



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



PARECER N. 128/2021
PROJETO DE LEI N. 10/2021

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n. 10/2021, que "Estabelece diretrizes que garantam a manutenção de atividades econômicas durante calamidades sanitárias, a exemplo da pandemia do novo coronavírus - COVID 19, e dá outras providências".

INTERESSADA: Diretoria Legislativa

PROJETO DE LEI N. 10/2021. DIRETRIZES PARA MANUTENÇÃO DE ATIVIDADES ECONÔMICAS DURANTE CALAMIDADES SANITÁRIAS. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO A CALAMIDADES PÚBLICAS. INICIATIVA LEGISLATIVA CONCORRENTE. RESSALVA. PONDERAÇÃO DE DIREITOS. DIREITO AO TRABALHO E PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA VERSUS DIREITOS À VIDA E À SAÚDE. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE (PROPORCIONALIDADE). OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA DE STANDARDS, NORMAS E CRITÉRIOS TÉCNICOS E CIENTÍFICOS. SUGESTÃO DE EMENDAS. RECOMENDAÇÕES. APRESENTAÇÃO DE ESTUDOS TÉCNICOS E CIENTÍFICOS. AUDIÊNCIA PÚBLICA.

1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer sobre o Projeto de Lei n. 10/2021, que "Estabelece diretrizes que garantam a manutenção de atividades econômicas durante calamidades sanitárias, a exemplo da pandemia do novo coronavírus - COVID 19, e dá outras providências".

Projeto de Lei juntado às fls. 02/03 e justificativa da propositura às fls. 04/06.

O art. 1º do projeto garante a manutenção mínima de todas as atividades econômicas, independentemente de sua essencialidade, durante períodos de calamidades sanitárias, a exemplo da pandemia do novo coronavírus (COVID-19). O parágrafo único ressalva a obrigatoriedade de observância das normas e protocolos higienicossanitários, estabelecidos pelas autoridades sanitárias, para evitar ou diminuir os riscos de disseminação de todas as doenças virais ou patologias infecciosas.

O art. 2º estabelece os percentuais mínimos de manutenção, conforme o ramo e as características da atividade econômica exercida. O parágrafo único trata das atividades realizadas por meio de *delivery*, *take-away* e/ou *drive-thru* e proíbe quaisquer limitações relacionadas a prestação do serviço ou quantitativo de público atendido, devendo, em todos os casos, ser observadas as normas e protocolos higiênico-sanitários.

O art. 3º prevê a competência do Chefe do Poder Executivo para, por meio de decreto, disciplinar medidas restritivas para as atividades econômicas no âmbito do Município e estabelecer a forma de fiscalização.

O art. 4º autoriza o Chefe do Poder Executivo municipal a estabelecer, por decreto, multas administrativas até o valor máximo de 10 Unidades Fiscais do Município de Rio Branco para os casos de violação das medidas restritivas, devendo primeiramente ser aplicada uma notificação de advertência. Segundo o art. 4º, parágrafo único, em caso de reincidência, o Prefeito poderá, por meio de decreto, suspender o alvará de funcionamento do estabelecimento pelo prazo máximo de 30 dias, não podendo tal sanção ser delegada.

É o necessário a relatar.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Competência legislativa

O projeto de lei se enquadra nas autorizações para legislar franqueadas aos Municípios, de acordo com o que dispõem o art. 30, I, da Constituição Federal e o art. 22, I, da Constituição Estadual, por se tratar de matéria de interesse local, de relevância preponderante para os municípios de Rio Branco.

Cabe salientar que a proteção da saúde e a assistência pública são temas de competência administrativa comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, II, da Constituição Federal) e de competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, XII, da Constituição Federal), tendo os Municípios competência para suplementar a legislação federal e estadual nos limites do interesse local (art. 30, II, da Constituição Federal).

Outro não é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

Ementa: CONSTITUCIONAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). RESPEITO AO FEDERALISMO. LEI FEDERAL 13.979/2020. MEDIDAS SANITÁRIAS DE CONTENÇÃO À DISSEMINAÇÃO DO VÍRUS. ISOLAMENTO SOCIAL. PROTEÇÃO À SAÚDE, SEGURANÇA SANITÁRIA E EPIDEMIOLÓGICA. COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES E RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE (ARTS. 23, II, 24, XII, E 25, § 1º, DA CF). COMPETÊNCIAS DOS ESTADOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PREVISTAS EM LEI FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a existência de precedentes da CORTE quanto à matéria de fundo e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999. 2. A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus (COVID-19) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbatamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19. 3. Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF), permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II, da CF); e prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990). 4. O Poder Executivo federal exerce o papel de ente central no planejamento e coordenação das ações governamentais em prol da saúde pública, mas nem por isso pode afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotem medidas sanitárias previstas na Lei 13.979/2020 no âmbito de seus respectivos territórios, como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



de infectados e de óbitos, sem prejuízo do exame da validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal editado nesse contexto pela autoridade jurisdicional competente. 5. Arguição julgada parcialmente procedente.

(ADPF 672 MC-Ref, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/10/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-260 DIVULG 28-10-2020 PUBLIC 29-10-2020)

No caso, o projeto traz diretrizes para a manutenção de atividades econômicas durante calamidades sanitárias ocorridas no Município de Rio Branco, enquadrando-se inequivocamente na competência municipal.

