
A IMPOSSIBILIDADE JURIDICA DA UTILIZAÇÃO DE PROPOSTA DE SUSTAÇÃO DE ATO COMO MECANISMO DE CONTROLE DO PARLAMENTO SOBRE OS DECRETOS DE EMERGÊNCIA GOVERNAMENTAIS.

“Um breve estudo de caso sobre as Propostas de Sustação de Ato n° 002.8/2020, 003.9/2020, 005.0/2020 e 006.1/2020 em trâmite na Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina.”

Guilherme Delcio Tamanini¹

O presente artigo expõe breves aspectos e considerações, de cunho material e processual respectivo ao Processo Legislativo Constitucional, cogente a não existência de plausibilidade jurídica que outorgue a flexibilização do controle preventivo de constitucionalidade, utilizando como base as denominadas propostas de sustação de ato por parte do Poder Legislativo como meio de coerção aos atos institucionais do Poder Executivo no controle da pandemia COVID-19, especialmente no que tange Propostas de Sustação de Ato n° 002.8/2020, 003.9/2020, 005.0/2020 e 006.1/2020 em trâmite na Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina.

PALAVRAS-CHAVE: Controle de Constitucionalidade, Poder Legislativo, Poder Executivo, Poder Normativo, Sustação de Ato.

Trata-se o presente estudo de caso de uma abordagem eminentemente constitucional da hipótese jurídica de uma flexibilização das regras do Processo Legislativo, como mecanismo de controle a atos do Poder Executivo, especialmente, com relação a denominada COVID-19 ou popularmente denominada “Coronavírus”.

¹ Advogado inscrito na OAB/SC sob o nº 51.979, Especialista em Direito Eleitoral pela PUC-MG, Secretário Parlamentar na Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina - ALESC, membro da Comissão de Assuntos Legislativos da OAB/SC.

Anteriormente a contextualização dos fatos, imperioso abordar que o presente trabalho não possui como objetivo avaliar a qualidade o caráter político exercido pelos agentes políticos de qualquer natureza, especialmente no que tange as tomadas de decisões relativas a situação de emergência causada pelo COVID-19, mas tão somente de abordar um aspecto constitucional relativo ao instrumento legislativo da sustação de ato como mecanismo de controle aos atos do Poder Executivo.

Tem-se a espécie que mais recorrentemente, desde o início do mês de março do ano de 2020, diversos Chefes do Poder Executivo espalhados pelo país, passaram a alvitrar medidas restritivas emergenciais por todo o território nacional, almejando em suma, a minimização dos efeitos trazidos pela enfermidade anteriormente citada que tem assolado todo o mundo.

Especialmente sobre o caso aqui analisado, o Governador do Estado de Santa Catarina, no dia 17 de março do fluente ano, decretou situação de emergência através do Decreto n°. 515/2020, em todo o território catarinense, para fins de prevenção e enfrentamento à COVID-19, e estabelecendo outras providências.

Substancialmente, necessário frisar que antes da emissão do decreto mais restritivo, o Governo do Estado emitiu comandos institucionais que abriram tal possibilidade, como o Decreto n° 506/2020 que adotou regras gerais prevendo hipóteses de restrição, e o próprio Decreto 509/2020, que culminou na suspensão das aulas de toda a rede estadual e municipal pública e privada de ensino.

Tal instrumento de ação do Poder Executivo culminou essencialmente em diversas hipóteses de restrição com a emulação do Decreto n° 515/2020 como a impossibilidade de circulação de veículos e de transporte coletivo urbano municipal e intermunicipal de passageiros, o fechamento da atividade comercial em larga escala, mantendo apenas determinados serviços essenciais em funcionamento, como tratamento e abastecimento de água, assistência médica e hospitalar, distribuição e comercialização de medicamentos e gêneros alimentícios, tais como farmácias, supermercados e mercados, e etc.

Citou-se acima apenas alguns exemplos de restrições determinadas pelo Governo do Estado como mecanismo de combate ao COVID-19, tendo inclusive, posteriormente, tal decreto sido vertiginosamente alterado pelas disposições dos Decretos n°. 525/2020, Decreto n°. 535/2020, Decreto n°. 550/2020 e Decreto n°. 554/2020 que em suma, aumentaram o prazo da imposição de algumas destas restrições, bem como, conceberam novas restrições institucionais a sociedade catarinense, tendo inclusive, portarias do Secretário de Estado da Saúde liberado algumas atividades inicialmente restritas pelos comandos Governamentais.

Cinge-se demonstrar que a exemplificação acima possui como mero objetivo contextualizar o pretense leitor a compreender o histórico de atuação Governamental e não meramente detalhar essencialmente todas as observações constrictas no comando administrativo.

Observa-se neste íterim, que a partir da fatídica existência de uma crise que aguilhoa imperativamente todo o sistema de saúde do mundo, produzindo impactos nas mais diversas áreas da economia organizada, surge a necessidade de o Poder Público adotar medidas de contenção emergencial da propagação da doença.

