



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA

DESPACHO Nº 002/2021-PGL/CMP

PARECER JURÍDICO Nº 154/2021

ASSUNTO: Parecer Jurídico Prévio ao Projeto de Lei Ordinária nº 096/2021, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal, que “Reconhece como essenciais as atividades religiosas realizadas no município de Parauapebas”

Trata-se de encaminhamento do Projeto de Lei nº 096/2021, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal, que dispõe sobre o reconhecimento das atividades religiosas como essenciais no município de Parauapebas, à Procuradoria Geral Legislativa, a teor da determinação contida no artigo 241, parágrafo 1º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Parauapebas, para análise quanto aos aspectos de legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e constitucionalidade, distribuída para a Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo, de conformidade com as competências estabelecidas no artigo 7º, inciso I, da Lei Complementar Municipal nº 002, de 23 de fevereiro de 2012.

Instado a se manifestar, o Procurador que subscreve o Parecer Jurídico nº 154/2021, concluiu pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 096/2021, tendo por fundamento o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, na ADPF nº 811/SP, acerca da possibilidade de limitação ao exercício do direito fundamental à liberdade religiosa, à vista do imperativo de contenção da pandemia da Covid-19. Nada obstante o inequívoco esmero do parecerista, entendo que a proposição em tela não padece da apontada inconstitucionalidade, estando apta à apreciação e aprovação pelo Plenário desta Casa, o que consubstancia nas razões a seguir aduzidas.

Em verdade, com a devida vênia, o precedente arguido pelo douto Procurador trata da temática da essencialidade das atividades religiosas sob ótica oposta da esposada no projeto de lei em testilha. Com efeito, o Supremo Tribunal Federal, na ADPF nº 811/SP, se debruçou sobre a oposição quanto à decisão, tomada pelo Governo do Estado de São Paulo, de vedar a realização de cultos, missas e outras atividades religiosas de caráter coletivo, como medida de restrição à disseminação da Covid-19. Logo, sua decisão, quando reconhece a constitucionalidade do Decreto combatido, nada mais faz que reforçar a deferência à competência daquele Poder Executivo para definir quais as atividades essenciais em seu âmbito de jurisdição – e que, portanto, mereceriam tratamento diferenciado no que toca às medidas restritivas –, e quais as não-essenciais. Veja-se: o Supremo não declarou o caráter não essencial das atividades religiosas, se limitando a reconhecer que estas, a despeito da previsão constitucional, podem



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA

sofrer limitações – a critério das autoridades competentes, consubstanciadas em motivação técnica – em situações que reclamem tais restrições. O projeto de lei em referência, repisa-se, trata justamente do oposto, ou seja, não de restringir, mas de declarar a essencialidade destas atividades, por iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal.

No panorama gerado pela pandemia da Covid-19, União, Estados e Municípios, especialmente nos períodos de ápice do contágio, tiveram e mantêm posicionamentos dissonantes no que toca à adoção e à extensão das medidas sanitárias recomendadas pela Organização Mundial da Saúde para a contenção da pandemia, o que suscitou debates sobre as competências de cada ente federado para legislar na matéria, à vista da repartição de competências entre os entes subnacionais assegurada pela Constituição Federal, que distribui as competências legislativas relativas à saúde de modo a assegurar à União estabelecer as normas gerais, sendo garantido aos Estados e Municípios legislar em caráter suplementar, os últimos, em assuntos afetos ao interesse local¹. Daí que tanto a União, quanto Estados e Municípios, cuidaram em expedir normas próprias em matéria de segurança sanitária e epidemiológica, por vezes colidentes entre si, o que reclamou a atuação do Supremo Tribunal Federal, que reconheceu a competência dos Estados e Municípios para determinarem, nos respectivos âmbitos de jurisdição, medidas relativas ao combate à pandemia. Do voto do Ministro Alexandre de Moraes, relator da ADPF nº 672, extraio o 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

¹ 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

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 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 as competências da União, dos Estados e dos Municípios em matéria de proteção à saúde, inclusive no tocante a normas de segurança sanitária e epidemiológica.”²

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

² ADPF nº 672/DF. Rel. Min. Alexandre de Moraes.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA

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 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



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA

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.³

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 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, nº 555, de 01 de junho de 2020, nº 1.127, de 26 de março de 2021 e, mais recentemente, nº 1.333, de 19 de maio de 2021, normativas que, dentro das respectivas competências, cuidaram de definir as atividades de caráter essencial, de conformidade com a disciplina da Lei nº 13.979/2020, que assegura às autoridades federativas de cada ente a definição das atividades e serviços essenciais. Eis o dispositivo:

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.**⁴ (Destaquei)

³ STF, ADI MC-REF nº 6.341/DF, Rel. Min. Marco Aurélio Mello.

⁴ 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



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA

Cabe salientar, por fim, 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 “atividades religiosas de qualquer natureza, obedecidas as determinações do Ministério da Saúde” como essenciais, cujo exercício e funcionamento devem ser resguardados das medidas sanitárias previstas na legislação pertinente, somente sendo admitida eventual limitação em hipóteses específicas.⁵

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.

Assim sendo, com base nos argumentos acima expedidos, **CONCLUO** e **OPINO** pela constitucionalidade e legalidade e, conseqüentemente, pela viabilidade de prosseguimento do Projeto de Lei Ordinária nº 096/2021, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal, que “Reconhece como essenciais as atividades religiosas realizadas no município de Parauapebas”.

Parauapebas/PA., 24 de agosto de 2021.

ALANE PAULA ARAÚJO
Procuradora Geral Legislativa
Portaria nº 007/2021

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)

⁵ 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:

(...)

XXXIX – atividades religiosas de qualquer natureza, 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.