2.2. Iniciativa

Em matéria de processo legislativo, a regra geral é a iniciativa concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. As matérias de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo estão delimitadas na Constituição Federal, na Constituição Estadual e, no âmbito municipal, na Lei Orgânica do Município de Rio Branco, que dispõem:

Constituição Federal. Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 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;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

Constituição Estadual. Art. 54. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao governador do Estado, ao Tribunal de Justiça do Estado, no âmbito de sua competência, satisfeitos os requisitos mínimos estabelecidos nesta Constituição.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



§ 1º São de iniciativa do governador do Estado as leis que disponham sobre:

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autarquia do Poder Executivo, ou aumento de vencimento e da despesa pública;

II - fixação ou modificação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado;

III - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária;

IV - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, reforma e transferência de integrantes da Polícia Militar do Estado para a inatividade.

V - organização do Ministério Público e da Procuradoria Geral do Estado; e

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgão do Poder Executivo.

Lei Orgânica. Art.36 - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

(Redação dada pela Emenda a Lei Orgânica nº 30/2016)

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional ou aumento de sua remuneração; (Redação dada pela Emenda a Lei Orgânica nº 30/2016)

II - servidores públicos Municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda a Lei Orgânica nº 30/2016)

III - criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública Municipal. (Redação dada pela Emenda a Lei Orgânica nº 30/2016)

Como se nota, a definição das medidas de enfrentamento a calamidades públicas (assunto do projeto) é tema de iniciativa legislativa concorrente, pois essa matéria não consta da relação do art. 61, § 1º, da Constituição Federal, do art. 54, § 1º, da Carta Estadual e do art. 36 da Lei Orgânica.

E o STF firmou entendimento de que é *exaustivo (numerus clausus)* o rol de matérias sujeitas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo (art. 61 da Constituição Federal):

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. CONCESSÃO DEFINITIVA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. QUESTÃO DE ÍNDOLE PROCESSUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO I DO ARTIGO 2º. SUCUMBÊNCIA NA AÇÃO INVESTIGATÓRIA. PERDA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO III DO ARTIGO 2º. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO JUDICIAL QUE DETERMINAR O RESSARCIMENTO DAS DESPESAS REALIZADAS PELO ESTADO-MEMBRO. INCONSTITUCIONALIDADE DO



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



INCISO IV DO ARTIGO 2º. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA "E", E NO ARTIGO 5º, INCISO LXXIV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. **Precedentes.** 2. Reconhecimento, pelas Turmas desta Corte, da obrigatoriedade do custeio do exame de DNA pelo Estado-membro, em favor de hipossuficientes. 3. O custeio do exame pericial da justiça gratuita viabiliza o efetivo exercício do direito à assistência judiciária, consagrado no artigo 5º, inciso LXXIV, da CB/88. 4. O disposto no inciso I consubstancia matéria de índole processual --- concessão definitiva do benefício à assistência judiciária gratuita --- tema a ser disciplinado pela União. 5. Inconstitucionalidade do inciso III do artigo 2º que estabelece a perda do direito à assistência judiciária gratuita do sucumbente na ação investigatória que tenha sido proposta pelo Ministério Público e que tenha como suporte o resultado positivo do exame de DNA. Violação do disposto no inciso LXXIV do artigo 5º da Constituição de 1.988. 6. Fixação de prazo para cumprimento da decisão judicial que determinar o ressarcimento das despesas realizadas pelo Estado-membro. Inconstitucionalidade do inciso IV do artigo 2º. 7. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais os incisos I, III e IV, do artigo 2º, bem como a expressão "no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação", constante do caput do artigo 3º da Lei n. 50/04 do Estado do Amazonas.

(ADI 3394, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2007, DJe-087 DIVULG 23-08-2007 PUBLIC 24-08-2007 REPUBLICAÇÃO: DJe-152 DIVULG 14-08-2008 PUBLIC 15-08-2008 EMENT VOL-02328-01 PP-00099 DJ 24-08-2007 PP-00023 RT v. 96, n. 866, 2007, p. 112-117)

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

(ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Logo, é formalmente constitucional a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre questões atinentes ao enfrentamento de calamidades sanitárias, inclusive definindo atividades que não podem ser interrompidas.

Acrescente-se que, no âmbito federal, foram editadas diversas leis de iniciativa parlamentar que tratam sobre o enfrentamento da pandemia de coronavírus, podendo-se mencionar:

- Lei Complementar n. 173/2020, que "Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências."



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



- Lei n. 14.006/2020, que "Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para estabelecer o prazo de 72 (setenta e duas) horas para que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) autorize a importação e distribuição de quaisquer materiais, medicamentos, equipamentos e insumos da área de saúde registrados por autoridade sanitária estrangeira e autorizados à distribuição comercial em seus respectivos países; e dá outras providências."

- Lei n. 14.019/2020, que "Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre a obrigatoriedade do uso de máscaras de proteção individual para circulação em espaços públicos e privados acessíveis ao público, em vias públicas e em transportes públicos, sobre a adoção de medidas de assepsia de locais de acesso público, inclusive transportes públicos, e sobre a disponibilização de produtos saneantes aos usuários durante a vigência das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19."

- Lei n. 14.021/2020, que "Dispõe sobre medidas de proteção social para prevenção do contágio e da disseminação da Covid-19 nos territórios indígenas; cria o Plano Emergencial para Enfrentamento à Covid-19 nos territórios indígenas; estipula medidas de apoio às comunidades quilombolas, aos pescadores artesanais e aos demais povos e comunidades tradicionais para o enfrentamento à Covid-19; e altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, a fim de assegurar aporte de recursos adicionais nas situações emergenciais e de calamidade pública."

