



PREFEITURA MUNICIPAL
FORMIGA-MG
Gabinete do Prefeito

Mensagem nº 030/2021-GAB

Assunto: Encaminha Razões de Veto ao Projeto de Lei nº 3/2021

Data: 7 de abril de 2021

Senhor Presidente,

Foi encaminhado para sanção o Projeto de Lei nº 3/2021, de autoria do Vereador Cid Corrêa Mesquita – Cid Corrêa, que dispõe sobre o reconhecimento, no município de Formiga, da prática de atividades religiosas como essenciais para a população de Formiga, tal Projeto, contudo, não poderá ser sancionado pelas razões a seguir elencadas.

O presente Projeto de Lei não se coaduna com a gravíssima situação de calamidade pública decorrente da pandemia, que impõe a reunião de esforços e sacrifícios coordenados do Poder Público e de toda a sociedade brasileira para garantir, a todos, a efetividade dos direitos fundamentais à vida e à saúde.

Ressalta-se que, mesmo considerando a garantia Constitucional de livre exercício dos cultos religiosos, prevista no artigo 5º, inciso VI, da C.F., o objetivo, nesse momento, é limitar a circulação e aglomeração de pessoas.

Ademais, os municípios podem fixar medidas restritivas para o enfrentamento da pandemia, inclusive, se necessário, o fechamento de templos e igrejas, e isso, contudo, não atinge a liberdade religiosa, uma vez que não interfere nas liturgias, não promove nenhuma religião específica, nem acarreta uma conversão coercitiva dos indivíduos para esta ou aquela visão religiosa.

Não se está restringindo as pessoas de professarem sua religião. Não se pode confundir restrição de aglomeração com proibição de fazer suas orações e professar a sua fé.

É muito importante destacar o papel do prefeito e dos municípios em relação há tempos de crise, como o que estamos vivendo nesse momento de pandemia gerado pela COVID 19.

Em um cenário tão destruidor, não resta dúvida de que reconhecer as medidas de restrição à realização de cultos coletivos, por mais duras que sejam, são adequadas e necessárias ao objetivo maior de realização da proteção da vida e do sistema de saúde. Além disso, as restrições levam em consideração questões técnicas.

A solução que se buscou com o presente Projeto foi mais casuística do que técnico-dogmática. Advirta-se que a interpretação muito condescendente do que é essencial pode desfazer a finalidade de conter a circulação e a aglomeração de pessoas e pode ser prejudicial ao combate à pandemia.

Frise-se que a competência para se determinar se um segmento/atividade é ou não essencial é do Governo do Estado, uma vez que o Município aderiu ao Programa Minas Consciente, e as diretrizes são oriundas de lá e são de observância obrigatória.

[Handwritten signature]



PREFEITURA MUNICIPAL
FORMIGA-MG
Gabinete do Prefeito

O Programa diz que: “Considerando a garantia constitucional de livre exercício dos cultos religiosos (prevista no Art. 5º, Inciso VI, da Constituição Federal, que prevê a não necessidade de alvará de funcionamento para locais que realizem essas atividades religiosas), a Deliberação 130 não adentrou no quesito dos cultos religiosos dentre o rol de permissões, portanto deixou de fora do que é considerado essencial. E, em se aprovando o presente projeto de Lei, o Executivo estaria flexibilizando o programa, o que não é permitido.

Ademais, se ultrapassando a premissa de adesão do Município ao Programa Minas Consciente, nominar um a um os serviços Públicos e atividades essenciais, está dentro dos espaços de discricionariedade outorgados à Administração Pública, portanto ao Executivo.

Independentemente de se considerar ou não a atividade religiosa como essencial, a prerrogativa de trazer limitações ao funcionamento dos templos ainda persiste através de Decretos do Executivo, que têm respaldo no entendimento do Supremo Tribunal Federal na ADC 6341/DF.

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 ADOPTAR 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



PREFEITURA MUNICIPAL
FORMIGA-MG
Gabinete do Prefeito

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.