Neste passo, é notório que de frente da ainda tímida recuperação econômica do Brasil², incumbirá ao Poder Público como um todo, desenlear a expansão dos gastos públicos no combate a uma situação de calamidade propagada.

Em uma linha de adoção cooperativa de medidas a serem tomadas, os poderes como um todo no Estado de Santa Catarina vem substancialmente colaborando com o estímulo a práticas que mantêm o distanciamento social como medida eficaz de repelir o súpero contágio desta moléstia, especialmente, o próprio Poder Legislativo.

Sabe-se que a outorga constitucional para exercer o comando da administração do Estado, haja vista ser esta atribuição exclusiva da Chefia do Poder Executivo, consoante art. 71, inciso I da Constituição do Estado, bem como, estarem

² Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2020/01/03/economia/1578052098_418152.html, acesso em 02 de abril 2020.

explicitamente descritas as funções importantíssimas de natureza privativa do Parlamento, quais sejam aquelas descritas no capítulo II da Carta Estadual, não pertence ao Poder Legislativo.

Porém, ao Parlamento como um todo tem lhe recaído uma primordial função no auxílio e no combate a esta pandemia que atinge imperativamente o Estado, que é a aprovação de atos legislativos de distintas naturezas, submetidos por meio externo ou não, que trazem em voga medidas de distinta austeridade e cooperação ao Poder Executivo nas ações preventivas a COVID-19.

Cita-se aqui como exemplo, a iniciativa parlamentar de construir a declaração do estado de calamidade pública em Santa Catarina, para fins do disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 2000, idealizada pelo Projeto de Decreto Legislativo nº. 001.4/2020, que culminou na publicação do Decreto Legislativo nº 18.332, de 20 de março de 2020.

Destaca-se a partir da expedição do respectivo decreto legislativo, que o Poder Executivo pode suspender a contagem de prazos para atingimento e reequilíbrio das despesas com pessoal e encargos, quando estiverem estas, incompatíveis com a limitação definida no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Poder Executivo passa igualmente a ser autorizado a não reconduzir o percentual mínimo de 25% (vinte e cinco por cento), caso ultrapassado o limite da dívida ao final de um quadrimestre.

Por idem, há autorização expressa para descumprimento de prazo de matéria cujo objeto já perdeu a eficácia, consistente no art. 70 da Lei de Responsabilidade Fiscal, haja vista tratar-se de cláusula relativa a despesa contraída anteriormente a publicação da respectiva lei.

Por derradeiro e essencial, o Decreto Legislativo nº. 006/2020 dispensa o Poder Executivo a obrigatoriedade de atingimento das metas fiscais consagradas na respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Tais práticas como um todo, válidas em âmbito estadual até o dia 31 de dezembro de 2020, servem como um alento ao administrador, que poderá ultrapassar o limite de gastos necessários ao enfrentamento de uma pandemia mundial.

Pois bem, necessário tecer tais comentários a fim de demonstrar a importância da atuação do Poder Legislativo também nesta batalha comum do Poder Público pela saúde da população, exercendo a partir disto, função de natureza compatível a determinação prescrita na Carta Constitucional, que emana a Assembleia Legislativa a função primordial de representação social.

Isto não só pode ser visto na presença do Estado de Santa Catarina, mas também em âmbito Federal, ao observar-se a integração dos Poderes da República no engajamento a causa, ocasião em que se faz necessário destacar o honroso emprego conjunto do Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Dias Toffoli, a esta causa liderada pelo Senado Federal.³

Necessário salutar que ambos os poderes, diga-se Poder Executivo e Poder Legislativo, cada qual no seu espaço constitucional outorgado, limitaram-se em emitir medidas positivas que significam atuação conjunta no combate ao COVID-19.

Porém, outrora como se sabe, distintamente da concepção do Poder Executivo, o Poder Legislativo é plural, formado por dissemelhantes membros, com autonomia pretória para desempenho de suas funções constitucionais, o que faz com que, nem sempre os atos trazidos pelo poder em si tenham o consenso de toda a casa, mas sim, da maioria, por imergir substancialmente a essência do processo democrático.

Feitas tais considerações, traz-se a análise a apresentação por parte do Deputado Jessé Lopes – PSL/SC, de 3 (três) propostas de sustação de ato,

³ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-03/toffoli-anastasia-tebet-lei-emergencial-direito-privado>, acesso em: 08 de abril 2020.

enumeradas 002.8/2020⁴, 003.9/2020⁵, 005.0/2020⁶ e 006.1/2020⁷ fundamentadas no art. 40, inciso VI da Constituição Estadual, com o objetivo de tornar sem efeito os Decretos n° 525/2020, 535/2020, 550/2020 e 554/2020 respectivamente emitidos pelo Governador do Estado de Santa Catarina.