- Lei n. 14.022/2020, que "Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dispõe sobre medidas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher e de enfrentamento à violência contra crianças, adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência durante a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019."¹

- Lei n. 14.023/2020, que "Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para determinar a adoção de medidas imediatas que preservem a saúde e a vida de todos os profissionais considerados essenciais ao controle de doenças e à manutenção da ordem pública, durante a emergência de saúde pública decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019."

Nenhuma dessas leis foi declarada inconstitucional pelo STF.

Pelo contrário, ao apreciar a Lei Complementar n. 173/2020 — de iniciativa parlamentar —, a Corte Suprema, com base nos arts. 23, parágrafo único, e 24, I, da Constituição Federal, assentou a inexistência de vício de iniciativa e a constitucionalidade da norma, nos seguintes termos:

Ementa: AÇÕES DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 173/2020. PROGRAMA FEDERATIVO DE

¹ Dentre outras providências, esta Lei **incluiu, dentre os serviços públicos e atividades essenciais**, cujo funcionamento deverá ser resguardado, os relacionados ao atendimento a mulheres em situação de violência doméstica e familiar, nos termos da Lei nº 11.340/2006, a crianças, a adolescentes, a pessoas idosas e a pessoas com deficiência vítimas de crimes tipificados na Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), na Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), na Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), e no Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal).



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS (COVID-19). ALTERAÇÕES NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LC 101/2000. PRELIMINARES. CONHECIMENTO PARCIAL DA ADI 6442. § 5º DO ART. 7º. NORMA DE EFICÁCIA EXAURIDA. MÉRITO. ARTS. 2º, § 6º, 7º E 8º. **CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DAS NORMAS.** NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO E RESPONSABILIDADE FISCAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PADRÕES DE PRUDÊNCIA FISCAL. MECANISMOS DE SOLIDARIEDADE FEDERATIVA FISCAL. ENFRENTAMENTO DE CRISE SANITÁRIA E FISCAL DECORRENTES DA PANDEMIA. COMPETÊNCIA BASEADA NO ART. 169 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS, DA PROPORCIONALIDADE, DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. RENÚNCIA DE DEMANDA JUDICIAL. NORMA DE CARÁTER FACULTATIVO. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA DIRIMIR CONFLITOS FEDERATIVOS. IMPROCEDÊNCIA. 1. A Jurisdição Constitucional abstrata brasileira não admite o ajuizamento ou a continuidade de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo já revogado, substancialmente alterado ou cuja eficácia já tenha se exaurido, independentemente do fato de terem produzido efeitos concretos residuais. Precedentes. Não conhecimento da ADI 6442 quanto à impugnação do art. 5º, § 7º, da LC 173/2020. 2. Ausência de violação ao processo legislativo em razão de as deliberações no Congresso Nacional terem ocorrido por meio do Sistema de Deliberação Remota. Normalidade da tramitação da lei. **Ausência de vício de iniciativa legislativa, uma vez que as normas versadas na lei não dizem respeito ao regime jurídico dos servidores públicos, mas sim sobre a organização financeira dos entes federativos.** 3. O § 6º do art. 2º da LC 173/2020 não ofende a autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios, uma vez que a norma apenas confere uma benesse fiscal condicionada à renúncia de uma pretensão deduzida em juízo, a critério do gestor público respectivo. 4. O art. 7º, primeira parte, da LC 173/2020, reforça a necessidade de uma gestão fiscal transparente e planejada, impedindo que atos que atentem contra a responsabilidade fiscal sejam transferidas para o próximo gestor, principalmente quando em jogo despesas com pessoal. A norma, assim, não representa afronta ao pacto federativo, uma vez que diz respeito a tema relativo à prudência fiscal aplicada a todos os entes da federação. 5. Quanto à alteração do art. 65 da LRF, o art. 7º da LC 173/2020 nada mais fez do que possibilitar uma flexibilização temporária das amarras fiscais impostas pela LRF em caso de enfrentamento de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional. 6. A norma do art. 8º da LC 173/2020 estabeleceu diversas proibições temporárias direcionadas a todos os entes públicos, em sua maioria ligadas diretamente ao aumento de despesas com pessoal. Nesse sentido, a norma impugnada traz medidas de contenção de gastos com funcionalismo, destinadas a impedir novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes, permitindo, assim, o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19. 7. Os arts. 7º e 8º da LC 173/2020 pretendem, a um só tempo, evitar que a irresponsabilidade fiscal do ente federativo, por incompetência ou populismo, seja sustentada e compensada pela União, em detrimento dos demais entes federativos. A previsão de contenção de gastos com o aumento de despesas obrigatórias com pessoal, principalmente no cenário de enfrentamento de uma pandemia, é absolutamente consentânea com as normas da Constituição Federal e com o fortalecimento do federalismo fiscal responsável. 8. As providências estabelecidas nos arts. 7º e 8º da LC 173/2020 versam sobre normas de



