



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PARECER INTERNO Nº 027/2021

PARECER JURÍDICO Nº 056/2021

**PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 046/2021, DE
AUTORIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO
MUNICIPAL, QUE DECLARA COMO ESSENCIAL A
PRÁTICA DE ATIVIDADE FÍSICA E EXERCÍCIO
FÍSICO EM ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS E
ESPAÇOS PÚBLICOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**

Interessado: DIRETORIA LEGISLATIVA

I – Relatório:

O objeto da presente análise é o Projeto de Lei Ordinária nº 046/2021, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal, que “Declara como essencial a prática da atividade física e do exercício físico em estabelecimentos prestadores de serviços com essa finalidade, bem como em espaços públicos, na forma que indica, e dá outras providências”. Sucedendo o corpo da proposição, evidencia-se a justificativa da medida.

O processo está regularmente autuado e desenvolvido em ordem cronológica. Certidão da lavra do Diretor Legislativo atesta o cumprimento das disposições do artigo 196 do Regimento Interno.

A proposição foi lida em sessão plenária ordinária de 30 de março de 2021, estando submetida ao regime ordinário de tramitação. De conformidade com o trâmite regimental, veio para parecer prévio, a teor do que determina o artigo 241, parágrafo 1º, do Regimento Interno desta Casa Legislativa.

É o relatório.

II – Análise Jurídica:



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PARECER INTERNO Nº 027/2021

II.1 – Da Forma:

O projeto de lei em referência tem por escopo reconhecer, no âmbito do município de Parauapebas, a prática da atividade física e do exercício físico, tanto em estabelecimentos específicos quanto em espaços públicos, como essenciais para a população, em tempos de crises sanitárias ou catástrofes naturais. Não se pode afastar o viés incidental da proposição em comento de, à vista da grave crise sanitária causada pela Covid-19, cujas medidas de redução da propagação passam pela restrição temporária do funcionamento de prestadores de atividades tidas por não essenciais, garantir o funcionamento contínuo dos estabelecimentos comerciais e equipamentos públicos voltados à prática de exercícios físicos, sob a égide de protocolos específicos baixados pelo Poder Executivo.

Nesse contexto, considerando que União, Estados e Municípios têm tido posicionamentos dissonantes no que toca à adoção e à extensão das medidas sanitárias recomendadas pela Organização Mundial da Saúde para a contenção da pandemia, os debates sobre as competências de cada ente federado para legislar na matéria têm sido cada vez mais frequentes, à vista da repartição de competências entre os entes subnacionais assegurada pela Constituição Federal. Nos termos encartados na Carta Magna, as competências legislativas pertinentes à saúde estão distribuídas de modo que compete à União legislar sobre normas gerais, sendo garantido aos Estados e Municípios legislar em caráter suplementar e, quanto aos últimos, afetos ao interesse local. Eis os dispositivos:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PARECER INTERNO Nº 027/2021

A lógica constitucional foi reproduzida na Lei Orgânica Municipal, conforme previsão do artigo 8^o, que também ecoa a repartição administrativa de competências voltadas à garantia da saúde pública entre União, Estados e Municípios prevista no artigo 23² da Constituição Federal, a teor do que se vê no artigo 9^o³ da Carta Municipal. Nada obstante, como ressaltado alhures, o cenário da grave crise sanitária e econômica causado pela pandemia da Covid-19 levantou debates sobre os limites da competência legislativa de cada ente federado na matéria, de modo que fosse assegurado o exercício das garantias constitucionais de cada ente e preservada sua autonomia.

Isso porque, tanto o Governo Federal quanto os Estados e Municípios, cuidaram em expedir legislações diversas em matéria de segurança sanitária e epidemiológica – por vezes colidentes entre si –, o que deu azo à atuação do Supremo Tribunal Federal, que reconheceu a competência dos Estados e Municípios para adotarem, nos respectivos âmbitos de jurisdição, as medidas pertinentes relativas ao combate à pandemia. Do voto do eminente Ministro Alexandre de Moraes, relator da ADPF nº 672, extraio o didático excerto a seguir transcrito, que sintetiza o entendimento da Corte:

“(…) Em respeito à Separação de Poderes, ao Presidente da República, como força motriz na condução do Estado nos regimes presidencialistas, compete à chefia da administração pública federal o planejamento e a execução de políticas públicas de âmbito nacional, visando à atenuação dos efeitos sociais e econômicos da pandemia. (...)”

A adoção constitucional do Estado Federal gravita em torno do princípio da autonomia das entidades federativas, que pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias. 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

¹ Art. 8^o Ao Município de Parauapebas compete prover tudo quando diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe privativamente as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

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

² Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

³ Art. 9^o É de competência administrativa comum do Município, do Estado e da União, observada a lei complementar federal, o exercício das seguintes medidas:

(...)

