



## Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER/PLCMG Nº 11/2021

PROJETO DE LEI Nº 14/2021

INTERESSADO(A): Comissão de Constituição, Justiça e Redação

ASSUNTO: Reconhecimento de atividades essenciais

*I. Projeto de Lei nº 14/2021, que reconhece como essenciais à população garcense as atividades que especifica e dá outras providências.*

*II. Projeto que suplementa normas estaduais para expandir o rol de atividades essenciais, culminando, desta forma, com a flexibilização das medidas de combate à pandemia.*

*III. Os municípios não podem se afastar das diretrizes estabelecidas pela União e pelo Estado para proteção à saúde decorrente da pandemia, cabendo-lhes apenas suplementá-las para o fim de intensificar o nível de proteção.*

*IV. Projeto de Lei que afronta a forma federativa de Estado e a repartição constitucional de competências de proteção à saúde, nos termos dos artigos 23, II e 24, XII, ambos da CF/88*

*V. Ofensa à Lei 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, e ao Decreto Estadual nº 64.994, de 28 de maio de 2020.*

*VI. Propositura que não atende aos requisitos formais e materiais de constitucionalidade e legalidade.*

*Sr(a). Vereador(a),*

Chega a esta Procuradoria Legislativa, para parecer, o incluso Projeto de Lei nº 14/2021, de autoria dos Vereadores Adhemar Kemp Marcondes de Moura Filho e Fabinho Polisinani, que tem por objeto reconhecer como essenciais à população garcense diversas atividades que especifica.

A fim de justificar tal medida, os autores ponderam que a medida visa incluir “*como essenciais as atividades do comércio varejista, bares e restaurantes, salões de beleza, cabeleireiros, barbearias e manicures, bem como as atividades dos prestadores de serviços no segmento educacional, jurídico, contábil, imobiliário, securitário e de tecnologia, além das atividades ligadas ao esporte*”.



## Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo

### PROCURADORIA LEGISLATIVA

Por outro lado, sustentam que a finalidade do Projeto é “minimizar o imenso transtorno econômico e social gerado pela paralisação incondicional de tais atividades, refletindo na saúde, educação, segurança e qualidade de vida das pessoas”.

**É a síntese do necessário.  
Passo a opinar.**

Inicialmente, urge destacar que o presente parecer é prolatado em face do que dispõe o artigo 56 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Garça, cujo exame cinge-se, tão somente, à matéria jurídica envolvida, não se incursionando em questões que envolvam o mérito legislativo da matéria. Vejamos:

*Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário, a pedido das Comissões ou de qualquer membro da Câmara, poderão se submeter a parecer técnico da Procuradoria Legislativa e/ou dos demais órgãos técnicos da Casa, a depender da matéria, observado o seguinte:  
(...)*

Passemos à análise da propositura.

Conforme dispõe o artigo 142 do Regimento Interno da Casa, são requisitos para apresentação dos projetos:

*Art. 142. (...)*

- I – ementa elucidativa de seu objetivo;*
- II – menção de revogação das disposições em contrário, quando for o caso;*
- III – assinatura do autor ou autores;*
- IV – justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta.*

O Projeto em análise atende a tais exigências regimentais. A proposição contém ementa elucidativa do seu objetivo. Está assinado pelos autores e se faz acompanhar de justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta, de modo a evidenciar a vontade legislativa.

Por outro lado, no que se tange a iniciativa do Projeto de Lei por paramentares, não há óbice que impeça sua tramitação, visto que a propositura não se imiscuiu em nenhuma das matérias de iniciativa exclusiva do Prefeito, pois não cria obrigações capazes de repercutir na estrutura e nas funções administrativas do Poder Executivo.

A matéria sujeita à iniciativa reservada do Chefe do Executivo, por ser direito estrito, deve ser interpretada restritivamente. Nesse sentido é o entendimento pacífico do Colendo STF, ao interpretar o §1º do art. 61 da CF/88, como se infere dos seguintes precedentes:



## Câmara Municipal de Garça

### Estado de São Paulo

### PROCURADORIA LEGISLATIVA

"(...)

*As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no art. 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 2-4-2007, Plenário, DJE de 15-8-2008.)*

(...)

*Iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. (...) (ADI 724-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 7-5-1992, Plenário, DJ de 27-4-2001.)"*

No mesmo sentido os seguintes julgados do Pretório Excelso: ADI 3.205, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19-10-2006, Plenário, DJ de 17-11-2006; ADI 2.474, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 19-3-2003, Plenário, DJ de 25-4-2003; ADI 2.638, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 15-2-2006, Plenário, DJ de 9-6-2006.

Em suma, a propositura não cria cargos, órgãos, ou encargos para a administração pública, nem regula diretamente a prestação de serviços pelo Poder Público e, tampouco, gera qualquer despesa para a administração municipal, não adentrando, pois, na iniciativa legislativa reservada ao Alcaide, nos moldes do art. 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da própria Carta Estadual.

