



Prefeitura Municipal de Vitória
Estado do Espírito Santo

GAB/897

Vitória, 05 de agosto de 2021

Senhor

Vereador Davi Esmael Menezes de Almeida
Presidente da Câmara Municipal de Vitória
Nesta

Assunto: Veto total

Senhor Presidente,

Encaminhado através do Ofício nº 669/2021, dessa Presidência, cientifiquei-me do Autógrafo de Lei nº 11.448/2021, referente ao Projeto de Lei nº 059/2021, de autoria do vereador Gilvan Aguiar Costa, que institui como atividade essencial as prestadas por profissionais em salões de beleza, barbearias e espaços de estética: cabeleireiro(a), barbeiro, esteticista, manicure, pedicure, depilador(a) e maquiador(a).

Em conformidade com o Parecer nº 217/2021, da Procuradoria Geral do Município, anexo, veto a matéria em sua totalidade, usando da competência que me é delegada no Art. 113, inciso IV, e na forma do que dispõe o §2º, do Art. 83, da Lei Orgânica do Município de Vitória.

Renovando meus protestos de consideração para com os postulantes dessa Egrégia Casa de Leis, espero o apoio para manutenção do veto apostado.

Atenciosamente,


Lorenzo Bazolini

Prefeito Municipal



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER N° 217 / 2021

PROCESSO N° 4158740/2021

REQUERENTE: CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA

ASSUNTO: AUTÓGRAFO DE LEI

À SEGOV/GAB,

Senhor Secretário,

A SEGOV solicita desta Procuradoria a análise jurídica do Autógrafo de Lei n° 11.448/2021, referente ao Projeto de Lei n° 059/2021, de autoria do vereador Gilvan da Federal, aprovado em sessão realizada no dia 19 de julho de 2021, cuja ementa assim dispõe: "***Institui como atividade essencial as prestadas por profissionais em salões de beleza, barbearias e espaços de estética: cabeleireiro(a), barbeiro, esteticista, manicure, pedicure, depilador(a) e maquiador(a)***".

A proposta legislativa tramitou perante as Secretaria Municipal de Saúde - SEMUS, fls. 10 e 15.

É o breve relatório.

FUNDAMENTAÇÃO e CONCLUSÃO

Trata-se de proposta legislativa que visa dispor sobre atividades essenciais no âmbito do Município de Vitória.

Primeiramente, sob o prisma da repartição constitucional de competências entre os entes federativos, constata-se que a proposição encontra respaldo no que diz respeito à autonomia e à competência legislativa do Município, insculpidas no artigo 18 da Constituição Federal de 1988, que garante a autonomia a este ente, e



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

no artigo 30 da CF/88, que garante a autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

O E. Supremo Tribunal Federal precisou que as competências legislativas do município se caracterizam pelo princípio da predominância do interesse local e ressaltou ser salutar que a interpretação constitucional de normas dessa natureza seja mais favorável à autonomia legislativa dos Municípios, haja vista ter sido essa a intenção do constituinte ao elevar os Municípios ao *status* de ente federativo na Constituição Cidadã de 1988. (RE 1.151.237; RE 1.052.719).

Nessa perspectiva, a doutrina de Alexandre de Moraes leciona que **"interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)".** (*in Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 740).

Para o STF, essa autonomia revela-se fundamentalmente quando o Município exerce, de forma plena, sua competência legislativa em matéria de interesse da municipalidade, como previsto no art. 30, I, da CF (RE 610.221 RG).



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Especificamente quanto à competência dos Municípios para legislar sobre medidas de enfrentamento à pandemia, o próprio STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6341 e na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 672, assentou a competência dos entes municipais e estaduais para adotar medidas de contenção do avanço da contaminação consoante arts. 23 e 24 da Constituição Federal (Estados fixando as medidas gerais e Município podendo adotar medidas mais restritivas, de acordo com a realidade do ente municipal, sem extrapolar, contudo, a definição da regra geral editada pelos estados):

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 ADOPTAR MEDIDAS SANITÁRIAS DE COMBATE À EPIDEMIA INTERNACIONAL. HIERARQUIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. COMPETÊNCIA COMUM. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA. 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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. 15/04/2020, PLENÁRIO, REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.341 DISTRITO FEDERAL, RELATOR: MIN. MARCO AURÉLIO.

Verificada que a competência para legislar é concorrente entre a União, os Estados e os Municípios, porém, hierarquizada, os entes municipais devem articular as suas ações conforme as definições estabelecidas pelo governo federal e pelo Estado, em razão da necessidade de vigilância epidemiológica.

