



PARECER N°

75

/2021

Recurso da inadmissibilidade do Projeto de Lei nº 46/2021

Processo nº 57/2021

Iniciativa: LUCAS GRECCO

Assunto: Estabelece as igrejas e os templos de qualquer culto como atividade essencial em período de calamidade pública no município de Araraquara.

Ab initio, aos olhos desta comissão, razão não assiste ao recorrente, motivo porque o Projeto de Lei nº 46/2021 – flagrantemente inconstitucional – fora devidamente devolvido ao seu autor, nos termos do art. 189, I e III, da Carta Regimental desta Casa de Leis.

Tal projeto, protocolizado no dia 25 de fevereiro de 2021, foi devolvido pela Presidência desta Câmara no dia 10 de março de 2021, por meio do Ofício nº 20/2021-DL.

À vista disso, preliminarmente, deve o recurso ser conhecido, uma vez que tempestivamente apresentado no dia 10 de março de 2021, isto é, dentro do prazo de 10 dias para tanto.

No mérito, todavia, acertada a decisão presidencial, a qual se amparou em fundamentado parecer da Diretoria Legislativa desta Casa expressado no Ofício nº 18/2021-DL, o qual – por meio da técnica de fundamentação, pacificamente admitida pelos tribunais superiores, *per relationem* – expressa integralmente o entendimento desta comissão, *ipsis verbis*:

“Recebida a propositura em assunto, verifica-se que esta é oceanicamente inconstitucional, contrária às normas da Lei Orgânica do Município de Araraquara (LOMA) e fora apresentada com vício de iniciativa, razão pela qual, por oportuno, *ex vi* dos incisos I e III do art. 189 do Regimento Interno desta Casa de Leis, é plenamente suscetível de devolução ao seu respectivo autor, Vereador Lucas Grecco.

De proêmio, sendo necessária uma minuciosa análise constitucional e legal, tendo em vista a necessidade de verificar se máculas provenientes de inconstitucionalidades e ilegalidades corroem a propositura, tanto pela perspectiva formal quanto substancial, passa-se a análise acerca da constitucionalidade formal, a qual ocorre quando há algum tipo de vício no processo de formação das normas, seja no processo legislativo de sua elaboração, seja em razão de sua elaboração por autoridade incompetente.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Nesse diapasão, tem-se a chamada inconstitucionalidade formal orgânica, a qual decorre da inobservância da competência legislativa para a elaboração do ato. Faz-se necessário verificar, aqui, se a competência para elaboração da propositura é da União, do Estado ou do Município.

E aqui reside, *in casu*, ao analisar a processualística legislativa que se deve constitucionalmente adotar e confrontá-la com a produção legislativa da propositura, flagrante inconstitucionalidade.

Sucedese que a competência legislativa do Município, em se tratando da temática saúde, é suplementar à da União e dos Estados, consoante dispõe o art. 24, XII, c/c art. 30, I e II, da Carta Federal.

Sobre o tema, Alexandre de Moraes afirma que “a Constituição Federal prevê a chamada competência suplementar dos municípios consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local”. (Constituição do Brasil Interpretada, São Paulo, Atlas, 2002, p. 743)

Entrementes, não se verifica suplementação legislativa alguma, haja vista que – com amparo na Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 – a matéria já se encontra devidamente tratada tanto a nível federal quanto estadual (inciso XXXIX do §1º do art. 3º do Decreto Federal nº 10.282, de 20 de março de 2020 e Decreto Estadual nº 64.881, de 22 de março de 2020), esferas de governo que já consideram as atividades religiosas como essenciais.

À vista disso, a propositura não é apenas formalmente inconstitucional, mas também materialmente, porquanto fere claramente os princípios do pacto federativo e da proporcionalidade.

Este último porque a propositura em comento versa sobre medida inadequada, desnecessária e desproporcional em sentido estrito, tripé de verificação deste princípio.