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



direito financeiro, cujo objetivo é permitir que os entes federados empreguem esforços orçamentários para o enfrentamento da pandemia e impedir o aumento de despesas ao fim do mandato do gestor público, pelo que se mostra compatível com o art. 169 da Constituição Federal. Não há redução do valor da remuneração dos servidores públicos, uma vez que apenas proibiu-se, temporariamente, o aumento de despesas com pessoal para possibilitar que os entes federados enfrentem as crises decorrentes da pandemia de COVID-19, buscando sempre a manutenção do equilíbrio fiscal. 9. O art. 2º, § 6º da LC 173/2020, ao prever o instituto da renúncia de direito material em âmbito de disputa judicial entre a União e os demais entes não viola o princípio do devido processo legal. Norma de caráter facultativo. 10. Incompetência originária do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para conhecer e dirimir conflito decorrente da aplicação do § 6º do art. 2º da LC 173/2020. Inaplicabilidade do art. 102, I, f, da CF, por ausência de risco ao equilíbrio federativo. 11. Conhecimento parcial da ADI 6442. Julgamento pela improcedência das ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525. (ADI 6442, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-055 DIVULG 22-03-2021 PUBLIC 23-03-2021)

A competência privativa do Chefe do Executivo para decretar situação de emergência ou calamidade pública (art. 78, XXI, da Constituição Estadual e art. 58, XV, da Lei Orgânica) não obsta que o Poder Legislativo edite leis sobre essas questões, observando as normas materiais da Constituição.

Assim, o Projeto de Lei n. 10/2021 não padece de vício de iniciativa, porquanto não trata da estrutura da Administração ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.

Tampouco desrespeita a competência do Prefeito para decretar calamidade pública e o princípio da separação de poderes (arts. 6º e 78, XXI, da Constituição Estadual e arts. 5º e 58, XV, da Lei Orgânica).

Entretanto, **esse não é o posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado do Acre**, que, em decisões cautelares, afirmou a inconstitucionalidade formal da Lei Estadual n. 3.646/2020² e da Lei Municipal n. 2.373/2020³, leis de iniciativa parlamentar que versam sobre calamidades públicas. Eis a ementa das decisões:

CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO. MANIFESTAÇÃO PRÉVIA DA ALEAC. DISPENSA. LEI ESTADUAL N. 3.646/20. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. AFRONTA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.

1. Para julgamento de medida cautelar, aplicar-se-á, por analogia, a Lei n. 9.868/1999, em alguns aspectos, diante da falta de previsão no Regimento Interno deste Tribunal.

2. É possível averiguar uma aparente inconstitucionalidade formal da Lei Estadual nº 3.646/20, eis que a regulamentação da matéria é afeta a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo do Estado.

3. Resta autorizada a dispensa da manifestação prévia da Assembleia Legislativa do Estado do Acre, nos termos do §2º do art.254, do RITJAC;

4. Concedida medida cautelar com efeito ex tunc, ante a presença da fumaça do bom direito e do perigo da demora.

² "Estabelece as Igrejas e os Templos de qualquer culto como atividade essencial em períodos de calamidade pública."

³ "Reconhece a prática da atividade física e do exercício físico, orientados por profissionais da área de Educação Física, como essenciais para a população no município de Rio Branco."



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



(Medida Cautelar na ADI 1001751-06.2020.8.01.0000, Tribunal Pleno Jurisdicional, Relatora Des.^a Waldirene Cordeiro, decisão proferida em 11/11/2020)

CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO-CF, ART.97. MANIFESTAÇÃO PRÉVIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO. DISPENSA. LEI MUNICIPAL N.º 2.373/2020. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO E DOS PREFEITOS MUNICIPAIS. AFRONTA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ESTADUAL.

1. Para julgamento de medida cautelar, aplicar-se-á, por analogia, a Lei n. 9.868/1999, em alguns aspectos, diante da falta de previsão no Regimento Interno deste Tribunal.

2. É possível averiguar uma aparente inconstitucionalidade formal da Lei Municipal de Rio Branco nº 2.373/20, eis que a regulamentação da matéria é afeta a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo do Estado ou do Município.

3. Resta autorizada a dispensa da manifestação prévia da Câmara Municipal de Rio Branco, nos termos do art. 254 e parágrafos, do RITJAC;

4. Concedida medida cautelar com efeito ex tunc, ante a presença da fumaça do bom direito e do perigo da demora.

(Medida Cautelar na ADI 1000059-35.2021.8.01.0000, Tribunal Pleno Jurisdicional, Relatora Des.^a Denise Bonfim, decisão proferida em 10/02/2021)

Nessas decisões, o Tribunal acolheu o argumento de que os atos normativos feriam a competência do Chefe do Poder Executivo para decretar calamidades públicas e o princípio da separação de poderes.

Logo, a despeito da nossa posição sobre o tema, vale alertar que o Tribunal de Justiça do Estado do Acre, em situações semelhantes, tem decidido que a definição das medidas de enfrentamento a calamidades públicas é matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

2.3. Espécie normativa

Quanto à espécie normativa utilizada, o projeto não versa sobre matérias reservadas às leis complementares (art. 43, § 1º, da Lei Orgânica), podendo ser veiculado por lei ordinária.

2.4. Mérito

O Projeto de Lei n. 10/2021 prevê percentuais mínimos de funcionamento das atividades econômicas em calamidades públicas sanitárias, a exemplo da pandemia do coronavírus. Ressalva a obrigatoriedade de observância das normas e protocolos higienicossanitários estabelecidos pelas autoridades sanitárias para evitar ou diminuir os riscos de disseminação de todas as doenças virais.