O presidente do STF, Luiz Fux (MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 5.476 PERNAMBUCO), e a ministra Rosa Weber (RECLAMAÇÃO 39.884 MATO GROSSO) já reconheceram que as restrições de realização de cultos, missas e outras atividades religiosas coletivas podem ser determinadas por decretos municipais e estaduais e que podem se mostrar medidas adequadas e necessárias para o enfrentamento da pandemia da Covid-19.

Destaco que, o rol de atividades essenciais deve ser objeto de discussão e avaliação multidisciplinar.

Isto fica claro no artigo 3º, § 1º da Lei Nacional nº 13.979 de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do corona vírus responsável pelo surto de 2019. Senão vejamos:

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:

(...)

§ 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 ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.

E, no parágrafo 7º, ainda temos:

§ 7º As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas:

I – pelo Ministério da Saúde, exceto a constante do inciso VIII do caput deste artigo;

II – pelos gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde, nas hipóteses dos incisos I, II, III-A, V e VI do caput deste artigo;

III – pelos gestores locais de saúde, nas hipóteses dos incisos III, IV e VII do caput deste artigo.

IV – pela Anvisa, na hipótese do inciso VIII do caput deste artigo.

Corroborando com a máxima de que assuntos como os trazidos no presente Projeto de Lei são prerrogativas do Poder Executivo, temos o art. 3º- A:



PREFEITURA MUNICIPAL
FORMIGA-MG
Gabinete do Prefeito

Art. 3º-A (...)

§ 2º A definição e a regulamentação referidas no § 1º deste artigo serão efetuadas por decreto ou por ato administrativo do respectivo Poder Executivo, que estabelecerá as autoridades responsáveis pela fiscalização da obrigação prevista no caput e pelo recolhimento da multa prevista no § 1º deste artigo (grifo nosso).

Também é relevante destacar o § 6º do artigo 3º do Decreto Federal nº 10.282, de 20 de março de 2020, cujo teor preceitua que “as limitações de serviços públicos e de atividades essenciais, inclusive as reguladas, concedidas ou autorizadas somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que em **articulação prévia do com** o órgão regulador ou do Poder concedente ou autorizador.” (Grifo acrescido). O dispositivo supracitado condiciona as limitações aos serviços públicos e às atividades essenciais a ato específico.

Art. 3º As medidas previstas na Li nº 13.979, de 2020 deverão resguardar o exercício e o funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais a que se refere o § 1º.

§ 1º São serviços públicos e atividades essenciais aqueles 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, tais como:

(...)

§ 6º As limitações de serviços públicos e de atividades essenciais, inclusive as reguladas, concedidas ou autorizadas somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que em articulação prévia do com o órgão regulador ou do Poder concedente ou autorizador.

Com efeito, não há dúvidas de que a matéria veiculada em tal projeto está inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa privativa ao chefe do Poder Executivo Municipal, em relação às quais não é dado ao Poder Legislativo local imiscuir-se, situação que implica flagrante violação à separação e harmonia dos Poderes. (art. 2º, Constituição Federal).

A matéria objeto do presente Projeto de Lei é de iniciativa reservada à competência privativa do Prefeito.

É clarividente que cabe ao Prefeito a iniciativa de leis que disponham sobre as atribuições dos órgãos da Administração Pública.

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal firmou o seguinte entendimento:

O desrespeito a prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado (STF, Pleno, ADI nº. 1.391-2/SP, Rel. Ministro Celso de Mello, Diário de Justiça, Seção I, 28 Nov. 1997, p. 62216, apud Alexandre de Moraes, Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional, São Paulo: Atlas, 2002, p. 1.098).



PREFEITURA MUNICIPAL
FORMIGA-MG
Gabinete do Prefeito

Em se tratando de matéria relativa ao funcionamento da Administração Municipal, a competência para legislar sobre tais assuntos é privativa do Chefe do Executivo.

