



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE FARROUPILHA
CASA LEGISLATIVA Dr. LIDOVINO ANTONIO FANTON

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR VEREADOR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE
VEREADORES DO MUNICÍPIO DE FARROUPILHA,**

ILUSTRÍSSIMOS SENHORES VEREADORES,

PARECER JURÍDICO

Objeto: Parecer Jurídico do Projeto de Lei nº. 16/2020

Autoria: Poder Executivo Municipal

Ementa: *"Dispõe sobre o Estado de Calamidade Pública, reconhecida pelo Município de Farroupilha, em razão da situação emergencial (pandemia) provocada pela disseminação do vírus SARS-CoV-2, causador da doença conhecida por COVID19 (novo coronavírus) e dá outras providências".*

A Procuradoria da Câmara de Vereadores, no uso de suas atribuições, vem, respeitosamente, à presença dos ilustríssimos Srs. Vereadores, apresentar o presente

PARECER

do **Projeto de Lei nº. 16/2020** de autoria do Poder Executivo Municipal, pelos fundamentos a seguir expostos:

I - RELATÓRIO

Na data de 09 de abril de 2020, o Poder Executivo Municipal apresentou à Colenda Câmara de Vereadores o Projeto de Lei nº. 16/2020, que prevê dispõe sobre o Estado de Calamidade Pública em razão da pandemia ocasionada pelo coronavírus Covid19.

Justifica o Poder Executivo que

"FARROUPILHA - BERÇO DA COLONIZAÇÃO ITALIANA NO RIO GRANDE DO SUL"
"DOE SANGUE, SALVE VIDAS"

11 de Dezembro - Emancipação Política do Município de Farroupilha.

20 de Maio - Comemoração da Imigração Italiana no RS.

Fone: (54) 3261.1136 - site: www.camarafarroupilha.rs.gov.br

e-mail: camara@camarafarroupilha.rs.gov.br

Rua Júlio de Castilhos, 420, Centro, CEP 95180-000 - Farroupilha -RS - Brasil



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE FARROUPILHA
CASA LEGISLATIVA Dr. LIDOVINO ANTONIO FANTON

O presente Projeto de Lei tem por finalidade essencial propiciar o progresso e o desenvolvimento do Município de Farroupilha, através de mecanismos e medidas que permitam o retorno das atividades comerciais oferecidas por todo o território do município, mantendo a proteção necessária e eficaz à população.

É sabido que diante da decretação de estado de emergência em todo território nacional, medidas necessárias para conter a proliferação do vírus, em nosso Município são de extrema necessidade. Portanto, diante das evidências científicas e análises sobre as informações estratégicas em saúde, limitadamente ao indispensável à promoção e à preservação da saúde pública, demonstram mais eficácia o uso de EPI's (Equipamentos de Proteção Individual), acompanhado do Isolamento Humanizado, ou ainda nomeado como Distanciamento Social Seletivo (DSS), o isolamento social de alguns grupos específicos da população, tais como idosos com mais de 60 (sessenta) anos ou crianças com menos de 10 (dez) anos, pessoas com doenças crônicas, ou condições de risco.

(...) proponho a criação da Lei municipal para melhor atender à população e garantir o progresso, respeitando a legislação vigente.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Disposições Gerais

O Projeto de Lei em apreço está intrinsecamente ligado aos efeitos mundiais ocasionados pela pandemia do coronavírus Covid-19, bem como os seus reflexos diretos no âmbito municipal.

Nesse contexto, importante ressaltar que a Constituição Federal alçou a saúde ao patamar de direito fundamental de todos, sendo um dever do Estado a sua efetiva garantia.

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e

"FARROUPILHA - BERÇO DA COLONIZAÇÃO ITALIANA NO RIO GRANDE DO SUL"
"DOE SANGUE, SALVE VIDAS"

11 de Dezembro - Emancipação Política do Município de Farroupilha.

20 de Maio - Comemoração da Imigração Italiana no RS.

