

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA CAMARA MUNICIPAL DE TAPIRA ESTADO DO PARANÁ.

RECEBIDO EM: 23/06/21
ÀS 09:40 HS

Royd

ALCIDES MASQUETTO, na qualidade de vereador, e havendo retirado o Projeto de Lei Legislativo nº002/2021, de iniciativa dos vereadores **HELIO BELTER e SERGIO MAGALHÃES** – Súmula: Dispõe sobre o expreso impedimento, no Município de Tapira, Estado do Paraná, a decretação de fechamento de estabelecimentos comerciais por decorrência da pandemia do Covid-19 sem reunião previa com representantes da sociedade civil organizada.

I – RELATÓRIO

Os nobres vereadores, propõe o presente projeto de lei legislativo, visando proibir no município de Tapira Estado do Paraná, que seja decretado pelo executivo municipal o fechamento de estabelecimentos comerciais em decorrência da pandemia da covid/19, sem antes realize reunião previa com representantes da sociedade civil organizada.

Dispõe ainda que, a reunião deverá ser realizada no mínimo 48h (quarenta e oito horas) de antecedência de qualquer determinação de fechamento de estabelecimentos comerciais.

No entanto, o Projeto de Lei Legislativo de iniciativa dos parlamentares que criam atribuições a órgãos da administração pública. Inconstitucionalidade formal. Vício de Iniciativa. Normas que limitam ações do poder executivo, para o controle sanitário e epidemiológico de combate à Pandemia decorrente do Covid-19.

Alcides

Inconstitucionalidade material. Afronta separação de poderes.

II - DA ANÁLISE

Pela Constituição Federal, o Município de Tapira, através de iniciativa do poder executivo, tem competência para decretar normas restritivas de funcionamento dos estabelecimentos comerciais.

Portanto, esbarra nos ditames constitucionais.

No tocante quanto à iniciativa, há respaldo legal do Prefeito, para emitir decretos e regulamentar as normas de funcionamento dos estabelecimentos comerciais, como forma de reduzir as aglomerações e em contra partida, preservar o cidadão de eventuais contaminações indesejadas.

III. DO VICIO MATERIAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES.

Por outro lado, o outro conjunto de normas (arts. 1º a 3º) previstas no Projeto traz regras que visam a limitar o 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.

A título de exemplo, veja-se o art. 1º, que, "Fica proibida, no município de Tapira, Estado do Paraná, a decretação de fechamento de estabelecimentos comerciais em decorrência da pandemia da Covid19 sem a realização de reunião prévia com representantes da sociedade civil organizada".

Ocorre que a pretendida restrição às atribuições do Poder Executivo não encontra amparo na ordem constitucional brasileira.

É que tais normas limitam demasiadamente a política pública municipal de controle epidemiológico e sanitário, com vistas ao combate à pandemia decorrente do COVID-19.

Alcides

As normas do Projeto pretendem transformar em estático algo que é, por sua natureza, dinâmico: critérios para evitar a propagação do vírus no município de Tapira.

Em outras palavras, não se poderia enrijecer, via previsão em lei, critérios destinados a evitar a expansão de uma pandemia, 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 casos suspeitos e confirmados, o número de óbitos, a quantidade de leitos de UTI disponíveis, a forma de propagação do vírus (via aérea, via contato físico etc.), a existência ou não de medicamentos inibidores dos sintomas, a presença ou não de vacinas, entre diversas outras circunstâncias.

A depender da análise de tais fatores, é possível, mediante a adequada justificação, adotar-se medidas extremamente restritivas, como o lockdown, 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".

Nas palavras de Canotilho, a reserva de administração é "[...] um núcleo funcional de administração 'resistente' à lei, ou seja, um

Alcides

domínio reservado à administração contra as ingerências do parlamento”.

Assim, não poderia o Poder Legislativo limitar, via projeto de lei, a possibilidade de o Poder Executivo, como forma de combater uma pandemia, restringir 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 (art. 2º da CF, art. 7º da CE/PR e art. 2º da LOMT).

