



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 008/2021

Competência Câmara Municipal de Vereadores para legislar sobre atividade essencial, COVID19. Preservação da autonomia do Chefe do Poder Executivo. Inteligência do art. 3º, §9º, da Lei Federal nº 13.979/2020.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pelo Vereador Gilbert Gisler, datada de 12/04/2021, que solicita orientação sobre a competência da Casa Legislativa em apresentar projeto de lei para declarar as atividades de dança como essencial para a saúde da população. Recebida a solicitação de parecer em 16/04/2021. Acompanha a solicitação requerimento de profissionais da área de dança.

O reconhecimento da atividade como essencial, via de regra, compete ao Chefe do Poder Executivo. Nessa linha, vejamos, ainda que a título exemplificativo, o que expressa a Lei Federal nº 13.979/2020, que “Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”:

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: (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020)

I - isolamento;

II - quarentena;

III - determinação de realização compulsória de:

a) exames médicos;

b) testes laboratoriais;

c) coleta de amostras clínicas;

d) vacinação e outras medidas profiláticas; ou

e) tratamentos médicos específicos;

III-A – uso obrigatório de máscaras de proteção individual; (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020)

IV - estudo ou investigação epidemiológica;

V - exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver;



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

VI – restrição excepcional e temporária, por rodovias, portos ou aeroportos, de: (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020)

a) entrada e saída do País; e (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

b) locomoção interestadual e intermunicipal; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

VII - requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa; e

VIII – autorização excepcional e temporária para a importação e distribuição de quaisquer materiais, medicamentos, equipamentos e insumos da área de saúde sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa considerados essenciais para auxiliar no combate à pandemia do coronavírus, desde que: (Redação dada pela Lei nº 14.006, de 2020)

a) registrados por pelo menos 1 (uma) das seguintes autoridades sanitárias estrangeiras e autorizados à distribuição comercial em seus respectivos países: (Redação dada pela Lei nº 14.006, de 2020)

1. Food and Drug Administration (FDA); (Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020)

2. European Medicines Agency (EMA); (Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020)

3. Pharmaceuticals and Medical Devices Agency (PMDA); (Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020)

4. National Medical Products Administration (NMPA); (Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020)

b) (revogada). (Redação dada pela Lei nº 14.006, de 2020)

§ 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.

[...]

§ 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. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) [grifo nosso]

O que se extrai dos dispositivos mencionados da legislação referida é que, por exemplo, situações de isolamento, quarentena e restrições de locomoção, podem ser limitadas por decreto da autoridade federativa, enquadrando-se, assim, em situações de competência legislativa municipal por resguardo expresso junto à Constituição Federal:



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), em sessão realizada em 06/05/2020, decidiu¹ que Estados e Municípios, no âmbito de suas competências e, em seu território, podem adotar, respectivamente, medidas de restrição à locomoção intermunicipal e local durante o estado de emergência decorrente da pandemia do novo coronavírus, sem a necessidade de autorização do Ministério da Saúde para a decretação de isolamento, quarentena e outras providências. Por maioria de votos, os ministros deferiram medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6343. Nos termos da decisão, a União também detém competência para a decretação das mesmas medidas, no âmbito de suas atribuições, quando houver interesse nacional. Ademais, a Corte decidiu que a adoção de medidas restritivas relativas à locomoção e ao transporte, por qualquer dos entes federativos, deve estar embasada em recomendação técnica fundamentada de órgãos da vigilância sanitária e tem de preservar o transporte de produtos e serviços essenciais, **assim definidos nos decretos da autoridade federativa competente**.

O que se vislumbra, sem maiores dificuldades é que as atividades essenciais, para fins de funcionamento, devem ser definidas por meio de decreto do Chefe do Poder da respectiva autoridade federativa, mas certamente que sempre amparadas em dados e critérios técnicos, dada a necessidade de fundamentação da medida.