A intenção do projeto é fazer uma ponderação entre os direitos ao trabalho e à livre iniciativa (arts. 1º, IV; 6º; e 170, todos da Constituição Federal) e os direitos à vida e à saúde (arts. 5º, *caput*; 6º; e 196, da Constituição Federal).

Trata-se de típico caso de colisão de direitos fundamentais, a exigir uma solução condizente com o princípio da proporcionalidade (art. 5º, LIV, da Constituição Federal), de modo que o exercício dos direitos ao trabalho e à liberdade econômica não torne deficiente a proteção da saúde e da vida, o que traria resultados catastróficos.

Por outro lado, é necessário coibir excessos, pois a total inviabilização do trabalho e da liberdade econômica traz consequências nefastas para a economia e para a qualidade de vida da população.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



Comentando sobre o princípio da razoabilidade (proporcionalidade), Luís Roberto Barroso⁴ afirma:

Como foi mencionado, na tentativa de dar mais substância ao princípio, a doutrina alemã o decompôs em três subprincípios: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Estes são os elementos da razoabilidade do ato, por vezes referida como *razoabilidade interna*, que diz respeito à existência de uma relação racional e proporcional entre os motivos, meios e fins a ele subjacentes. [...]

Além da *adequação* entre o meio empregado e o fim perseguido - isto é, a idoneidade da medida para produzir o resultado visado -, a ideia de razoabilidade compõe-se ainda de mais dois elementos. De um lado, a *necessidade* ou *exigibilidade* da medida, que impõe verificar a existência de meio menos gravoso para a consecução dos fins visados. [...] Nesse caso, a razoabilidade se expressa através do princípio de *vedação do excesso*.

Por fim, a razoabilidade deve embutir, ainda, a ideia de *proporcionalidade em sentido estrito*, consistente na ponderação entre o ônus imposto e o benefício trazido, para constatar se a medida é legítima. [...]

Em resumo, o princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade permite ao Judiciário invalidar atos legislativos ou administrativos quando: (a) não haja adequação entre o fim perseguido e o instrumento empregado; (b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo meio alternativo para chegar ao mesmo resultado com menor ônus a um direito individual (vedação do excesso); (c) não haja proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, o que se perde com a medida é de maior relevo do que aquilo que se ganha. [...]

No caso específico das calamidades sanitárias, por força do princípio da proporcionalidade, é imprescindível que as medidas adotadas pelo Poder Público sejam capazes de combater a situação de crise e assegurar a saúde e a vida da população, com a menor restrição possível a outros direitos fundamentais, a exemplo dos direitos ao trabalho e à livre iniciativa.

Pontue-se que o STF exigiu ainda a observância de *standards*, normas e critérios científicos e técnicos, bem como dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de responsabilização da autoridade administrativa caso o ato editado enseje violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia:

Ementa: Direito administrativo. Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Responsabilidade civil e administrativa de Agentes Públicos. Atos relacionados à pandemia de COVID-19. Medida Provisória nº 966/2020. Deferimento parcial da cautelar. 1. Ações diretas de inconstitucionalidade que questionam a limitação da responsabilidade civil e administrativa dos agentes públicos às hipóteses de "erro grosseiro" e de "dolo", com base no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e na Medida Provisória nº 966/2020. Alegação de violação aos arts. 37, §§ 4º, 5º e 6º da Constituição, ao princípio republicano e ao princípio da probidade e da eficiência administrativa. Exame, em sede cautelar, limitado à MP 966/2020, em relação à qual, efetivamente, se configura o perigo na demora, diante do contexto da pandemia. 2. Decisões administrativas relacionadas à proteção à vida, à saúde e ao meio ambiente devem observar standards, normas e critérios científicos e técnicos, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas. Precedentes: ADI 4066, Rel. Min. Rosa Weber, j. 24.08.2017; e RE 627189, Rel. Min. Dias

⁴ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 293-295.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



Toffoli, j. 08.06.2016. No mesmo sentido, a Lei nº 13.979/2020 (art. 3º, § 1º), que dispôs sobre as medidas para o enfrentamento da pandemia de COVID-19, norma já aprovada pelo Congresso Nacional, previu que as medidas de combate à pandemia devem ser determinadas “com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde”. 3. Tais decisões administrativas sujeitam-se, ainda, aos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, que impõem juízo de proporcionalidade e a não adoção, a priori, de medidas ou protocolos a respeito dos quais haja dúvida sobre impactos adversos a tais bens jurídicos. Nesse sentido: ADI 5592, Rel. p/ acórdão Min. Edson Fachin, j. 11.02.2019; RE 627189, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 08.06.2016. 4. Cautelar parcialmente deferida, para conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 2º da MP 966/2020, no sentido de estabelecer que, na caracterização de erro grosseiro, leva-se em consideração a observância, pelas autoridades: (i) de standards, normas e critérios científicos e técnicos, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; bem como (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. 5. Confere-se, igualmente, interpretação conforme a Constituição ao art. 1º da MP 966/2020, para explicitar que, para os fins de tal dispositivo, a autoridade a quem compete decidir deve exigir que a opinião técnica trate expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. 6. Teses: “1. Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. 2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos”.