O reconhecimento como atividade essencial no caso dessa proposta em particular não teria o condão de, *a priori* e por si só, trazer implicações práticas em relação ao combate à pandemia, já que a propositura legislativa prevê que deverão ser observadas as recomendações expedidas pelos órgãos sanitários e os decretos Estaduais e Municipais de enfrentamento à pandemia.

No que concerne à deflagração da proposta por parlamentar, sob o ponto de vista constitucional, à primeira vista não se verifica interferência do Poder Legislativo nas atribuições dos órgãos do Poder Executivo, já que não cria, extingue ou altera órgãos administrativos, bem como não institui nova atribuição a órgão integrante da administração estatal. Ocorre que pode vir a ser considerada como norma violadora do princípio da reserva de administração do Chefe do Poder Executivo e do princípio da separação entre os poderes.

Efetivamente, do ponto de vista infraconstitucional, a matéria normativa constante na proposta não se adequa efetivamente à iniciativa por parlamentar, visto que cabe aos Chefes dos Poderes



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Executivos Federal, Estadual e Municipal disporem sobre as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento de emergência de saúde pública decorrente de moléstias, no caso (COVID-19), especialmente referente às que deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais, tendo a Lei Federal nº 13.979, de 2020 que "*Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019*", estabelecido que **é matéria de competência do chefe do Poder Executivo**, mediante decreto, estabelecer:

Lei 13979/2020

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas: (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020)...

§ 8º As medidas previstas neste artigo, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

§ 9º O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

Ao cotejar as atividades previstas no PL nº 059/2021, constata-se que a presente propositora legislativa a princípio veicularia matéria que se inclui nas atividades constantes do Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, que regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais:

§ 1º São serviços públicos e atividades essenciais aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, tais como:

(...)

LVI - salões de beleza e barbearias, obedecidas as determinações do Ministério da Saúde; (Incluído pelo Decreto nº 10.344, de 2020).

O Ministro Gilmar Mendes destaca que as disposições legais devem ser imprescindíveis e proporcionais a fim de que seja observado o subprincípio da necessidade legislativa, e tendo em vista que a norma federal já classificou tais atividades como essenciais, a propositura em tela não se harmonizaria, em tese, com o denominado princípio da necessidade legislativa:

Embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legislativa), a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, uma atividade subsidiária. Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isto é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar. É que a presunção de liberdade, que lastreia o Estado de Direito democrático, pressupõe um regime legal mínimo, que não reduza ou restrinja, imotivada ou desnecessariamente, a liberdade de ação no âmbito social. As leis não têm de ter, pois, um fundamento objetivo. (MENDES, Gilmar. *Teoria da Legislação e Controle de Constitucionalidade: Algumas Notas*. Revista Jurídica Virtual da Presidência da República).

Em matéria de saúde, leciona Hely Lopes Meirelles [que a competência suplementar do Município seria para suprir a ausência de normas gerais da União e do Estado-membro ou complementá-las em suas lacunas para atender interesse estritamente local:

Ao Município sobram poderes para editar normas de preservação da saúde pública, nos limites de seu território, uma vez que, como entidade estatal que é, está investido de suficiente poder de polícia inerente a toda a Administração Pública, para a defesa da saúde e bem-estar dos munícipes.



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Por óbvio que o Município não pode legislar e agir contra as normas gerais estabelecidas pela União e pelo Estado-membro ou além delas, mas pode supri-las na sua ausência, ou complementá-las em suas lacunas, em tudo que disser respeito à saúde pública local (CF, arts. 24, XII, e 30, I, II e VII). (*Direito Municipal Brasileiro, 6ª edição, Malheiros Editores, págs. 333 e 334*).

Ressalta-se mais uma vez que a Lei Federal nº 13.979, de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, especialmente quanto ao resguardo de funcionamento dos serviços públicos, bem como de atividades essenciais, estabelece que são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Federal, mediante decreto específico.

Diante do exposto, não obstante a boa intenção contida na iniciativa parlamentar, recomendamos o **veto integral** ao Autógrafo de Lei nº 11.448/2021.

Outrossim, ressaltamos que esta Procuradoria se atém exclusivamente à análise dos aspectos técnicos e legais do projeto apresentado, deixando o interesse público ao crivo do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal.

Em 03 de agosto de 2021.

TAREK MOYSES MOUSSALLEM

Procurador Geral do Município de Vitória
Matr.: 629448 - OAB/ES nº 8.132

O documento foi adicionado eletronicamente por TAREK MOYSES MOUSSALLEM, CPF: ***. *34.607-** em 03/08/2021 17:42:47. Para verificar a autenticidade do documento, vá ao site <https://protocolo.vitoria.es.gov.br/validacao/> e utilize o código abaixo: 97E87C0B-800C-4202-A0AE-046042A429D1