Segundo infere-se da justificação adotada pelo eminente Autor em todos os casos, os Decretos vergastados são em suma inconstitucionais, haja vista que: “A própria Constituição Federal prevê situações excepcionais em que há restrição a direitos fundamentais, como o direito de reunião e de livre locomoção quando decretado estado de sítio (art. 139). Porém, mencionada severidade das medidas devem ser adotadas somente em casos de grave anormalidade e exclusivamente pelo Presidente da República decretadas (art. 84, IX, da CF).”

Reputa o Autor haver outras inconstitucionalidade, tais como “que medidas de isolamento, quarentena, entrada e saída do País, locomoção interestadual e intermunicipal, só podem ser determinadas pelo Ministro das Saúde ou pelos gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde.”

Registra-se ainda, o apontamento literal das inconstitucionalidades encontradas nos Decretos Governamentais da forma abaixo descrita pelo Autor:

“Ao suspender o direito de qualquer reunião de pessoas, afrontou a Constituição Federal, pois não foi decretado estado de defesa ou estado de sítio pelo Presidente da República. Ao suspender a circulação de veículos de transporte coletivo urbano municipal e interestadual de passageiros, ofendeu a competência privativa dos Municípios (art. 30, V, da CF) e da União (art. 21, XII, ‘e’, da CF), sem a autorização do Ministério da Saúde exigida na Lei. Ao suspender as atividades e os serviços públicos não essenciais no âmbito municipal e federal, descumpriu o pacto federativo (art. 18 da

⁴ Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/legislativo/tramitacao-de-materia/PSA/0002.8/2020>, acesso em: 08 de abril 2020.

⁵ Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/legislativo/tramitacao-de-materia/PSA/0003.9/2020>, acesso em: 08 de abril 2020.

⁶ Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/legislativo/tramitacao-de-materia/PSA/0005.0/2020>, acesso em: 08 de abril 2020.

⁷ Disponível: <http://www.alesc.sc.gov.br/legislativo/tramitacao-de-materia/PSA/0006.1/2020>, acesso em: 15 de abril 2020.

CF). Ao embaraçar o funcionamento de cultos religiosos ou igrejas, sem base em Lei, desrespeitou vedação constitucional (art. 19, I, da CF)”.

Denota-se que toda a argumentação trazida no escopo da proposição legislativa despertada pelo nobre Deputado, diz respeito a razões de interesse quanto a constitucionalidade ou não do matéria, bem como, de argumentos de natureza política, como a conveniência ou não da adoção do sistema de isolamento deflagrado pelo Governo do Estado.

Assim, necessário primitivamente elucidar o rudimento que embasa a fisionomia constitucional das cognominadas “propostas de sustação de ato” do Poder Executivo.

No artigos 48 a 50, a Constituição da República delimita as atribuições do Congresso Nacional e, bem como no artigo 51 e 52, as atribuições específicas de tanto da Câmara Federal quanto do Senado da República.

Concordante a tal fato, subsiste no digesto constitucional o vaticínio inerente a competência de fiscalização pelo Congresso dos atos de gestão do Poder Executivo, e igualmente de seus atos decorrente do poder normativo, consoante expõe o art. 49, inciso V, simetricamente replicado pela Constituição do Estado de Santa Catarina, vide art. 40, inciso VI.

Como o objetivo do presente estudo delimita hipóteses relativas a aplicação de proposição normativa de âmbito estadual em compatibilidade a Constituição do Estado de Santa Catarina, traz-se aqui o art. 40, inciso VI da Constituição do Estado de Santa Catarina:

“Art. 40. É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa:
[...]
VI - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;”

Espreita-se da simples disposição literal do elemento constitucional de que existem algumas constatações eminentemente de fato a partir do texto. Uma de que

somente cabe a Assembleia Legislativa exercer o controle político preventivo do exercício do poder regulamentar, e outra de que tal exercício do controle de constitucionalidade político pelo Parlamento, se detenha a observação imperativa de uma exorbitância do exercício do poder regulamentar, ou quiçá dos limites da delegação legislativa.

Observa-se que o dispositivo constitucional faz menção expressa ao termo “atos normativos”, que segundo DI PIETRO⁸, atos normativos são aqueles que têm efeitos gerais, atingindo todos os que se encontram na mesma situação por ele regulada. Por exemplo: decretos regulamentares, regimentos, resoluções, deliberações e portarias. Diferenciam-se entre os atos normativos da Administração Pública: aqueles que têm efeitos externos, como os regulamentos, daqueles que são ordinatórios, isto é, cujos efeitos são internos (circulares, portarias e ordens de serviços). O ato normativo é, portanto, mais genérico do que um ato administrativo individual. Este deve obediência ao ato normativo, que tem superior hierarquia. Há reflexos jurídicos na distinção, uma vez que o particular pode se insurgir individualmente contra um ato administrativo que atinja seu patrimônio jurídico, liberdade e bens, sendo, por vezes, distinta a impugnação de ato normativo, que se dá via arguição de inconstitucionalidade.