(ADI 6427 MC, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 21/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-271 DIVULG 12-11-2020 PUBLIC 13-11-2020)

Feitas essas considerações, nota-se que o projeto busca solucionar essa questão, estabelecendo no art. 2º percentuais mínimos de manutenção das atividades econômicas nas calamidades sanitárias, independentemente da classificação do risco:

Art. 2º Independente da classificação do risco sanitário, será garantida a manutenção das atividades econômicas, nos seguintes termos:

a) No caso de prestação de serviços estéticos e de saúde dentro do estabelecimento comercial, será garantida a manutenção mínima de ingresso e permanência de clientes que compreendam 50% (cinquenta por cento) da capacidade de atendimento ao público.

b) No caso de fornecimento de produtos dentro do estabelecimento, sem o consumo de refeições ou congêneres, será garantida a manutenção mínima de ingresso e permanência de clientes que compreendam 40% (quarenta por cento) da capacidade de atendimento ao público.

c) Em todas as demais atividades, cujo atendimento ocorra dentro do estabelecimento comercial, será garantida a manutenção mínima de



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



ingresso e permanência de clientes que compreendam 30% (trinta por cento) da capacidade de atendimento ao público.

Parágrafo único: Nas atividades econômicas realizadas por meio de *delivery*, *take away* e/ou *drive-thru*, bem naquelas realizadas por **autônomos**, em atendimento domiciliar ou nas vias públicas, não haverá quaisquer limitações relacionadas a prestação do serviço ou quantitativo de público atendido, devendo, em todos os casos, ser observado [sic] as normas e protocolos higiênico-sanitários.

Ressalte-se que as regras propostas aplicam-se a todas as calamidades sanitárias, de maneira indistinta, não apenas à pandemia do novo coronavírus, conforme ementa e art. 1º, *caput*, do projeto:

"Estabelece diretrizes que garantam a manutenção de atividades econômicas durante **calamidades sanitárias, a exemplo** da pandemia do novo coronavírus - COVID 19, e dá outras providências."

Art. 1º Durante períodos de **calamidades sanitárias, a exemplo** da pandemia do novo coronavírus (COVID-19), será garantida a manutenção mínima de todas as atividades econômicas, independentes de sua essencialidade, nos termos desta lei.

Entretanto, a abrangência ampla do projeto fere o princípio da proporcionalidade porquanto os parâmetros definidos no art. 2º, pensados na atual conjuntura de pandemia da Covid-19, não podem ser erigidos a cláusula geral, engessando a atuação estatal em outras calamidades sanitárias.

Como se viu, o princípio da razoabilidade inclui o elemento da **adequação**, exigindo que o Poder Público utilize meios adequados para assegurar o interesse público. E cada calamidade sanitária possui especificidades, requerendo medidas próprias para o seu enfrentamento.

Porém, a ementa e o art. 1º do projeto impedem que sejam adotadas as providências adequadas a resguardar a vida e a saúde em face das peculiaridades de outras calamidades sanitárias. Com efeito, os percentuais estabelecidos na proposição continuarão vinculando a Administração mesmo que, diante do novo quadro de saúde pública, as normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis recomendem a adoção de medidas diversas.

Tal situação atenta contra o princípio da proporcionalidade, que decorre do princípio constitucional do devido processo legal em sentido material (art. 5º, LIV, da Constituição Federal). Nesse sentido, colaciono:

Ementa: Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei estadual. Obrigatoriedade de prestação do serviço de empacotamento em supermercados. 1. Em relação ao conhecimento da ação direta, decorrente de conversão de reclamação, são perfeitamente compreensíveis a controvérsia e a pretensão da requerente, relacionadas à invalidade da Lei estadual nº 2.130/1993 frente à Constituição. Além disso, não houve prejuízo ao contraditório, mesmo porque a requerente anexou à sua petição cópia da inicial da ADI 669, ajuizada contra lei anterior praticamente idêntica, que contém toda a argumentação necessária para o julgamento do mérito. 2. Acerca do vício formal, toda e qualquer obrigação imposta a agentes privados acabará produzindo, direta ou indiretamente, impactos sobre a atividade empresarial ou de ordem trabalhista. Sendo assim, não se vislumbra usurpação da competência legislativa privativa da União, prevista no art. 22, I, da Constituição. Também não parece ser o caso de evidente invasão da competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



interesse local, tal como disposto no art. 30, I, da CF/88, de que é exemplo a competência para disciplinar o horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais (Súmula Vinculante 38). 3. **Por outro lado, a Lei nº 2.130/1993, do Estado do Rio de Janeiro, padece de vício material. Isso porque a restrição ao princípio da livre iniciativa, protegido pelo art. 170, caput, da Constituição, a pretexto de proteger os consumidores, não atende ao princípio da proporcionalidade, nas suas três dimensões: (i) adequação; (ii) necessidade; e (iii) proporcionalidade em sentido estrito.** 4. A providência imposta pela lei estadual é inadequada porque a simples presença de um empacotador em supermercados não é uma medida que aumente a proteção dos direitos do consumidor, mas sim uma mera conveniência em benefício dos eventuais clientes. Trata-se também de medida desnecessária, pois a obrigação de contratar um empregado ou um fornecedor de mão-de-obra exclusivamente com essa finalidade poderia ser facilmente substituída por um processo mecânico. Por fim, as sanções impostas revelam a desproporcionalidade em sentido estrito, eis que capazes de verdadeiramente falir um supermercado de pequeno ou médio porte. 5. Procedência da ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 2.130/1993, do Estado do Rio de Janeiro, confirmando-se a liminar deferida pelo Min. Sepúlveda Pertence.