Contudo, o Projeto viola a repartição constitucional de competências, extrapolando os limites da competência municipal para suplementar as normas sobre defesa da saúde, nos moldes dos artigos 24, XII, e 30, II, ambos da CF/88.

Vejamos.

A saúde é direito fundamental reconhecido pela Carta de 1988, a qual, em seu art. 196, impôs ao poder público o dever de assegurar sua proteção, promoção e recuperação, "mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços".

Para tanto, o traçado de competências normativas, dentro da competência material comum, impõe competir a todos os entes federados o cuidado à saúde, nos termos do art. 23, II, da Constituição Federal.

De outro lado, no campo da competência legislativa, a Constituição Federal, em seu art. 24, XII, estabeleceu competir concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre proteção e defesa da saúde, sendo o modelo de condomínio legislativo norteado pelo princípio da predominância de interesse, no qual caberá:



# Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

*a)* à União editar normas gerais que imprimam coordenação nacional (§ 1º do art. 24); *b)* aos Estados regular matéria de interesse regional, suplementando as normas gerais nacionais (§ 2º do art. 24); *c)* ao Municípios legislar sobre assuntos de interesse local (inc. I do art. 30), observadas as regras federais e estaduais fixadas sobre a matéria, a título suplementar (inc. II do art. 30).

À vista da Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional, declarada pela OMS, o legislador federal editou a Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, que estabeleceu conjunto de medidas a serem implementadas pelo Poder Público com vistas ao “enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”.

Referida lei, em seu art. 3º, estabeleceu que, para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, medidas de isolamento, quarentena e restrição temporária de locomoção interestadual e intermunicipal, dentre outras, a serem determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde, limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.

Por sua vez, os §§ 7º e 8º do art. 3º da Lei nº 13.979/20, determinam que a quarentena poderá ser adotada pelos gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde, sempre resguardados o exercício de funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais.

Dentro do exercício da competência legislativa concorrente e no campo autorizado pela Lei nº 13.979/20, o Governador do Estado de São Paulo editou o Decreto nº 64.881, de 22 de março de 2020, determinando quarentena no território bandeirante. O citado Decreto, com vigência estendida pelo Decreto nº 65.545, de 03 de março de 2021, prevê, no que interessa ao caso em tela:

*Artigo 2º - Para o fim de que cuida o artigo 1º deste decreto, fica suspenso:*  
*I - o atendimento presencial ao público em estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, especialmente em casas noturnas, "shopping centers", galerias e estabelecimentos congêneres, salões de beleza e barbearias, academias de esporte de todas as modalidades e centros de ginástica, ressalvadas as atividades internas;*  
*II – o consumo local em bares, restaurantes, padarias e supermercados, sem prejuízo dos serviços de entrega ("delivery") e "drive thru".*  
*§ 1º - O disposto no "caput" deste artigo não se aplica a estabelecimentos que tenham por objeto atividades essenciais, na seguinte conformidade:*  
*1. saúde: hospitais, clínicas, farmácias, lavanderias e serviços de limpeza e hotéis;*  
*2. alimentação: supermercados e congêneres, bem como os serviços de entrega ("delivery") e "drive thru" de bares, restaurantes e padarias;*



## Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

3. abastecimento: transportadoras, postos de combustíveis e derivados, armazéns, oficinas de veículos automotores e bancas de jornal;
4. segurança: serviços de segurança privada;
5. demais atividades relacionadas no § 1º do artigo 3º do Decreto federal nº 10.282, de 20 de março de 2020, ressalvada eventual orientação contrária, formal e fundamentada, do Centro de Contingência do Coronavírus, da Secretaria de Saúde.

Ademais, para o fim de restrição de serviços e atividades em decorrência da medida de quarentena, no âmbito do Plano São Paulo, fora baixado o Decreto nº 65.545, de 03 de março de 2021, a fim de classificar o Estado de São Paulo, em sua íntegra, na Fase 01 (Vermelha), entre os dias 06 a 19 de março de 2021, período em que não será permitido o funcionamento de estabelecimentos e diferentes atividades comerciais e de serviços em todo território estadual, *in verbis*:

*Artigo 2º - Para o fim de restrição de serviços e atividades em decorrência da medida de quarentena, no âmbito do Plano São Paulo, instituído pelo Decreto nº 64.994, de 28 de maio de 2020, fica o território do Estado de São Paulo, em sua íntegra, classificado, excepcionalmente, na fase vermelha, nos dias 6 a 19 de março de 2021.*

Desta feita, em atenção aos limites da competência municipal para suplementar as normas sobre defesa da saúde (artigos 24, XII, e 30, II, ambos da CF/88), o Projeto em análise não poderá flexibilizar, sem qualquer fundamento científico, as medidas de quarentena adotadas pelo Estado de São Paulo.

Ou seja, não poderá o Município expandir o rol de atividades essenciais para o fim de afastar as medidas restritivas de isolamento social.

Sobre o tema, assentou-se no âmbito do Supremo Tribunal Federal que “*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*

” (STF, ADPF 672).

