PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG.Nº 109/2021

Do: Procurador Geral
Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Contagem-MG

Senhor Presidente:

> *Instados a emitir parecer sobre o Projeto de Lei 065/2021, de autoria de Vários Vereadores, que "Estabelece "Padarias, Confeitarias e Panificação em Geral" como serviços e atividades essenciais no Município de Contagem/MG", cumpre-nos manifestar:*

Trata-se de Projeto de Lei que tem por escopo incluir como serviços e atividades essenciais Padarias, Confeitarias e Panificação em Geral no âmbito do Município de Contagem.

Ab initio, em que pese o Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341 ter definido que os governos estaduais e Municipais podem implementar as políticas públicas essenciais no combate a pandemia,devem ser respeitadas as limitações de competência constantes na Constituição da República, na Constituição Estadual e na Lei Orgânica do respectivo ente.

Assim, a partir do princípio da predominância do interesse, a União deve editar normas de políticas públicas para a saúde pública de interesse nacional; os Estados de interesse regional; e os Municípios, visando, como o próprio art. 30, I, estabelece, o seu interesse local, dentro do que dispõe o texto constitucional.

Além disso, devem ser respeitadas a competência de iniciativa para a matéria.

Dessa forma, como é sabido, no caso dos Municípios, a competência legislativa deriva das normas contidas em suas respectivas Leis Orgânicas, que por sua vez devem respeitar os princípios e regras da Constituição da República.

Nesse sentido, observa-se que a Lei Orgânica Municipal estatui, de forma privativa, a competência do Poder Executivo para exercer a administração do Município, *in verbis*:

> *" Art. 92 – Compete privativamente ao Prefeito:*
> *(...)*
>
> *XII – dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;*
> *(...)*
>
> *XX – exercer, com o auxílio do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais ou dos Diretores equivalentes, a administração do Município, segundo os princípios desta Lei;"*

A matéria constante do Projeto em análise, ao nosso entendimento, relaciona-se à organização do Município, o que constitui atribuição administrativa, de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

A Lei Orgânica do Município, em simetria com a Constituição Federal de 1988, não concedem ao parlamentar a iniciativa de leis que disponham sobre a organização e atividade do Poder Executivo, onde se inclui a definição do funcionamento de atividades no ente no momento de pandemia.

Dessa forma, a matéria constante do Projeto apresentado denota notória ingerência, não autorizada do Legislativo em atividade típica do Executivo. Isso porque a matéria é inerente ao poder de gestão, sujeita a juízo de oportunidade e conveniência, não cabendo, pois, o Poder Legislativo traçar peremptoriamente os atos da Administração de forma a alijar por completo o mérito da decisão política, ainda mais quando há aumento de despesas ao Erário Público Municipal.

Portanto, o Projeto antecipa-se ao juízo administrativo, impedindo seu regular exercício, traduzindo intervenção do Legislador em seara administrativa, representando violação ao princípio da separação dos poderes.

Nesse sentido, é a jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais acerca da matéria:

> *EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA (COVID-19). COMPETÊNCIA MATERIAL COMUM DOS ENTES FEDERADOS. PRECEDENTES NO STF. LEI FEDERAL Nº 13.979/20. DECRETO Nº 10.282/20. DEFINIÇÃO DE "ATIVIDADE ESSENCIAL". CONCEITO JURÍDICO INDETERMINADO. MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. DECRETO Nº 17.328/20. SUSPENSÃO DE ALVARÁ DE LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO. LOCAÇÃO DE VEÍCULOS. ATIVIDADE NÃO ESSENCIAL. LEGALIDADE DA RESTRIÇÃO. RECURSO PROVIDO.*