Nesta esteira de raciocínio, pode-se interpretar que os Decretos nº 525/2020, 535/2020, 550/2020, e 554/2020 constituem-se sim de caráter normativo, haja vista estarem destinados a atingir a todas as pessoas que estão submetidas a jurisdição do Estado de Santa Catarina, unívoca tal averiguação.

Ocorre que, consoante apontou-se do texto constitucional que autoriza o Poder Legislativo a sustar atos normativos do Poder Executivo, observa-se a real necessidade da existência da atuação intrínseca do exercício do poder regulamentar.

Segundo ensina o inclícito doutrinador BANDEIRA DE MELLO⁹, a conceituação do poder regulamentar existente do Poder Executivo está em sua própria essência

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2011. p. 225

⁹ DE MELLO, Celso Antônio Bandeira, Curso de Direito Administrativo, Ed. Malheiros, 13ª edição, p. 309.

constitucionalmente concedida, isto é “Nisto se revela que a função regulamentar, no Brasil, cinge-se exclusivamente à produção destes atos normativos que sejam requeridos para fiel execução” da lei”, quais sejam expedir decretos que permitam a implementação das leis aplicadas.

Nesta esteira de raciocínio, a conclusão que se imerge é a de que o Estado somente exerce a característica do poder regulamentar, quando o Poder Executivo emite ordens a fim de efetivar uma política anteriormente submetida pela apreciação do Poder Legislativo, que é a criação de uma lei.

Inconfundível igualmente, é o exercício do Poder Regulamentar com os decretos autônomos, haja vista que¹⁰ a Constituição estabelece que compete ao Presidente da República expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis (CF, art. 84, IV, in fine), tendo consagrado, igualmente, que compete ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da Administração Federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgão público, e sobre a extinção de funções e cargos públicos, quando vagos (CF, art. 84, VI, a e b). Esta segunda parte, relativa ao inciso VI do art. 84, foi introduzida pela EC n. 32/2001. É por meio do regulamento que o Executivo exerce intensa atividade normativa. Esse “(...) poder regulamentar, conferido ao Presidente da República pela Constituição, consiste no mais importante meio pelo qual a Administração Pública exerce atividade normativa secundária.

Assim adentrando ao tema dos regulamentos autônomos, constata-se que o Poder Executivo somente poderia emitir regulamentos autônomos, sem que impliquem na regulamentação de leis, quando estejam estes a dispor as hipóteses art. 84, VI, a e b da Constituição Federal, simetricamente replicado pelo art. 71, VI, a e b da Constituição Estadual.

Ao retornar ao caso em análise, especialmente no que se concerne aos Decretos nº 525/2020, 535/2020, 550/2020 e 554/2020 emitidos pelo Governo do

¹⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 12. ed. rev. e atual. – São. Paulo : Saraiva, p.834-835.

Estado de Santa Catarina, denota-se que sua fundamentação a tomar como alicerce o preâmbulo dos decretos, a fundamentação que os embasa é sempre a dos incisos I, III e IV alínea “a” do art. 71 da Constituição do Estado, que abaixo replica-se:

“Art. 71. São atribuições privativas do Governador do Estado:
I - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;
[...]
III - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;
IV - dispor, mediante decreto, sobre:
a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; e”

Os supracitados Decretos nº 525/2020, 535/2020, 550/2020 e 554/2020 vem senhorear como comando a adoção de políticas públicas diretamente vinculadas ao comando interno da Administração do Estado, bem como, a ordens de natureza externa, como marco normativo a nível estadual das políticas públicas voltadas ao combate a COVID-19.

Ressalta-se que tais decretos foram precedidos pelo Decreto nº. 506/2020, cujo *animus* estava vocacionado a arrima de regras gerais ao combate da pandemia COVID-19.

Pré-existente ao comandos governamentais do Estado de Santa Catarina, foram definidas políticas gerais no combate ao COVID-19, previstas na Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro 2020 e nos Decretos Presidenciais Regulamentares nº. 10.282 de 20 de março de 2020, e 10.288 de 22 de março de 2020.

Em que pese haver comandos federais de tal sorte, imperioso lançar como verificação que os Decretos ora impugnados por proposição parlamentar fundaram-se todos sem exceção, em um outro Decreto, qual seja o de número 506/2020, e este primeiro Decreto, fundou-se em parecer interno da Secretaria de Estado da Saúde, através do processo SES 00030754/2020¹¹.

¹¹ Disponível em: <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/processo/51f007f9-cb51-46d6-b335-145a951e4170>, acesso em 09 de abril 2020.

Ao analisar o pleito formulado pelo Secretário de Estado da Saúde ao Senhor Governador do Estado de Santa Catarina, pugnou-se naquela ocasião, pela edição de uma medida de altíssima importância com relação a saúde pública populacional, dados os efeitos colaterais da contração da patologia COVID-19, requerendo em suma a adoção de um decreto governamental, eruditado na contenção de determinadas medidas a fim de repulsar maior contaminação da doença.