Para que seja considerada adequada, deve o projeto efetivamente permitir o alcance do objetivo (público) almejado. Nas palavras de Gilmar Mendes: “O pressuposto da adequação



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

(*Geeignetheit*) exige que as medidas interventivas adotadas mostrem-se aptas a atingir os objetivos pretendidos”. (MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade. 2ª ed. São Paulo: Celso Bastos, 1999, p. 43.).

Todavia, no caso em tela, como se viu, não se mostra adequada a medida pois não tem o condão de atingir o objetivo pretendido, o qual já se encontra perseguido pela União e, também sem necessidade, pelo Estado de São Paulo, mostrando-se, assim, desnecessária a propositura pelos mesmos motivos, não sobrando espaço para eventual legislação municipal ao passo que o que se pretende legislar já se encontra legislado a nível nacional e estadual, redundância normativa antijurídica que merece ser refutada.

Está-se diante do fenômeno chamado de inflação legislativa, o qual – ademais – gera muito mais desvantagens que vantagens, de modo a causar nefasta insegurança jurídica.

Ora, caso o Estado de São Paulo passasse a não mais considerar as atividades religiosas como essenciais e se, hipoteticamente, o Município legislasse nos termos da propositura, a lei proveniente desta não iria, de forma alguma, prevalecer, pois se traduziria em norma que iria flexibilizar medida mais restritiva adotada por aquele, o que não encontra guarida no ordenamento jurídico pátrio.

Ao assim disporem, os legisladores federal e estadual impuseram uma espécie de bloqueio legislativo ao legislador municipal, ao qual não se autoriza, nem mesmo a pretexto de legislar sobre assuntos de interesse local, flexibilizar os limites determinados pela União ou pelo Estado de São Paulo, quer seja a suspendendo, quer seja ampliando as atividades e serviços estabelecidos pelos decretos federal ou estadual como essenciais, ou mesmo estimulando a circulação de pessoas para além das atividades ali discriminadas.

Em outras palavras, aos Municípios não é autorizado afastar-se das diretrizes estabelecidas pela União e pelo Estado de São Paulo para proteção à saúde decorrente da pandemia, cabendo-lhe apenas suplementá-las nos termos dos artigos 30, I e II, da Constituição Federal para o fim de intensificar o nível de proteção por elas estabelecido, mediante a edição de atos normativos que venham a torna-las eventualmente mais restritivas.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Como se sabe, “a competência constitucional dos Municípios para legislar sobre interesse local não os autoriza a estabelecer normas que veiculem matérias que a própria Constituição atribui à União ou aos Estados” (STF, RE 981825 AgR/ SP, 1ª Turma, Rel. Min. Rosa Weber, 25-10-2019, DJe 21-11-2019).

Repisa-se: não é dado ao Município, a pretexto de exercer competência suplementar, com fundamento no art. 30, II, da Constituição da República, sobrepor normas locais à regulamentação da União e do Estado, estabelecendo medidas desarrazoadas (que é o caso) ou mais brandas (que pode ser o caso) no tocante à pandemia.

Não obstante a propositura já seja flagrantemente inconstitucional e, por simetria, contrária à LOMA, também o é em razão de nítido vício de iniciativa. Agora, porém, dentro do próprio Município de Araraquara.

O projeto é também formalmente inconstitucional (vício subjetivo) porque se pudesse o Município legislar como posto naquele, a competência seria tão somente do Prefeito, o que torna a proposição também materialmente inconstitucional por ofensa ao princípio da Separação dos Poderes.

Dilucida-se. Em que pese a boa intenção que certamente animou o Vereador autor do projeto de lei, é certo que definir as atividades essenciais no município é matéria a cargo do Prefeito, ou seja, da Administração Pública, sendo manifestamente estranha à atividade parlamentar.

Embora o Supremo Tribunal Federal tenha decidido que as competências concedidas à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) pela Medida Provisória 926/2020 não afastam a competência concorrente de estados e municípios sobre saúde pública, o enquadramento das atividades essenciais é ato de gestão administrativa do Poder Executivo.

