



RELATÓRIO E VOTO AO PROJETO DE LEI Nº 0373.5/2020

“Dispõe sobre condições para o funcionamento do setor turístico em tempos de calamidade, emergência, epidemia ou pandemia no Estado de Santa Catarina.”

Autora: Deputada Paulinha

Relator: Deputado João Amin

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa da Deputada Paulinha, que visa dispor sobre condições para o funcionamento do setor turístico em períodos de calamidade, emergência, epidemia ou pandemia, passando a reconhecer o turismo como atividade essencial no Estado de Santa Catarina (art. 1º).

Da justificção da Autora à proposição (p. 3), transcrevo o que segue:

O setor turístico constitui-se de um verdadeiro polo econômico capaz de emular a movimentação anual aproximada por seu PIB (Produto Interno Bruto) de 33 bilhões de reais, vide dados recentemente divulgados pela SANTUR.

Como toda atividade decorrente da concentração de pessoas e de notável migração, o turismo sofreu perdas inestimáveis com o avanço da doença da COVID-19 em nosso Estado, ente que possui aproximadamente 12% do PIB vinculado ao desenvolvimento do setor turístico.

[...]

A matéria foi encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça, que, preliminarmente, aprovou, na forma do art. 71, XIV, do Rialesc, diligenciamento, por intermédio da Casa Civil, à Secretaria de Estado da Saúde (SES) e à Agência de



Desenvolvimento do Turismo de Santa Catarina (SANTUR), para que se manifestassem sobre a matéria, no entanto, até esta data, não se obteve êxito.

É o relatório.

II – VOTO

Nos termos do art. 72, I, 144, I e 210, II, do Rialesc, cabe a esta Comissão pronunciar-se acerca da admissibilidade da proposição à luz dos requisitos da constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa.

Inicialmente, destaco que o Decreto federal regulamentar nº 10.282, de 20 de março de 2020, **com fundamento na parte final do § 9º do art. 3º da Lei nacional nº 13.979¹, de 6 de fevereiro de 2020, definiu quais serviços são entendidos como essenciais porquanto “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”.**

Atente-se, portanto, para o que dispõe a Lei nacional nº 13.979, de 2020, e, especialmente, no caso, a parte final do § 9º do seu art. 3º:

“Art. 1º Esta Lei dispõe medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

§ 1º As medidas estabelecidas nesta Lei objetivam a proteção da coletividade.

[...]

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: (*Caput com redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020*)

I- isolamento;

II - quarentena;

[...]

§ 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.

¹ [...] que “dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.”



[...]

§ 4º As pessoas deverão sujeitar-se ao cumprimento das medidas previstas neste artigo, e o descumprimento delas acarretará responsabilização, nos termos previstos em lei.

[...]

§ 9º A adoção das medidas previstas neste artigo deverá resguardar o abastecimento de produtos e o exercício e o funcionamento dos serviços públicos e de atividades essenciais, assim definidos em decreto da respectiva autoridade federativa. (Dispositivo incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

(Grifos acrescentados)

Pois bem. Ainda que fosse possível prescindir da interpretação sistêmica do ordenamento jurídico nacional (constitucional e infraconstitucional), somente da simples leitura do § 9º do art. 3º da Lei nacional 13.979, de 2020, acima transcrito, já se poderia inferir, sem margem a dúvidas, que a definição das atividades essenciais, no âmbito dos Estados e dos Municípios, tem a sua normatização reservada a decretos dos chefes dos respectivos Poderes Executivos, ou seja, a decretos do Governador ou dos Prefeitos.

Por conseguinte, é vedada a definição de atividade essencial por iniciativa legislativa parlamentar.

Opera nessa seara o princípio doutrinário da “reserva da administração”², pelo qual são imunes à atuação parlamentar as atribuições tipicamente administrativas dos chefes dos Poderes Executivos, como consagram o art. 84, II e VI, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), e, à sua simetria, o art.71, I e IV, da CE/89, a saber:

CF/88

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

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

[...]

VI- **dispor, mediante decreto**, sobre:

² “[...] núcleo funcional de administração ‘resistente’ à lei, ou seja, um domínio reservado à administração contra as ingerências do parlamento” (segundo CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 5ª edição. Editora Coimbra, Almedina, 2002, p. 739)



a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;
[...]

CE/89

Art. 71. São atribuições privativas do Governador do Estado:

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

[...]

IV- **dispor, mediante decreto, sobre:**

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

[...]

(Grifos acrescentados)

Tem-se ali, pois, o Poder Executivo federal, do alto de sua privativa competência:

[1] exercendo, com auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração pública federal (repete-se, nos termos do inciso II do art. 84 da Constituição Federal de 1988);

[2] regulamentando uma lei, mediante decreto, objetivando a sua fiel execução (repete-se, nos termos do inciso IV do mesmo art. 84 da CF/88); e

[3] dispondo, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal e de seus órgãos (repete-se, nos termos do inciso VI do mesmo art. 84 da CF/88).

Cumpre apontar que é esse também o entendimento do Supremo Tribunal Federal, o qual, nos autos da Ação Direta de Constitucionalidade nº 6341, **decidiu caber ao Poder Executivo a competência para impor restrições de atividades, em situações excepcionais decorrentes de calamidade, emergência, epidemia ou pandemia**, vejamos:

EMENTA: 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, 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.

(Grifos acrescentados)



Cabe salientar, por fim, que a interferência do Poder Legislativo na gestão de atividades afetas ao Poder Executivo caracteriza violação ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes do Estado, inscrito no art. 2º da Constituição Federal, e reproduzido pelo art. 32 da CE.

Ante o exposto, com base nos regimentais arts. 144, I, 145, caput, parte inicial, 209, I, parte final, e 210, II, voto pela **INADMISSIBILIDADE** do prosseguimento da tramitação processual do Projeto de Lei nº 0373.5/2020, em face de sua flagrante injuridicidade, como aqui demonstrada.

Sala da Comissão,

Deputado João Amin
Relator