra razoável e proporcional, visto que substitui uma estratégia aceita mundialmente como adequada para preservar um maior número de vidas, por uma estratégia que arrefece inegavelmente o êxito no combate da pandemia.

Diante do exposto, em razão de padecer de vício de inconstitucionalidade material e formal, em razão violação ao Princípio Constitucional da Separação dos Poderes, decido **VETAR INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei n.º 017/2021.

Assim, concluindo pela improcedência do presente projeto de lei proposto por esta Casa Legislativa, e na certeza que fomos capazes de pôr em evidência a impossibilidade de acatamento do mesmo, pedimos a Vossa Excelência, Senhor Presidente, que transmita a seus ilustres pares as razões do presente veto.

Floresta/PE, 16 de abril de 2021.

ROSANGELA DE MOURA MANICOBA NOVAES FERRAZ:19329318487
Assinado de forma digital por ROSANGELA DE MOURA MANICOBA NOVAES FERRAZ:19329318487
Dados: 2021.04.16 12:28:45 -03'00'

ROSÂNGELA DE MOURA MANIÇOBA NOVAES FERRAZ
PREFEITA

CÂMARA MUNICIPAL DE FLORESTA-PE
Casa Benício Ferraz
RECEBI o presente documento em
16 / 04 / 2021 às 13 hs 23 min.
Recepcionista
Luiz Henrique Lopes Clemente
2009-1