II - **cuidar da saúde** e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PARECER INTERNO Nº 027/2021

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 consequente 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). (...)

É firme, portanto, o entendimento da CORTE a respeito da necessária convivência e harmonia entre a competências da União, dos Estados e dos Municípios em matéria de proteção à saúde, inclusive no tocante a normas de segurança sanitária e epidemiológica.”⁴

Também no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341/DF, desta feita sob a relatoria do Ministro Marco Aurélio Mello, o Supremo reforçou a legitimação concorrente dos Estados, Distrito Federal e Município para legislar e adotar medidas sanitárias de âmbito local relativas ao combate à pandemia. Eis a ementa do julgado:

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 ADOTAR 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

⁴ ADPF nº 672/DF. Rel. Min. Alexandre de Moraes.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PARECER INTERNO Nº 027/2021

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 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.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PARECER INTERNO Nº 027/2021

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.⁵

Vale sublinhar que, mesmo no âmbito do Supremo Tribunal Federal, a temática em questão não tem tratamento pacífico, conforme bem ilustra recente decisão monocrática expedida pelo Ministro Kássio Nunes Marques na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 701⁶, em que a ANAJURE questionou a validade de decretos municipais que suspenderam as atividades religiosas realizadas de modo presencial em diversos municípios do país. Em que pese a referida ação ter por cerne a realização de cerimônias religiosas presenciais, a decisão liminar do Ministro Relator, ao afastar a validade dos atos locais de proibição da realização de cultos presenciais, vai de encontro à já reconhecida autonomia de Estados e Municípios para, de acordo com os cenários locais, disporem sobre medidas de restrição ao exercício de atividades para contenção da pandemia, bem como de classificarem as atividades essenciais ou não, de conformidade com as decisões da Corte colacionadas ao norte deste parecer.

A despeito da dissonante decisão suscitar certa insegurança jurídica quanto à autonomia dos entes federados para adoção das medidas locais relativas à contenção da pandemia da Covid-19, relevante parcela de especialistas pátrios apostam na premente suspensão da liminar pelo Plenário do Supremo, tal que colidente com o entendimento já assentado na Corte, reassegurando a competência de Estados, Distrito Federal e Municípios na matéria.

Traçadas estas premissas, cabe rememorar que, paralelamente à legislação federal sobre a matéria, expedida pela Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020 e decretos regulamentadores, convivem as previsões estadual e municipal alusivas às medidas internas de controle e mitigação da

⁵ STF, ADI MC-REF nº 6.341/DF, Rel. Min. Marco Aurélio Mello.

⁶ STF. ADPF nº 701/MG, Rel. Min. Kássio Nunes Marques, j. em 03/04/2021.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PARECER INTERNO Nº 027/2021

Covid-19, a primeira materializada pelo Decreto nº 800, de 31 de maio de 2020, e, a segunda, pelos Decretos nº 326, de 23 de março de 2020, 555, de 01 de junho de 2020 e, mais recentemente, pelo Decreto nº 1.127, de 26 de março de 2021. À semelhança da União, o Estado do Pará e o Município de Parauapebas cuidaram, dentro das respectivas competências, de definir as atividades de caráter essencial, em sede estadual estabelecidas no Anexo IV do Decreto nº 800/2020 e, em âmbito municipal, no artigo 2º do Decreto nº 326/2020.

Veja-se que, muito embora o município de Parauapebas, no Decreto nº 1.127, de 26 de março de 2021, tenha aderido às disposições definidas pelo Governo do Estado em sua normatização⁷, o alinhamento em tela limitou-se às medidas sanitárias emanadas pelo Estado para cada classificação regional em zonas de risco, preservando a autonomia do município no que toca à definição de suas atividades essenciais, estas com interrupção vedada, bem assim, quanto ao funcionamento de determinados setores econômicos e sociais. É a inteligência do artigo 2º do aludido Decreto:

Art. 2º O Município de Parauapebas, na qualidade de integrante da Zona 01 (bandeira vermelha) deverá resguardar o exercício e o funcionamento das atividades públicas e privadas essenciais, vedada sua interrupção, como também, de alguns setores econômicos e sociais, respeitadas as regras de proteção sanitária e distanciamento social controlado, conforme os termos do Decreto Estadual nº 800, republicado no Diário Oficial do Estado do Pará nº 34533, em 25 de março de 2021.