Ou seja, o Decreto que deflagrou a existência dos três outros decretos impugnados, fundamenta-se em pleito de órgão interno especial da Administração Pública Direta do Poder Executivo, para que o Governador do Estado, no uso de suas atribuições facultadas constitucionalmente, haja para seguir uma recomendação que somente a ele lhe é pertinente.

Precipuamente reputa-se observar que todos os Decretos por ora impugnados, dizem fundamentam-se no processo interno SEA 3417/2020¹², do qual extrai-se verificação de que os pareceres internos dizem respeito a adoção de políticas relativas a saúde pública, e o comando geral da administração do Estado, mecanismos que somente ao Governador do Estado são incumbidas a funcionalidade de tomar decisões, vide o art. 71, inciso I e IV, alínea “a” da Constituição do Estado.

O Governador do Estado ao emitir tais comandos, mais parece emitir um decreto autônomo, de caráter híbrido, haja vista ser voltado aos meios internos e externos da administração, vinculado a proteção da saúde pública e de regras de vigilância sanitária, do qual por serem em regra tais políticas intrinsecamente vinculadas a administração e a salvaguarda do Estado, e não de fato exercendo o poder de regulamentar a aplicação de uma lei em território estadual.

Ora denota-se que os Decretos vergastados estão inteiramente ligados ao prisma do poder discricionário e normativo do Administrador, qual seja, o de emitir

¹² Disponível em: <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/processo/715dbf01-9ad6-4003-a6b0-74f550d52a24>, acesso em 09 de abril 2020.

decretos contendo regulamentos autônomos, e não direcionados a regulamentação de leis.

Portanto dito isto, torna-se notório observar que comparando a doutrina jurídica aplicada a espécie dos decretos autônomos e regulamentares, forçoso é tergiversar de que os Decretos outrora imputados pelas propostas de sustação de ato como exorbitantes do poder regulamentar, tenham de fato exercido este poder regulamentar, sem neste momento conjecturar se são exorbitantes ou não, haja vista ser cristalino que sequer regulamentar possam ser assim definidos.

Por outro viés, mesmo que descaracterizada a existência do poder regulamentar de leis supostamente exercido pelo Governador do Estado, necessário esclarecer outra rubrica importante acerca do debate. Poderia o Poder Legislativo utilizar do instrumento de sustação de atos que exorbitem o poder regulamentar para tornar sem eficácia normativas de outra natureza do Poder Executivo? Igualmente, poderia o Poder Legislativo utilizar do instrumento de sustação de atos que exorbitem o poder regulamentar para tornar sem eficácia normativas do Poder Executivo reputadas como inconstitucionais?

Anteriormente a súbita antítese que a indagação merece, a espécie de controle, a luz do que preceitua o saudoso HELY LOPES MEIRELLES¹³ ao referir-se a espécie de controle repressivo exercido pelo Poder Legislativo previsto no art. 49, inciso V da Constituição Federal:

“Esse controle deve limitar-se ao que prevê a Constituição Federal, para evitar a interferência inconstitucional de um Poder sobre o outro.”

A linha de raciocínio do doutrinador vem acompanhada de robustez quando inserido o argumento complementar de CAIO TÁCITO¹⁴, "O controle do Legislativo sobre a Administração Pública, especialmente nos governos presidencialistas, é caracteristicamente de efeito indireto. Não pode o Congresso anular atos

¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p 838.

¹⁴ Caio Tácito, O Abuso do Poder Administrativo no Brasil, Rio, 1959, p. 39.

administrativos ilegais, nem exercer sobre as autoridades executivas poderes de hierarquia ou de tutela".

Se o controle exercido nesta espécie pelo Poder Legislativo deve se limitar ao estrito cumprimento da prescrição constitucional, pelo Poder Executivo forem editados observados os princípios inscritos no art.37 da Constituição Federal, esses atos não poderão ser atacados pela via do controle previsto no art. 49, inciso V, da Constituição Federal, sob pena de usurpação de competência.

Ocorre que, textualmente, ao analisar o dispositivo previsto no art. 49, inciso V da Constituição Federal e art. 40, inciso VI da Constituição do Estado de Santa Catarina, abstrai-se que o constituinte enunciou taxativamente que somente aqueles atos normativos que exorbitam o poder regulamentar, ou dos limites da delegação legislativa, são aqueles que podem sofrer sustação por controle do Poder Legislativo.

A partir desta interpretação, tem-se que um ato normativo, exercido em caráter regulamentar, mas que é considerado inconstitucional, não pode sofrer controle por parte do Poder Legislativo desta forma.

A interpretação imerge em exemplo factível que se traz a voga. Suponha-se que tivesse o Governador no presente caso regulamentado uma lei no Estado relativo a situação do COVID-19, porém, dentro dos atos de regulamentação da lei, o Chefe do Executivo, dentro do princípio das limitações impositivas criadas pela lei, emitiu comandos que beneficiam determinados setores da sociedade de maneira pessoalizada, violando o princípio constitucional da impessoalidade, previsto no art. 37 da Carta da República.