Fone: (54) 3261.1136 - site: www.camarafarroupilha.rs.gov.br

e-mail: camara@camarafarroupilha.rs.gov.br

Rua Júlio de Castilhos, 420, Centro, CEP 95180-000 - Farroupilha -RS - Brasil



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE FARROUPILHA
CASA LEGISLATIVA Dr. LIDOVINO ANTONIO FANTON

igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado

Mais do que enumerar um direito fundamental, a Constituição Federal cuidou de delimitar o âmbito de competência dos entes federativos para dar o devido cumprimento a norma explicitada.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar **concorrentemente** sobre:
XII – previdência social, proteção e defesa da saúde **(grifo nosso)**;

Importante salientar que os Municípios mesmo aparentemente tendo sido excluídos da competência concorrente para legislar sobre a matéria, não foram esquecidos pela Constituição Federal, que tratou de dispor em seu artigo 30, inciso I que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesses locais, e em seu inciso II que compete aos Municípios suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Sobre o tema, já dizia o renomado doutrinador Hely Lopes Meirelles¹ que

A polícia sanitária abrange tudo quanto possa interessar à salubridade pública. A amplitude de seu campo de ação está a indicar e a aconselhar medidas

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 6ª edição atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro. Malheiros Editora, p. 350.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE FARROUPILHA
CASA LEGISLATIVA Dr. LIDOVINO ANTONIO FANTON

conjuntas da União, dos Estados-membros e do Município. (...) No setor sanitário, pode-se dizer que predomina o interesse nacional sobre o local ou regional. Com os rápidos meios de transporte que cortam o espaço e encurtam as distâncias, toda coletividade está exposta a contágio, desde que haja o elemento contaminante em qualquer ponto do território da Nação, ou mesmo de um país longínquo. Daí a convergência do interesse nacional, regional e local para a adoção de medidas de polícia sanitária que tenham epidemias e endemias, ao mínimo possível de contágio e propagação.

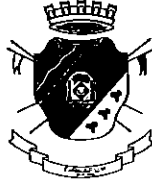
Não obstante, importante ressaltar que nesse momento resta ultrapassada a discussão de independência dos municípios para tratar sobre a matéria, em relação ao que tem sido determinado pelos respectivos estados e pela União. Em março, o Ministro Marco Aurélio Mello, relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341/DF², decidiu em sede de medida cautelar que tanto a União, como os estados e municípios possuem competência para legislar sobre medidas de saúde.

Dessa forma, tem-se que o Município de Farroupilha detém competência para dispor sobre as matérias relacionadas às medidas de combate e enfrentamento à pandemia mundial ocasionada pelo coronavírus Covid-19, desde que respeitados os limites constitucionais impostos, em especial no que tange ao artigo 30, incisos I e II da Constituição Federal de 1988.

No entanto, antes de adentrar no mérito do Projeto de Lei em apreço, cumpre apresentar um breve panorama sobre dois sistemas normativos distintos. Primeiramente, tem-se a **lei**, que é "*norma jurídica geral, abstrata e coativa, emanada do Legislativo, sancionada e promulgada pelo Executivo, na forma estabelecida para sua elaboração*"³.

² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 6.341/DF**. Rel. Min. Marco Aurélio. Pesquisa de Jurisprudência. Julgado em 24-03-2020. Acórdão disponível na íntegra em <https://static.poder360.com.br/2020/03/ADI-6341-decisa%CC%83o-assinada.pdf.pdf>. Acesso em 14 abr. 2020.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 6ª edição atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro. Malheiros Editora, p. 481.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE FARROUPILHA
CASA LEGISLATIVA Dr. LIDOVINO ANTONIO FANTON

Sistema normativo diferente é o **decreto**, o qual se consubstancia em duas espécies distintas, a saber, decreto autônomo, disciplinado pelo artigo 84, inciso VI, alínea 'a' da Constituição Federal, e o decreto regulamentar. Especificamente nessas hipóteses, os decretos estão à disposição do Chefe do Poder Executivo para o fim de dispor sobre a organização administrativa e serviços, bem como regulamentar as leis no que couber.

Nesse sentido, dispõe a Lei Orgânica Municipal que

Art. 60. Compete ao Prefeito, privativamente: (...)
VI - expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis; (...)
IX - expedir decretos, portarias e outros atos administrativos.