Nessa toada, dando relevo à sobredita autonomia dos entes subnacionais para a fixação das atividades de caráter essencial nos respectivos territórios, impende ressaltar que a Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, reserva à autoridade federativa a definição das atividades e serviços essenciais, a teor do expressamente disposto no parágrafo 9º do artigo 3º:

⁷ Art. 1º O Município de Parauapebas passa a adotar, no âmbito externo à Administração Pública, as medidas sanitárias referentes à classificação de Bandeira Vermelha prevista no Decreto nº 800, republicado no Diário Oficial do Estado do Pará nº 34533, de 25 de março de 2021, conforme definido pelo Governo do Estado, para fins de prevenção e de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do surto epidêmico do coronavírus (COVID-19).



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PARECER INTERNO Nº 027/2021

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:

(...)

§ 9º A adoção das medidas previstas neste artigo deverá resguardar o abastecimento de produtos e o exercício e o funcionamento de serviços públicos e de atividades essenciais, assim definidos em decreto da respectiva autoridade federativa.⁸

Nessa toada, cabe salientar, como argumento final, considerada a indispensável consonância e coordenação de ações entre os entes federados apregoada pelo Supremo Tribunal Federal nas decisões ao norte colacionadas, que o Decreto Federal nº 10.282, de 20 de março de 2020, que regulamenta a Lei nº 13.979/2020 para definir os serviços públicos e atividades essenciais, reconhece as “academias de esporte de todas as modalidades, obedecidas as determinações do Ministério da Saúde” como atividades essenciais, cujo exercício e funcionamento devem ser resguardados das medidas sanitárias previstas na legislação pertinente, somente sendo admitida eventual limitação em hipóteses específicas.⁹

Face ao arrazoado ora exposto, tenho que é permitido ao município legislar sobre a temática objeto da proposição em análise, haja vista tratar-se de interesse local e de matéria afeta à saúde cuja competência, observada a necessária consonância com as demais regras dos demais entes, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, sendo correta a iniciativa pelo Chefe do Executivo Municipal, a teor do artigo 3º, parágrafo 9º, da Lei nº 13.979/2020 e do artigo 53, inciso V, da Lei Orgânica Municipal.

⁸ Importante rememorar que, a despeito da perda de efeitos da Lei nº 13.979/2020 em virtude de seu atrelamento ao prazo de vigência do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, que reconheceu o estado de calamidade pública no país até 31 de dezembro de 2020, o Supremo Tribunal Federal, apreciando a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.625/DF, concedeu a cautelar requerida para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 8º da Lei nº 13.979/2020, a fim de excluir de seu âmbito de aplicação as medidas extraordinárias previstas nos arts. 3º, 3º-A, 3º-B, 3º-C, 3º-D, 3º-E, 3º-F, 3º-G, 3º-H e 3º-J, inclusive dos respectivos parágrafos, incisos e alíneas. À vista da decisão em questão, os dispositivos supracitados permanecem em vigor no ordenamento jurídico, produzindo seus efeitos. (STF, ADI nº 6625/DF. Rel. Min. Ricardo Lewandowski)

⁹ Art. 3º As medidas previstas na [Lei 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:

(...)

LVII - academias de esporte de todas as modalidades, obedecidas as determinações do Ministério da Saúde.

(...)

§ 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.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PARECER INTERNO Nº 027/2021

Quanto à técnica legislativa da proposição, anoto que, em linhas gerais, há observância das prescrições da Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe normas sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação de leis e outros atos normativos.

II.2 – Da Matéria:

No que toca à matéria objeto da proposição, vislumbra-se que a definição dos serviços e atividades essenciais, no contexto da pandemia da Covid-19, é afeta ao exercício da autoridade de cada ente federado, a teor do que dispõe o artigo 3º, parágrafo 9º, da Lei nº 13.979/2020, e que o Chefe do Executivo Municipal busca, com a presente proposição, assegurar a prática ininterrupta de atividades e exercícios físicos pela população do município de Parauapebas, inclusive em tempos de crises sanitárias e afins, tal que, como afirma o Prefeito em suas razões, a Organização Mundial de Saúde e o Ministério da Saúde reconhecem a contribuição da prática de atividade física para a mitigação dos efeitos da Covid-19, o que revela a conformação da proposta aos dispositivos legais também no aspecto material.

III – Conclusão:

À vista de todo o exposto, esta Procuradoria **ENTENDE, CONCLUI e OPINA** pela viabilidade de tramitação e aprovação do Projeto de Lei nº 046/2021, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal, que visa declarar como essencial a prática da atividade física e do exercício físico em estabelecimentos prestadores de serviços e espaços públicos no Município de Parauapebas.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Parauapebas/PA, 05 de abril de 2021.

ALANE PAULA ARAÚJO
Procuradora Geral Legislativa
Portaria nº 007/2021