Subtrai-se portanto que o Decreto ficticiamente criado é de fato inconstitucional, pois viola diretriz da impessoalidade, prevista como princípio teleológico da Administração Pública, porém, não amolda-se tal espécie como prática exorbitante ao Poder Regulamentar exercido pelo Estado, haja vista haver no caso, seguimento as determinações e diretrizes legais para tanto, onde o Administrador ficticiamente, não ultrapassou os limites da condição reguladora da lei, mas, emitiu comando contrário a previsão constitucional, sendo hipóteses translucidamente antagônicas.

Com relação a aqueles atos normativos denominados de natureza autônoma, os chamados regulamentos autônomos, conforme anteriormente explicitado, sua hipótese de controle por meio de sustação de ato é impossível, haja vista não tratarem os mesmos do exercício do poder regulamentar de lei, que é o requisito estampado constitucionalmente para o exercício deste controle pelo Poder Legislativo, mas sim dotados de atos inerentes ao poder normativo que lhe faculta a Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal já foi instado a manifestar-se sobre o tema, quando da análise do Medida Cautelar na ADI 748/RS¹⁵, o Relator Ministro Celso de Mello, acautelado de distinta e vasta expertise jurídica, trouxe este quesito a discussão:

“Disso tudo decorre que o Legislativo não pode, a pretexto de exercer a sua competência fiscalizadora, suspender a execução e a aplicabilidade de ato executivo de efeitos concretos. Semelhante comportamento estatal, acaso configurado, traduziria exorbitância incompatível com o postulado fundamental da divisão funcional do poder”.

Assim analisa-se que o controle político que pode ser empreendido pelo Poder Legislativo em caráter preventivo de constitucionalidade, fundamentado na hipótese de sustação de ato prescrita no art. 49, inciso V da Constituição Federal e art. 40, inciso VI da Constituição do Estado de Santa Catarina, possui índole limitada as hipóteses de extrapolação do denominado poder regulamentar, haja vista sua hipotética contrariedade aos limites da legislação que o precedeu.

Não é conspurcável, a luz dos preceitos retratados pelos *experts* bem como a luz do julgado analisado pela Suprema Corte, que se emaranhe a hipótese constitucional facultada acima, com aquela descrita e de responsabilidade do Poder Judiciário na análise do controle de constitucionalidade das normas, pois, a interpretar-se de modo antagônico, teria o constituinte prescrito que ao Poder Legislativo cabe a sustação de atos normativos que apresentem inconstitucionalidade, o que *data vênia* parece forçoso ao interpretar o comando positivado em vigor.

¹⁵BRASIL Supremo Tribunal Federal – ADI 748/RS –MC, Rel. Min Celso de Mello, DJ 06/11/1992.

Assim sendo, tornando ao caso em exame, necessário descrever as razões pelo qual as propostas de sustação de ato nº 002, 003, 005 e 006 do ano de 2020, em trâmite na Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, encontram-se abarcadas na possibilidade jurídica da faculdade de utilização do poder de sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o Poder Regulamentar ou não.

Mormente, todos os aparatos trazidos na proposição legislativa dizem respeito a aspectos relativos a vícios de ordem constitucional, ou elementos de natureza política, como a eficácia ou não das medidas adotadas pelo Chefe do Poder Executivo no enfrentamento da crise do COVID-19, do qual extrai-se das justificativas já citadas:

“Ao suspender o direito de qualquer reunião de pessoas, afrontou a Constituição Federal, pois não foi decretado estado de defesa ou estado de sítio pelo Presidente da República. Ao suspender a circulação de veículos de transporte coletivo urbano municipal e interestadual de passageiros, ofendeu a competência privativa dos Municípios (art. 30, V, da CF) e da União (art. 21, XII, ‘e’, da CF), sem a autorização do Ministério da Saúde exigida na Lei. Ao suspender as atividades e os serviços públicos não essenciais no âmbito municipal e federal, descumpriu o pacto federativo (art. 18 da CF). Ao embaraçar o funcionamento de cultos religiosos ou igrejas, sem base em Lei, desrespeitou vedação constitucional (art. 19, I, da CF)”.

Neste passo, aos argumentos trazidos pelo Autor, inerentes a ordem constitucional, lhe cabe invoca-los perante o Poder Judiciário a fim de demonstrar cabalmente que o Poder Executivo do Estado de Santa Catarina ao emitir os Decretos nº 525/2020, 535/2020, 550/2020 e 554/2020, usurpou normas de caráter eminentemente constitucional, e a tais atos, cabe o controle repressivo perante o Poder Judiciário, que é o órgão constitucionalmente outorgado a examinar tal tema.