(ADI 907, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-266 DIVULG 23-11-2017 PUBLIC 24-11-2017)

EMENTA MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REFERENDO. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 954/2020. EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DE IMPORTÂNCIA INTERNACIONAL DECORRENTE DO NOVO CORONAVÍRUS (COVID-19). COMPARTILHAMENTO DE DADOS DOS USUÁRIOS DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO E DO SERVIÇO MÓVEL PESSOAL, PELAS EMPRESAS PRESTADORAS, COM O INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. FUMUS BONI JURIS. PERICULUM IN MORA. DEFERIMENTO. 1. Decorrências dos direitos da personalidade, o respeito à privacidade e à autodeterminação informativa foram positivados, no art. 2º, I e II, da Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), como fundamentos específicos da disciplina da proteção de dados pessoais. 2. Na medida em que relacionados à identificação – efetiva ou potencial – de pessoa natural, o tratamento e a manipulação de dados pessoais não de observar os limites delineados pelo âmbito de proteção das cláusulas constitucionais assecuratórias da liberdade individual (art. 5º, caput), da privacidade e do livre desenvolvimento da personalidade (art. 5º, X e XII), sob pena de lesão a esses direitos. O compartilhamento, com ente público, de dados pessoais custodiados por concessionária de serviço público há de assegurar mecanismos de proteção e segurança desses dados. 3. O Regulamento Sanitário Internacional (RSI 2005) adotado no âmbito da Organização Mundial de Saúde exige, quando essencial o tratamento de dados pessoais para a avaliação e o manejo de um risco para a saúde pública, a garantia de que os dados pessoais manipulados sejam “adequados, relevantes e não excessivos em relação a esse propósito” e “conservados apenas pelo tempo necessário.” (artigo 45, § 2º, alíneas “b” e “d”). 4. **Consideradas a necessidade, a adequação e a proporcionalidade da medida, não emerge da Medida Provisória nº 954/2020, nos moldes em que editada, interesse público legítimo no compartilhamento dos dados pessoais dos usuários dos serviços de telefonia.** 5. Ao não definir apropriadamente como e para que serão utilizados os dados coletados, a MP nº 954/2020 desatende a garantia do devido processo legal (art. 5º, LIV, da CF), na dimensão substantiva, por não oferecer condições de avaliação quanto à sua adequação e



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



necessidade, assim entendidas como a compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas e sua limitação ao mínimo necessário para alcançar suas finalidades. 6. Ao não apresentar mecanismo técnico ou administrativo apto a proteger, de acessos não autorizados, vazamentos acidentais ou utilização indevida, seja na transmissão, seja no tratamento, o sigilo, a hígidez e, quando o caso, o anonimato dos dados pessoais compartilhados, a MP nº 954/2020 descumpra as exigências que exsurtem do texto constitucional no tocante à efetiva proteção dos direitos fundamentais dos brasileiros. 7. Mostra-se excessiva a conservação de dados pessoais coletados, pelo ente público, por trinta dias após a decretação do fim da situação de emergência de saúde pública, tempo manifestamente excedente ao estritamente necessário para o atendimento da sua finalidade declarada. 8. Agrava a ausência de garantias de tratamento adequado e seguro dos dados compartilhados a circunstância de que, embora aprovada, ainda não vigora a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), definidora dos critérios para a responsabilização dos agentes por eventuais danos ocorridos em virtude do tratamento de dados pessoais. O fragilizado ambiente protetivo impõe cuidadoso escrutínio sobre medidas como a implementada na MP nº 954/2020. 9. O cenário de urgência decorrente da crise sanitária deflagrada pela pandemia global da COVID-19 e a necessidade de formulação de políticas públicas que demandam dados específicos para o desenho dos diversos quadros de enfrentamento não podem ser invocadas como pretextos para justificar investidas visando ao enfraquecimento de direitos e atropelo de garantias fundamentais consagradas na Constituição. 10. Fumus boni juris e periculum in mora demonstrados. Deferimento da medida cautelar para suspender a eficácia da Medida Provisória nº 954/2020, a fim de prevenir danos irreparáveis à intimidade e ao sigilo da vida privada de mais de uma centena de milhão de usuários dos serviços de telefonia fixa e móvel. 11. Medida cautelar referendada.

(ADI 6387 MC-Ref, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-270 DIVULG 11-11-2020 PUBLIC 12-11-2020)

Assim, recomenda-se a proposição de emenda modificativa da ementa e do art. 1º, *caput*, do projeto com o intuito de restringir sua incidência à calamidade pública decorrente do novo coronavírus. Sugere-se a seguinte redação:

Ementa: Estabelece diretrizes que garantam a manutenção das atividades econômicas durante a calamidade sanitária decorrente da pandemia do novo coronavírus (Covid-19).

Art. 1º Durante a calamidade sanitária decorrente da pandemia do novo coronavírus, será garantida a manutenção mínima de todas as atividades econômicas, independentemente de sua essencialidade, nos termos desta Lei.

Sobre o art. 2º, cabe esclarecer que é questão tormentosa a avaliação da proporcionalidade dos percentuais mínimos de manutenção das atividades econômicas e esta Procuradoria não dispõe de expertise técnica suficiente para tanto. A análise passa necessariamente pela comparação entre as disposições do projeto de lei e as "normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas", conforme decidido pelo STF (ADI 6427 MC - ementa transcrita anteriormente).