A medida provisória em questão alterou dispositivos da Lei 13.979, de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública causada pela pandemia da Covid-19.

O ministro Alexandre de Moraes apontou ainda que a questão não exclui a competência dos governadores e prefeitos de também estipularem por decretos quais são os serviços



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

públicos e atividades essenciais que esses gestores públicos entendem importantes.

Assim, quando o Poder Legislativo do Município edita lei dispendo sobre “atividades essenciais no Município”, essa atuação invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o Princípio da Separação de Poderes.

Em síntese, cabe nitidamente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito do tema.

A inconstitucionalidade, portanto, decorre da violação da regra da Separação de Poderes, prevista na Constituição Paulista e aplicável aos Municípios (art. 5º, art. 47, II e XIV, e art. 144).

A matéria, na prática, invadiu a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo. Isto equivale à prática de ato de administração, de sorte a malferir a Separação dos Poderes.

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais.

Veja, inclusive, o que se extrai da Lei Federal nº 13.979, de 2020, *ipsis verbis*:

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.**

O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no mesmo sentido, senão vejamos:



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Decisão: O Tribunal, por maioria, referendou a medida cautelar deferida pelo Ministro Marco Aurélio (Relator), acrescida de interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei nº 13.979, a fim de explicitar que, **preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais**, vencidos, neste ponto, o Ministro Relator e o Ministro Dias Toffoli (Presidente), e, em parte, quanto à interpretação conforme à letra b do inciso VI do art. 3º, os Ministros Alexandre de Moraes e Luiz Fux. Redigirá o acórdão o Ministro Edson Fachin. Falaram: pelo requerente, o Dr. Lucas de Castro Rivas; pelo amicus curiae Federação Brasileira de Telecomunicações - FEBRATEL, o Dr. Felipe Monnerat Solon de Pontes Rodrigues; pelo interessado, o Ministro André Luiz de Almeida Mendonça, Advogado-Geral da União; e, pela Procuradoria-Geral da República, o Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, Procurador-Geral da República. Afirmou suspeição o Ministro Roberto Barroso. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 15.04.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

Por derradeiro, dada a importância e gravidade do problema atualmente enfrentado, além de estar alinhada às diretrizes federal e estadual, qualquer atividade legiferante municipal destinada a tratar de assunto relacionado à pandemia dentro do espaço reservado ao Município também deve vir embasada em evidências científicas ou em análises técnicas sobre informações estratégicas de saúde, as quais são mais estruturalmente acessadas pelo Poder Executivo.

Ex positis, esta Diretoria Legislativa entende – “rogata máxima venia” – que o Projeto de Lei nº 46/2021 é visceral e oceanicamente inconstitucional, tanto sob o ângulo da forma quanto sob a perspectiva substancial, em virtude das razões aqui ventiladas, por isto.

Ante todo o exposto, em síntese, rememora-se, o Projeto de Lei nº 46/2021 padece de eminentes (i) vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade, pois contrário às Carta Cidadã e à Lei Maior Municipal, bem como (ii) resta imiscuída de vício de iniciativa, motivo pelo qual – a critério do Excelentíssimo Presidente desta Egrégia Casa Legislativa – a propositura pode ser validamente devolvida ao seu autor, o qual – assim – poderá, no prazo de 10 (dez) dias, recorrer da decisão presidencial, à luz do art. 212 e seguintes do Regimento Interno deste Legislativo.”

Nesse diapasão, ao analisar as razões do recurso em apreço percebe-se que, a despeito dos elevados propósitos que guiam a proposição,



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

desconsiderou-se o fato de que os tribunais e, principalmente, o Supremo Tribunal Federal, somente confere liberdade legislativa ao Município de Araraquara, em se tratando da temática “saúde”, se este for mais restritivo do que os demais entes federados.

E ao tornar as atividades religiosas como essenciais, com a devida vênia, não é o que ocorre. Ao revés, trata-se de nítida medida que tem o condão de flexibilizar as amplas medidas de contenção do coronavírus, aos olhos técnicos da unanimidade dos cientistas e especialistas técnicos.