Ao analisar o Projeto de Lei em comento, observa-se, de imediato, a sua inconstitucionalidade e não adequação à Lei Orgânica Municipal, por vício formal de origem. A função legislativa da Câmara de Vereadores é, notadamente, típica e ampla, porém residual, atingindo as matérias que não foram reservadas, expressa e privativamente, à iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Por conseguinte, ao Poder Executivo cabe o exercício da função de gestão administrativa, que envolve atos de planejamento, direção, organização e execução. Qualquer espécie normativa editada em desrespeito ao processo legislativo, mais especificamente, impondo obrigação adicional àquele que detém o poder de iniciativa legislativa para determinado assunto, apresentará flagrante vício de inconstitucionalidade.

Nesse sentido, nas matérias de competência privativamente do Chefe do Poder Executivo, não se admite criação de quaisquer obrigações ou imposições pelo Poder Legislativo, sob pena de invasão de competência e quebra do Princípio Federativo.

O Poder Legislativo ao adentrar na competência do Chefe do Executivo afronta não só o dispositivo já elencado, como também, um dos basilares princípios constitucionais que fundamenta o Estado Democrático de Direito, qual seja, o Princípio da Separação dos Poderes que está encartado no art. 2º da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

A Separação de Poderes é um princípio jurídico-constitucional ligado ao ordenamento jurídico brasileiro pela sua previsão expressa no artigo 2º e, mais adiante, no artigo 60, § 4º, inciso III, ambos da Constituição Federal, onde resta claro que, além de ser princípio constitucional, é também cláusula pétrea, que é adotada por todos os Estados Democráticos de Direito.

Sobre o tema cabe transcrever trecho da obra de José Afonso da Silva:

São esses apenas alguns exemplos do mecanismo dos freios e contrapesos caracterizador da harmonia ente os Poderes. Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro, nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que ente eles há de haver consciente colaboração e controle recíproco que, aliás, integra o mecanismo, para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro. (Silva, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 4ª edição. São Paulo: Editores Malheiros, 2007, pág. 45.)

Esta é exatamente a situação verificada no Projeto de Lei em apreço. Sobre a temática tem-se jurisprudência:



PREFEITURA MUNICIPAL
FORMIGA-MG
Gabinete do Prefeito

A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula n. 5/STF. Doutrina. Precedentes. (ADI 2.867, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-03, DJ de 9-2-07). No mesmo sentido: ADI 2.113, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 4-3-09, Plenário, DJE de 21-8-09; ADI 1.963-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 18-3-99, DJ de 7-5-99; ADI 1.070, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 29-3-01, Plenário, DJ de 25-5-01.

É sempre importante ratificar que o Município, por meio de seu gestor, goza de total competência para organizar e implantar mecanismos que propiciem o efetivo atendimento em toda a atividade administrativa, não se admitindo atribuições por via transversa.

Desta forma, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis de efeitos concretos, ou que equivalem, na prática, a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os Poderes.

Assim, considerando que o Poder Legislativo extrapolou da sua competência ao editar lei sobre a seara da gestão administrativa municipal, matéria esta que, como visto, é de iniciativa privativa do Prefeito, restou claro que tal conduta interferiu indevidamente nas funções do Poder Executivo e, por isso, é inconstitucional/ilegal.

Diante do exposto, em razão de padecer de vício de inconstitucionalidade/ilegalidade material e formal, aliada a contrariedade ao interesse público, decido vetar integralmente o Projeto de Lei n.º 3/2021.

Essas Senhor Presidente, são as razões que me levaram a vetar integralmente o Projeto de Lei n.º 3/2021.

Ante todo o exposto, e tendo por base o disposto no art. 44, § 1º da Lei Orgânica Municipal, **veto o Projeto de Lei n.º 3/2021, de 16 de março de 2021**, devolvendo o assunto à apreciação dessa Egrégia Casa Legislativa que, com seu elevado critério, se dignará a reexaminá-lo.

Na oportunidade, renovo a Vossa Excelência meus protestos de apreço e consideração.


EUGÊNIO VILELA JÚNIOR
Prefeito Municipal

Exmo. Sr.
Vereador Flávio Martins da Silva – Flávio Martins
Presidente da Câmara Municipal de Formiga.
Câmara Municipal de Formiga - MG