Inclusive, a Suprema Corte, de forma expressa, por decisão do Min. Luiz Fux, reforçou a inviabilidade de o Município, a pretexto de sua autonomia, e mesmo do enunciado da Súmula Vinculante 38, flexibilizar regra estadual de quarentena (Reclamação 40.745, 20.05.2020). Confira-se:

*“No ponto, não vislumbro ofensa ao teor da Súmula Vinculante 38, haja vista que o contexto fático subjacente à decisão difere da hipótese considerada para a edição do verbete sumular paradigmático. De fato, a SV 38 se refere expressamente ao horário de funcionamento dos estabelecimentos*



## Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo

### PROCURADORIA LEGISLATIVA

comerciais, pressupondo, a meu sentir, ainda que implicitamente, situação de normalidade social. É justamente esta situação pressuposta de normalidade social que caracteriza a disciplina do funcionamento de estabelecimentos comerciais como matéria de interesse exclusivamente local. Não é esta a realidade dos correntes dias, nada obstante. Como é sabido, o Brasil e o Mundo enfrentam hoje grave crise, decorrente da pandemia da Covid-19, cujos efeitos, por óbvio, extrapolam as fronteiras dos continentes e países. Numa tal situação, faz-se necessária, mais que nunca, a existência de harmonia e de coordenação entre as ações públicas dos diversos entes federativos, de sorte que as medidas governamentais adotadas para o enfrentamento da aludida pandemia extrapolam em muito o mero interesse local, referido no inciso I do art. 30 da Constituição Federal."

Na mesma linha, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça Bandeirante consolidou entendimento no sentido de que os Municípios devem se adequar à regulamentação mais restritiva editada pelo Estado de São Paulo, *in verbis*:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Decreto nº 1.316, de 14 de maio de 2020, do Município de Bastos, o qual estabelece quarentena menos restritiva aos estabelecimentos comerciais do que aquela determinada pelo Plano São Paulo (Decreto Estadual nº 64.994/20) – Redistribuição por prevenção ao MS nº 2078290-97.2020 – PLANO SÃO PAULO – Implementação por Decreto Estadual para dar enfretamento efetivo contra a evolução da pandemia do COVID-19, com a determinação de várias ações, obrigações e restrições que atingem a esfera jurídica de pessoas físicas e jurídicas – Circunstâncias em que a maioria do colegiado do Colendo Órgão Especial do TJSP se posicionou no sentido de dar prevalência do decreto estadual sobre as normas municipais de caráter menos restritivo à atividade econômica – Aplicação do princípio da colegialidade, ressalvada a posição pessoal do relator – Inconstitucionalidade da norma objurgada à luz dos artigos 5º, 111, 144, 219, parágrafo único, item 1, e 222, inciso III, da Constituição Estadual – Ação julgada procedente, com observação. (TJSP; ADI nº 2096423-90.2020.8.26.0000, Julgamento: 02/12/2020)*

*Ação direta. Decreto n. 8.923, de 22.04.2020, do Município de Guaratinguetá, que estabelece medidas locais a respeito da quarentena. Cabimento da via eleita. Normatização municipal, em matéria de medidas restritivas adotadas para enfrentamento da pandemia do COVID-19, que suplementam as regras estaduais e que, por isso, não podem flexibilizá-las. Precedentes da Suprema Corte. Ação julgada procedente, para declarar inconstitucional, com efeito ex tunc, o inciso III do art. 6º e o art. 7º do Decreto 8.923, e para dar interpretação conforme ao artigo 8º do mesmo diploma. (TJSP; ADI 2088084-45.2020.8.26.0000; Relator: Claudio Godoy; Órgão Especial; Data do Julgamento: 28/10/2020; Data de Registro: 03/11/2020) – g.n.*





## **Câmara Municipal de Garça**

*Estado de São Paulo*

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

Em resumo, ao Município não é autorizado afastar-se das diretrizes estabelecidas pelo Estado de São Paulo para proteção à saúde decorrente da pandemia, cabendo-lhe apenas suplementá-las, nos termos do art. 30, inciso II, da Constituição Federal, a fim de intensificar o nível de proteção por elas estabelecido, mediante a edição de atos normativos que venham a torná-las eventualmente mais restritivas.

Logo, conforme jurisprudência consolidada pelos Tribunais Pátrios, não se mostra possível a edição de norma municipal, desconectada de qualquer fundamento científico, para ampliar o rol de atividades essenciais e, consequentemente, afastar as medidas de quarentena determinadas pelo Plano São Paulo.

Ante o exposto, em que pesem os elevados propósitos que inspiraram o Projeto de Lei, evidente que a propositura viola a repartição constitucional de competências, extrapolando os limites da competência municipal para suplementar as normas sobre defesa da saúde, motivo pelo qual esbarra nos comandos dispostos nos artigos 24, XII, e 30, II, ambos da CF/88.

É o parecer.

Garça/SP, 10 de março de 2021.



RAFAEL DE OLIVEIRA MATHIAS  
Procurador Legislativo