Ao passo de que, não cabe ao Poder Legislativo analisar o controle de constitucionalidade de atos que embora eventualmente inconstitucionais, não estão a exercer tanto o poder regulamentar e nem sequer a exorbitar tal poder que sequer é exercido.

Novamente, imperioso salutar que, embora a análise que compõe o objeto do presente estudo não almejar deduzir se o Decreto é por si constitucional e se violou ou não o Chefe do Executivo, as hipóteses englobadas constitucionalmente trazidas pelo autor, ou se são acertadas ou não as práticas seguidas pelas autoridades competentes no sentido do isolamento social proposto, é necessário e lúcido ao debate esclarecer que aos Estados e Municípios, por força da decisão trazida na Medida Cautelar na ADI 6341/DF¹⁶, estão os entes federados acima mencionados autorizados a adotarem medidas voltadas a preservação da saúde pública:

“SAÚDE – CRISE – CORONAVÍRUS – MEDIDA PROVISÓRIA – PROVIDÊNCIAS – LEGITIMAÇÃO CONCORRENTE. Surgem atendidos os requisitos de urgência e necessidade, no que medida provisória dispõe sobre providências no campo da saúde pública nacional, sem prejuízo da legitimação concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

[...]

Há de ter-se a visão voltada ao coletivo, ou seja, à saúde pública, mostrando-se interessados todos os cidadãos. O artigo 3º, cabeça, remete às atribuições, das autoridades, quanto às medidas a serem implementadas. Não se pode ver transgressão a preceito da Constituição Federal. As providências não afastam atos a serem praticados por Estado, o Distrito Federal e Município considerada a competência concorrente na forma do artigo 23, inciso II, da Lei Maior.

[...]

Presentes urgência e necessidade de ter-se disciplina geral de abrangência nacional, há de concluir-se que, a tempo e modo, atuou o Presidente da República – Jair Bolsonaro – ao editar a Medida Provisória. O que nela se contém – repita-se à exaustão – não afasta a competência concorrente, em termos de saúde, dos Estados e Municípios. Surge acolhível o que pretendido, sob o ângulo acautelador, no item a.2 da peça inicial, assentando-se, no campo, há de ser reconhecido, simplesmente formal, que a disciplina decorrente da Medida Provisória nº 926/2020, no que imprimiu nova redação ao artigo 3º da Lei federal nº 9.868/1999, não afasta a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.”

¹⁶ BRASIL Supremo Tribunal Federal – ADI 6341/DF – MC, Rel. Min Marco Aurélio de Mello, DJ 26/03/2020.

Igualmente, precedente similar e seguindo a ótica da ADI 6341 foi tomado quando do julgamento da ADPF 672/DF¹⁷, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, tendo sido claro o mesmo na impossibilidade da União tornar sem efeito regras determinadas na prevenção ao COVID-19 pelos Estados e Municípios que contrariam posicionamento do Chefe do Poder Executivo Federal, extrai-se de parte da concessão da medida liminar :

“Lamentavelmente, contudo, na condução dessa crise sem precedentes recentes no Brasil e no Mundo, mesmo em assuntos técnicos essenciais e de tratamento uniforme em âmbito internacional, é fato notório a grave divergência de posicionamentos entre autoridades de níveis federativos diversos e, inclusive, entre autoridades federais componentes do mesmo nível de Governo, acarretando insegurança, intranquilidade e justificado receio em toda a sociedade.”

[...]

“Em relação à saúde e assistência pública, inclusive no tocante à organização do abastecimento alimentar, a Constituição Federal consagra, nos termos dos incisos II e IX, do artigo 23, a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Igualmente, nos termos do artigo 24, XII, o texto constitucional prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde; permitindo, ainda, aos Municípios, nos termos do artigo 30, inciso II, a possibilidade de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local; devendo, ainda, ser considerada a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a conseqüente descentralização da execução de serviços e distribuição dos encargos financeiros entre os entes federativos, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990). As regras de repartição de competências administrativas e legislativas deverão ser respeitadas na interpretação e aplicação da Lei 13.979/20, do Decreto Legislativo 6/20 e dos Decretos presidenciais 10.282 e 10.292, ambos de 2020, observando-se, de “maneira explícita”, como bem ressaltado pelo eminente Ministro MARCO AURÉLIO, ao conceder medida acauteladora na ADI 6341, “no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente”. Dessa maneira, não compete ao Poder Executivo federal afastar,

¹⁷ BRASIL Supremo Tribunal Federal – ADPF 672/DF – MC, Rel. Min Alexandre de Moraes, DJ 09/04/2020.

unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição, de distanciamento/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 de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial de Saúde) e vários estudos técnicos científicos” [...]

Por estas razões, em que pese não haver qualquer objetivo de disseminar se os decretos exerceram ou não a usurpação de competência constitucional descrita pelo Deputado Autor, o julgado acima mencionado apenas demonstra que o pensamento atual do Poder Judiciário compreende que ações tomadas por outros entes federados, que embora exerçam a supressão de alguns direitos, encontram-se respaldados na proteção de um bem maior, que é a saúde pública, cuja competência para tratar do tema pertence a todos os entes federados da República Federativa do Brasil.