Assim, importante salientar que a lei e o decreto são instrumentos normativos que se complementam, no entanto, obedecem a uma hierarquia que é imposta pela própria Constituição Federal, com funções distintas e bem definidas.

No que tange ao Projeto de Lei nº 16/2020, tem-se que a matéria disciplinada não comporta apreciação por meio de lei ordinária, vez que a sua regulamentação está inserida na competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

2.2 Da Decretação de calamidade pública

Muito embora o Projeto de Lei em apreço traga em sua ementa que o teor será dispor sobre o Estado de Calamidade Pública, vê-se que já em seu artigo 1º, o texto **estabelece o Estado de Calamidade Pública.** (grifo nosso)

Ocorre que "estabelecer" significa "decretar" o estado de calamidade pública, o que é competência privativa do chefe do Poder Executivo Municipal, que deve fazê-lo por meio de Decreto. Importante ressaltar que a matéria está disciplinada na Lei Federal nº 12.608/12, que dispõe sobre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, bem como no Decreto Estadual nº 51.547/14, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil do Estado do Rio Grande do Sul, com especial ênfase ao que disciplina o seu artigo 19, a saber,

"FARROUPILHA - BERÇO DA COLONIZAÇÃO ITALIANA NO RIO GRANDE DO SUL"

"DOE SANGUE, SALVE VIDAS"

11 de Dezembro - *Emancipação Política do Município de Farroupilha.*

20 de Maio - *Comemoração da Imigração Italiana no RS.*

Fone: (54) 3261.1136 - site: www.camarafarroupilha.rs.gov.br

e-mail: camara@camarafarroupilha.rs.gov.br

Rua Júlio de Castilhos, 420, Centro, CEP 95180-000 - Farroupilha - RS - Brasil



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE FARROUPILHA
CASA LEGISLATIVA Dr. LIDOVINO ANTONIO FANTON

Art. 19. A decretação de Situação de Emergência ou de Estado de Calamidade Pública será declarada mediante Decreto da Chefia do Poder Executivo ou do(a) Prefeito(a) Municipal, tendo prazo de vigência de cento e oitenta dias, contados da data da ocorrência. (grifo nosso)

Não obstante, dispõe o artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) que,

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23 , 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

No entanto, importante ressaltar que em âmbito municipal a norma de regência é a Lei Orgânica Municipal, que dispõe que:

Art. 60. Compete ao Prefeito, privativamente:

XXVI - decretar **estado de emergência**, quando necessário; preservar ou restabelecer, em logradouros determinados e restritos ao Município, a ordem pública ou paz social. **(grifo nosso)**

Nos termos em que dispõe a Lei Orgânica Municipal, tecnicamente o Chefe do Poder Executivo de Farroupilha não está formalmente autorizado a decretar o estado de calamidade pública. Importante salientar que estado de emergência e estado de calamidade pública são institutos diferentes, com consequências administrativas e jurídicas distintas.

Enquanto o estado de emergência se caracteriza pela iminência de danos à saúde e aos serviços públicos, o estado de calamidade pública é decretado quando essas situações de emergência já se instalaram no ente federativo, a ponto de exigir medidas muito mais gravosas para o combate da situação já instalada.

"FARROUPILHA - BERÇO DA COLONIZAÇÃO ITALIANA NO RIO GRANDE DO SUL"

"DOE SANGUE, SALVE VIDAS"

11 de Dezembro - Emancipação Política do Município de Farroupilha.

20 de Maio - Comemoração da Imigração Italiana no RS.

Fone: (54) 3261.1136 - site: www.camarafarroupilha.rs.gov.br

e-mail: camara@camarafarroupilha.rs.gov.br

Rua Júlio de Castilhos, 420, Centro, CEP 95180-000 - Farroupilha -RS - Brasil



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE FARROUPILHA
CASA LEGISLATIVA Dr. LIDOVINO ANTONIO FANTON

Mister é salientar que se mostra incontestável que a situação ocasionada pela pandemia do Covid-19 está inserida no contexto de calamidade pública, no entanto, **não se pode deixar de observar que a lei máxima de regência municipal não outorgou ao Chefe do Poder Executivo competência para a sua decretação.**

Ultrapassada essa análise, importante também mencionar que o Projeto de Lei encaminhado pelo Poder Executivo Municipal prevê em seu artigo 49 que *"fica revogado o Decreto nº 6.759, de 08 de abril de 2020"*.