Diante da dinamicidade de uma pandemia, 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 do Paraná consignadas no Decreto Estadual nº 7672/2021.

Ademais, o poder de polícia municipal é a competência exercida pelo Poder Executivo para restringir direitos e liberdades individuais em prol do interesse público.

No âmbito do controle sanitário e epidemiológico, o poder de polícia municipal do Poder Executivo, segundo Paulo Henrique Macera. Reserva de administração. Revista Digital de Direito Administrativo – USP, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 343, 2014. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. 5.ed. Coimbra: Almedina, 2001, p. 739.

O executivo municipal encontra amparo constitucional (art. 24, XI, e art. 30, I e II, da CF) e legal (Lei nº 8.080/1990, Lei nº 9.782/1999 e Lei nº 12.608/2012).



Ocorre que a determinação, por lei, do amplo e irrestrito funcionamento de atividades e serviços, desconsiderando o fato de que isso poderia promover a propagação da pandemia, é uma clara violação à discricionariedade inerente ao exercício do poder de polícia municipal.

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 municipal 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, transgredindo o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua

Alcides

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 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]

Condicionar a aprovação de licenciamento ambiental à prévia autorização da Assembléia Legislativa implica indevida interferência do Poder Legislativo na atuação do Poder Executivo, não autorizada pelo art. 2º da Constituição [ADI 3.252 MC, rel. min. Gilmar Mendes, j. 6-4-2005, P, DJE de 24-10-2008].

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].

Alcides

Sobre a importância das restrições ao comércio como mecanismo de combate à pandemia, vale observar que o disposto no art. 1º a 3º do Projeto de Lei Legislativo nº 002/2021, dispositivo que impede a decretação de fechamento de estabelecimentos comerciais em decorrência de pandemia da Covid19 sem realização de reunião previa com os representantes da sociedade civil organizada.

Causa-nos imensa preocupação o texto do artigo 1º do Projeto de Lei Legislativo, proposto no que tange a interpretação da amplitude das garantias quanto ao fechamento de estabelecimentos comerciais.

Essas garantias constitucionais já são consagradas. Não necessitando de quaisquer legislação municipal para respaldá-las. Entretanto, se a interpretação proposta pelos legisladores for a proteção do funcionamento de estabelecimentos comerciais.

Todavia a liberdade de aglomerações em locais públicos baseadas no direito de ir e vir e a liberdade de todos a trabalhar em quaisquer lugares, todas as tentativas de impedir a ampla contaminação da população pelo coronavírus não terão validade alguma.

Estando a população totalmente a mercê de quem coloca seu direito individual acima do direito à saúde da coletividade.

Desse modo, ao adentrar indevidamente na seara do Poder Executivo, violando a separação de Poderes, resta flagrante a inconstitucionalidade dos arts. 1º ao 3º do Projeto de Lei Legislativo nº 002/2021.

IV - DA CONCLUSÃO

Sendo assim, diante da análise do Projeto de Lei Legislativo nº 002/2021, perante a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município, conclui-se como: a) inconstitucionais e inorgânicos os arts. 1º a 3º do Projeto de Lei Legislativo nº002/2021, por afronta à separação de Poderes. Este vereador encaminha parecer contrario a matéria em análise.

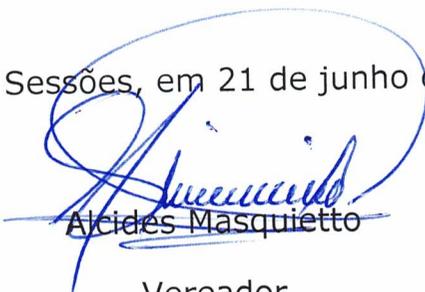


V - DO ENCAMINHAMENTO DO PARECER

Diante do exposto, este vereador conclui que há inviabilidade por inconstitucionalidade do Projeto de Lei Legislativo nº 002 de 29 abril de 2021, e encaminha para discussão, deliberação e rejeição pelo plenário desta casa de leis, observando os ditames legais.

É o parecer.

Sala das Sessões, em 21 de junho de 2021.



Alcides Masquietto

Vereador