Eventuais medidas a serem constatadas hipóteses de inconstitucionalidade existentes nos comandos normativos emitidos pelo Poder Executivo Estadual, devem, como não afastou o Ministro Alexandre de Moraes, ser analisada individualmente, pelo Poder Judiciário, que é quem cabe analisar tais circunstâncias de controle constitucional.

Diante dos fatos elencados, em que pese compreender como dotada de mor importância o controle político dos atos do Poder Legislativo que exerce com fundamento no art. 49, inciso V da Constituição Federal e no art. 40, inciso VI da Constituição do Estado de Santa Catarina, o exercício desta prerrogativa fiscalizatória de natureza política deve se dar de maneira contida.

Por derradeiro, conclui-se como função alienígena aos poderes do Poder Legislativo, exercer via proposta de sustação de ato, o controle da constitucionalidade

de atos normativos advindos do Poder Executivo que não sejam decorrentes do Poder de Regulamentação de Leis.

Somente podem ser sustados pelo Poder Legislativo os atos normativos advindos do Poder Executivo que exorbitem *strictu sensu* o Poder de Regular as leis que detém o Poder Executivo, no âmbito de sua invasão na esfera legislativa, ou na hipótese de leis delegadas que ultrapassem o limite de sua delegação.

Não é possível por meio desse instrumento a verificação de aspectos relacionados a constitucionalidade ou da violação de outros princípios que não o da legalidade dos atos mesmo que decorrentes do Poder Regulamentador de leis exercidos pela administração, pois a análise cabível é unicamente se há extrapolação do poder regulamentar, e não o exercício de controle constitucional sobre os aspectos discricionários da administração.

Ao vislumbrar do presente estudo, não está sujeito ao controle previsto no art. 49, inciso V da Constituição Federal e no art. 40, inciso VI da Constituição do Estado de Santa Catarina, os atos normativos que não se destinem especialmente à regulamentação de leis, como no caso dos Decretos nº 525/2020, 535/2020, 550/2020 e 554/2020, reputados regulamentos autônomos, o que torna as Propostas de Sustação de Ato nº 002.8/2020, 003.9/2020, 005.0/2020 e 006.1/2020 em trâmite na Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina como incompatíveis com a Constituição Federal e a Constituição do Estado de Santa Catarina.

Eventual aferição de inconstitucionalidade prevista nos Decretos nº 525/2020, 535/2020, 550/2020 e 554/2020 do Governo do Estado de Santa Catarina devem ser direcionadas ao controle do Poder Judiciário, que é a quem cabe disseminar o manejo da constitucionalidade de tais atos.

REFERÊNCIAS:

BRASIL Supremo Tribunal Federal – ADI 748/RS –MC, Rel. Min Celso de Mello, DJ 06/11/1992.

BRASIL Supremo Tribunal Federal – ADI 6341/DF –MC, Rel. Min Marco Aurélio de Mello, DJ 26/03/2020.

BRASIL Supremo Tribunal Federal – ADPF 672/DF –MC, Rel. Min Alexandre de Moraes, DJ 09/04/2020.

Caio Tácito, O Abuso do Poder Administrativo no Brasil, Rio, 1959, p. 39.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira, Curso de Direito Administrativo, Ed. Malheiros, 30ª edição, 2013 p. 309.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2011. p. 225

Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2020/01/03/economia/1578052098_418152.html , acesso em 02 de abril 2020.

Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-03/toffoli-anastasia-tebet-lei-emergencial-direito-privado>, acesso em: 08 de abril 2020.

Disponível em: <http://www.alesec.sc.gov.br/legislativo/tramitacao-de-materia/PSA/0002.8/2020>, acesso em: 08 de abril 2020.

Disponível em: <http://www.alesec.sc.gov.br/legislativo/tramitacao-de-materia/PSA/0003.9/2020>, acesso em: 08 de abril 2020.

Disponível em: <http://www.alesec.sc.gov.br/legislativo/tramitacao-de-materia/PSA/0005.0/2020>, acesso em: 08 de abril 2020.

Disponível em: <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/processo/51f007f9-cb51-46d6-b335-145a951e4170>, acesso em 09 de abril 2020.

Disponível em: <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/processo/715dbf01-9ad6-4003-a6b0-74f550d52a24>, acesso em 09 de abril 2020.

Disponível em: <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/processo/715dbf01-9ad6-4003-a6b0-74f550d52a24>, acesso em 09 de abril 2020.

Disponível: <http://www.alesec.sc.gov.br/legislativo/tramitacao-de-materia/PSA/0006.1/2020>, acesso em: 15 de abril 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p 838.

MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 12. ed. rev. e atual. – São. Paulo : Saraiva, p.834-835.