E a razão pelo qual todo e qualquer funcionamento da atividade durante períodos de exceção ser de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo se dá pelo fato, inclusive, de que este responderá junto a órgãos de controle externo, o que, por si só, justifica o grau de autonomia de suas decisões, que deverão estar amparadas em fundamentos técnicos. Sobre esse enfoque da questão, oportuno

¹ Decisão: O Tribunal, por maioria, concedeu parcialmente a cautelar para i) suspender parcialmente, sem redução de texto, o disposto no art. 3º, VI, b, e §§ 6º e 7º, II, a fim de excluir estados e municípios da necessidade de autorização ou observância ao ente federal; e ii) conferir interpretação conforme aos referidos dispositivos no sentido de que as medidas neles previstas devem ser precedidas de recomendação técnica e fundamentada, devendo ainda ser resguardada a locomoção dos produtos e **serviços essenciais definidos por decreto da respectiva autoridade federativa, sempre respeitadas as definições no âmbito da competência constitucional de cada ente federativo**, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão, vencidos o Ministro Marco Aurélio (Relator), que trazia a referendo o indeferimento da medida liminar, e, em parte, os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber, que deferiam parcialmente a medida cautelar para conferir interpretação conforme ao inciso II do § 7º do art. 3º da Lei nº 13.979/2020. Afirmou suspeição o Ministro Roberto Barroso, ausente justificadamente. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 06.05.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF). [grifo nosso]



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

colacionar trecho da notícia veiculada junto ao site² do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul: *“O Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS) aprovou, por unanimidade, em Sessão Administrativa desta quarta-feira (24), adendo à Resolução 1009/2014 que estabelece os critérios para emissão de parecer prévio e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta. A mudança introduz, no rol das práticas de atos de governo e de gestão que podem resultar na rejeição das contas, os casos em que os gestores, por ação ou omissão, venham a prejudicar o atendimento à saúde pública em meio à pandemia do novo coronavírus. [...]”* [grifo nosso]

Em suma, não se pode reconhecer de forma irrestrita determinada atividade como essencial, via projeto de lei, pois deverá estar submetido a sofrer restrição de sua amplitude, se necessário, por meio de ato do Chefe do Poder via decreto³. A delimitação dos serviços essenciais não pode ter caráter absoluto, devendo sua avaliação ocorrer dentro do caso concreto, como devidamente expresso no §9º do art. 3º da Lei Federal nº 13.979/2020.

É o parecer, s.m.j., de caráter opinativo⁴.

Sant'Ana do Livramento, 19 de abril de 2021.


Christiano Fagundes da Silva
Procurador Jurídico

² http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/administracao/gerenciador_de_conteudo/noticias/TCE-RS%20examinar%E1%20enfrentamento%20%E0%20pandemia%20no%20julgamento%20das%20contas%20de%20governo
o acesso em 24/09/2020

³ Decreto é a forma de que se revestem os atos individuais ou gerais, emanados do Chefe do Poder Executivo (Presidente da República, Governador e Prefeito).

Ele pode conter, da mesma forma que a lei, regras gerais e abstratas que se dirigem a todas as pessoas que se encontram na mesma situação (decreto geral) ou pode dirigir-se a pessoa ou grupo de pessoas determinadas. Nesse caso, ele constitui decreto de efeito concreto (decreto individual); é o caso de um decreto de desapropriação, de nomeação, de demissão.

Quando produz efeitos gerais, ele pode ser: regulamentar ou de execução, quando expedido com base no artigo 84, IV, da Constituição, para fiel execução da lei; independente ou autônomo, quando disciplina matéria não regulada em lei. A partir da Constituição de 1988, não há fundamento para esse tipo de decreto no direito brasileiro, salvo nas hipóteses previstas no artigo 84, VI, da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32/01; assim mesmo, é uma independência bastante restrita porque as normas do decreto não poderão implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

O decreto só pode ser considerado ato administrativo propriamente dito quando tem efeito concreto. O decreto geral é ato normativo, semelhante, quanto ao conteúdo e quanto aos efeitos, à lei.

Quando comparado à lei, que é ato normativo originário (porque cria direito novo originário de órgão estatal dotado de competência própria derivada da Constituição), o decreto regulamentar é ato normativo derivado (porque não cria direito novo, mas apenas estabelece normas que permitam explicitar a forma de execução da lei). Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. - 32. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2019.

⁴ STF. MS 24073.