Assim, em que pese tais atividades serem listadas como essenciais pelo Governo Federal e Governo Estadual, decisões controvertidas, o Município tanto não pode elencar como atividades essenciais porque desnecessárias (as outras normas já se aplicam em território araraquarense) como também porque não remanesce interesse local por não se tratar de medidas mais restritiva.

E se houvesse espaço para Araraquara legislar sobre o assunto em comento somente o Prefeito, pelas razões irradiadas pela Diretoria Legislativa, teria condições normativas válidas para isso.

Na prática, caso assim o Município se portasse não teria força normativa alguma para se sobressair a uma norma estadual que, diante de alguma situação, retirasse a essencialidade abstrata de tais atividades.

Ou, de mais a mais, editasse algum outro decreto que suspendesse mencionadas atividades, tal como o atual Decreto nº 65.563, de 11 de março de 2021, o qual “institui medidas emergenciais, de caráter temporário e excepcional, destinadas ao enfrentamento da pandemia de COVID-19, e dá providências correlatas”.

Neste decreto, segundo a alínea “a” do inciso II do art. 2º, está vedada a realização de cultos, missas e demais atividades religiosas de caráter coletivo.

Ora, v.g., se o projeto em apreço virasse lei e vigorasse simultaneamente com este decreto, seria aquela inócua. Isso porque mais este seria mais restritivo. Aquela flexível.

E se não respeitasse a restritividade imposta pelo Estado sob o argumento de que existe uma lei municipal que a ela se sobressai, sob o manto democrático do pacto federativo e da predominância de interesses, diante de uma crise federativa, uma intervenção estadual poderia ser cogitada, nos termos do art. 35, IV, da Bíblia Política.

Ainda sobre o dito decreto, cumpre destacar que sua edição foi fruto de recomendação do Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo, o chefe do Ministério Público Bandeirante, o qual – por meio do Aviso nº 135/2021 – assim, em síntese, discorreu:



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

“À luz dos princípios da prevenção e precaução em matéria de saúde pública, tome as devidas providências para suspensão da realização de cultos, missas e demais atividades religiosas de caráter coletivo e de eventos esportivos de qualquer espécie, inclusive partidas de futebol, durante a fase vermelha do Plano São Paulo.” Grifei

Ao fim e ao cabo, também é do entendimento do Parecer do Ibam (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) nº 815/2021 a inconstitucionalidade manifesta da proposição, *verbo ad verbum*:

“(…) Além disso, de acordo com o art. 3º, § 7º da Lei nº 13.979/2020 c/c art. 4º da Portaria nº 356/2020 do Ministério da Saúde, a competência para adoção de medidas restritivas é do Poder Executivo, de modo que a proposição de iniciativa parlamentar desacata o princípio da separação e harmonia entre os poderes (art. 2º, da CRFB) e a reserva da administração (art. 84, IV aplicável por simetria nos termos do art. 29, caput, da CRFB).

Conforme visto no parecer, alguma discussão haveria a partir de conflito federativo criado, caso o Município, a fim de dissipar a propagação da infecção viral do Covid-19, impusesse restrições às atividades de igrejas e templos de qualquer culto, em sentido mais restritivo ou até mesmo contrário ao disposto no art. 3º do Decreto Federal nº 10.282/2020, com redação do Decreto Federal nº 10.292/2020. No entanto, não é esse o caso. A proposição busca tão-somente determinar o que já está determinado e em vigor por meio da legislação federal.

Por todo o exposto, concluímos que projeto de lei em análise não pode validamente prosperar, por violar o princípio da necessidade e a reserva de administração.”

Isso posto, pugna-se pela manifesta inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 46/2021 e, *in casu*, especialmente **pela improcedência do presente recurso.**

Razão assiste à Presidência desta Câmara!

É o parecer.

Sala de reuniões das comissões, 19 de março de 2021.

Hugo Adorno
Presidente da CJLR



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Guilherme Bianco

Thainara Faria