E o projeto de lei não veio acompanhado de estudos técnicos e científicos que forneceriam o substrato para verificar se a proposição atende aos princípios constitucionais



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



da proporcionalidade, da precaução e da prevenção e se proporciona a plena proteção dos direitos à saúde e à vida (arts. 5º, *caput*, 6º; e 196, da Constituição Federal) sem desprezar o direito ao trabalho e o princípio da livre iniciativa (arts. 1º, IV; 6º; e 170, todos da Lei Maior).

Ademais, à luz dos artigos 2º, § 2º c/c 15 da Lei municipal n. 2.168, de 14 de maio de 2016, incumbe a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo analisar aspectos de natureza eminentemente técnica.

Portanto, são imprescindíveis a apresentação de estudos técnicos e científicos e a realização de audiência pública com a participação da sociedade civil, do Poder Público, do **Ministério Público** e de especialistas das áreas de saúde e de economia. Tais providências permitirão a pluralização do debate, o acolhimento de sugestões da população e, principalmente, a obtenção de subsídios técnicos para que os vereadores analisem se o projeto é compatível com os princípios constitucionais e direitos fundamentais mencionados.

Por outro lado, o parágrafo único do art. 2º, tal como redigido, estabelece que, nas atividades realizadas por autônomos, não haverá quaisquer limitações relacionadas à prestação do serviço ou ao quantitativo de público atendido. Aqui, o critério não se baseia em peculiaridades da atividade econômica exercida, e sim na qualificação do exercente (autônomo).

Essa regra provocaria situações em que a mesma atividade econômica se submeteria a limites mínimos distintos, o que viola o princípio da isonomia (art. 5º, *caput*, da Constituição Federal). Por exemplo:

- Um dentista autônomo não poderia sofrer limitações quanto à prestação do serviço e ao público atendido, mas um consultório odontológico se submeteria ao limite mínimo de 50% (art. 2º, a);
- Um advogado autônomo não poderia sofrer limitações quanto à prestação do serviço e ao público atendido, mas um escritório de advocacia se submeteria ao limite mínimo de 30% (art. 2º, c);
- Um cabeleireiro autônomo não poderia sofrer limitações quanto à prestação do serviço e ao público atendido, mas um salão de beleza se submeteria ao limite mínimo de 50% (art. 2º, a).

Por isso, sugere-se a proposição de emenda modificativa do art. 2º, parágrafo único, substituindo a expressão "bem naquelas realizadas por autônomos, em atendimento domiciliar ou nas vias públicas" por "**bem como naquelas realizadas por autônomos mediante atendimento domiciliar ou nas vias públicas**".

Quanto ao art. 4º do projeto, vale frisar que a Administração se submete ao princípio da legalidade (arts. 5º, II, e 37, *caput*, da Constituição Federal) e, para evitar eventuais alegações de inconstitucionalidades da norma, é importante que as sanções sejam estabelecidas em lei, e não em ato infralegal.

Por isso, recomenda-se a proposição de emenda modificativa, dando ao art. 4º a seguinte redação:

Art. 4º O descumprimento das medidas restritivas determinadas nos termos desta Lei sujeitará o infrator às seguintes sanções, sucessivamente:

I - advertência;

II - multa de uma a dez Unidades Fiscais do Município de Rio Branco; e

III - suspensão do alvará de funcionamento do estabelecimento comercial pelo prazo máximo de trinta dias.

Por fim, para adequar o projeto às regras de técnica legislativa (art. 10, II, da Lei Complementar n. 95/1998 e art. 18, § 1º, do Decreto n. 9.191/2017), sugere-se a proposição de emenda modificativa do art. 2º, convertendo as alíneas a, b e c em incisos I, II e III,



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



respectivamente, e a proposição de emenda supressiva do art. 5º. Também se recomenda a observância do art. 15, II e V, do Decreto n. 9.191/2017 quanto à numeração dos artigos e parágrafos.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria entende que há óbice jurídico para a aprovação do Projeto de Lei n. 10/2021.

Para aprovação do projeto em consonância com a legislação, recomenda-se:

- a) A proposição das emendas sugeridas no item 2 deste parecer;
- b) A apresentação de estudos técnicos e científicos e a realização de audiência pública com a participação da sociedade civil, do Poder Público, do **Ministério Público** e de especialistas das áreas de saúde e de economia.

Recomenda-se que o projeto tramite na Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final e na Comissão de Saúde e Assistência Social.

É o parecer.

Rio Branco-Acre, 26 de maio de 2021.


Renan Braga e Braga
Procurador



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL**



PROJETO DE LEI Nº. 10/2021

ASSUNTO: “ESTABELECE DIRETRIZES QUE GARANTAM A MANUTENÇÃO DE ATIVIDADES ECONÔMICAS DURANTE CALAMIDADES SANITÁRIAS, A EXEMPLO DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS – COVID-19, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”

INTERESSADO: DIRETORIA LEGISLATIVA

DESPACHO DA PROCURADORA-GERAL

Aprovo o Parecer de nº. 128/2021, de lavra do Procurador Renan Braga e Braga, por seus próprios fundamentos.

Remetam-se os autos ao Setor de Apoio às Comissões Técnicas.

Rio Branco-AC, 27 de maio de 2021.

Evelyn Andrade Ferreira
Procuradora-Geral
Matrícula 11.144

RECEBIDO EM
____ / ____ /2021
COMISSÕES TÉCNICAS