1. Conforme vem reiteradamente decidindo o Supremo Tribunal Federal (ADI nº 6.341/DF; ADPF nº 672/DF), as ações voltadas ao controle e combate da pandemia causada pelo novo coronavírus inserem-se no feixe de competência comum dos entes federados, que devem exercê-la nos limites de suas atribuições a nível nacional, regional e local, sempre tendo como norte a cooperação e articulação entre as esferas de governo, de modo a assegurar a eficácia dessas medidas, notadamente porque dizem respeito à saúde pública, cujas ações e serviços integram um sistema único (SUS).
2. A Lei Federal nº 13.979/20, que dispõe sobre as medidas a serem adotadas pelas autoridades públicas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, prevê, em seu art. 3º, §8º, que essas medidas, quando implementadas, devem resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais. Por sua vez, o Decreto nº 10.282/20, editado para regulamentar a lei, estabeleceu que serviços públicos e atividades essenciais são aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados os que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.
*3. **A definição de "atividade essencial" (conceito jurídico indeterminado) pelo administrador** caracteriza-se como ato vinculado nas hipóteses em que há certeza de que determinada atividade se enquadra ou não no conceito de essencialidade(zonas de certeza positiva e negativa). Noutro giro, quando a aplicação do conceito ao caso concreto gera dúvidas (zona cinzenta), o agente detém certa margem de liberdade ou discricionariedade na escolha da solução a ser adotada, e, em hipóteses tais, o ato administrativo não é passível de controle jurisdicional, em razão do princípio da separação dos poderes.*
4. A atividade exercida pela impetrante (locação de veículos), embora esteja elencada no Decreto nº 10.282/20 e, também, na Deliberação nº17/20, editada pelo Comitê Extraordinário da COVID19 - órgão com competência para fixar e adotar medidas de saúde pública indispensáveis à prevenção e controle da pandemia no Estado de Minas Gerais -, não está prevista na norma inserta no art.6º, do Decreto nº17.328/20, que elencou as atividades e serviços autorizados a funcionar no Município de Belo Horizonte no atual estágio da pandemia.
5. O rol de atividades descritas no art. 6º, do decreto municipal é taxativo, na medida em que prevê exceções à regra geral de suspensão dos alvarás de localização e funcionamento (art. 1º), e, como cediço, as normas que estabelecem exceções devem ser interpretadas restritivamente.
*6. A locação de veículos não se enquadra no conceito de atividade essencial, pois a prestação desse serviço não se afigura indispensável ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade, de modo que sua suspensão não coloca em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população. Entretanto, ainda que exista certa margem de dúvida quanto à caraterização da locação de veículos como "atividade essencial" (zona cinzenta), verifica-se que, nesse caso, **o administrador goza de certa liberdade para adotar a***

> ***escolha que reputa mais justa***, *sendo vedado ao Poder Judiciário se imiscuir nesses critérios, sob pena de substituí-lo no desempenho de sua função precípua, mais especificadamente, o exercício da competência material para implementação de ações voltadas ao controle e combate da pandemia (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.20.051525-2/001, Relator(a): Des.(a) Wagner Wilson , 19ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 30/07/2020, publicação da súmula em 06/08/2020) grifamos*
>
> *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - INVASÃO DE COMPETÊNCIA - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Revela-se inconstitucional a lei municipal, de iniciativa da Casa Legislativa, cuja matéria se refere à esfera de atuação administrativa do Chefe do Executivo, implicando invasão de competência e afronta ao princípio da harmonia e independência dos Poderes. Representação acolhida." (TJMG- Ap. Cível 1.0000.06.445487-9/000- Des. Rel. Kildare Carvalho- J. 31/10/2007).*

Posto isso, embora elogiável a preocupação do Poder Legislativo local com o tema, a iniciativa não tem como prosperar na ordem jurídica vigente e nem tampouco no atua cenário sanitário enfrentado, uma vez que a norma proposta disciplinaria atos que são próprios da função executiva.

Diante das considerações apresentadas, ***manifestamo-nos pela ilegalidade e inadmissibilidade do Projeto de Lei nº 065/2021, de autoria do Vários Vereadores.***

É o nosso Parecer, que submetemos à apreciação de Vossa Senhoria.

Contagem, 06 de maio de 2021.

Silvério de Oliveira Cândido

Procurador Geral