Muito embora na hierarquia dos atos normativos a lei se sobreponha ao decreto, a própria Constituição Federal delimitou um campo de atuação originária do Poder Executivo, disso resultando ser **inconcebível a existência de uma lei que revoga um decreto que é de competência privativa do chefe do Poder Executivo**, já que por sua própria natureza a lei poderia sofrer a ingerência do Poder Legislativo.

Ademais, considerando que o que se busca é disciplinar situações de alta transitoriedade, impossível pensar na sua regulamentação por meio de lei em sentido estrito, vez que **toda e qualquer modificação do status quo exigiria a sua submissão ao rito legislativo, o que vai de encontro à celeridade necessária para resolver as necessidades prementes ocasionadas pela pandemia.**

2.3 Das matérias ventiladas

Ultrapassadas essas prefaciais, resta a análise do conteúdo material do Projeto de Lei encaminhado pelo Poder Executivo Municipal. Nesse contexto, reitera-se que a lei em sentido estrito não é o ato normativo adequado para disciplinar situações transitórias, que necessitam de constantes modificações, como as que decorrem da pandemia ocasionada pelo coronavírus Covid-19.

"FARROUPILHA - BERÇO DA COLONIZAÇÃO ITALIANA NO RIO GRANDE DO SUL"
"DOE SANGUE, SALVE VIDAS"

11 de Dezembro - Emancipação Política do Município de Farroupilha.

20 de Maio - Comemoração da Imigração Italiana no RS.

Fone: (54) 3261.1136 - site: www.camarafarroupilha.rs.gov.br

e-mail: camara@camarafarroupilha.rs.gov.br

Rua Júlio de Castilhos, 420, Centro, CEP 95180-000 - Farroupilha - RS - Brasil



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE FARROUPILHA
CASA LEGISLATIVA Dr. LIDOVINO ANTONIO FANTON

Dessa forma, tem-se que **as matérias disciplinadas pelo Projeto de Lei, em especial as que impõem restrições, como as dispostas no artigo 2º, bem como nos artigos 4º a 28, não devem ser objeto de lei em sentido estrito.**

Importante salientar que o Decreto não concede ao Chefe do Poder Executivo Municipal poderes ilimitados, que a todo tempo deve estar submisso à Constituição Federal, à Constituição do ente federativo, à Lei Orgânica Municipal, bem a todo o corpo legislativo. Assim, **toda e qualquer restrição a ser imposta deve estar embasada em dados e documentos técnicos oficiais, que justifiquem a medida imposta.**

Insta mencionar também que o Decreto deve estar intrinsecamente conectado à realidade a qual se quer disciplinar, não justificando no âmbito do município de Farroupilha, por exemplo, ato normativo que disponha como serviço essencial a "produção de petróleo" (art. 27, inc. XXVIII).

Dessa forma, tem-se que o Projeto de Lei encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal **não** preenche os requisitos mínimos de validade que o tornem apto a ser deliberado por essa Casa Legislativa.

III - CONCLUSÃO

ISSO POSTO, opina-se pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº. 16/2020 de iniciativa do Poder Executivo Municipal.

É o parecer, *sub censura*.

À Colenda Câmara de Vereadores para apreciação do presente.

Farroupilha/RS, 20 de abril de 2020.

VIVIANE VARELA
OAB/RS 80.218

**Procuradora da Câmara Municipal de
Vereadores de Farroupilha/RS**

"FARROUPILHA - BERÇO DA COLONIZAÇÃO ITALIANA NO RIO GRANDE DO SUL"

"DOE SANGUE, SALVE VIDAS"

11 de Dezembro - Emancipação Política do Município de Farroupilha.

20 de Maio - Comemoração da Imigração Italiana no RS.

Fone: (54) 3261.1136 - site: www.camarafarroupilha.rs.gov.br

e-mail: camara@camarafarroupilha.rs.gov.br

Rua Júlio de Castilhos, 420, Centro, CEP 95180-000 - Farroupilha - RS - Brasil