Fls 08

PARECER Nº 071/2021

Projeto de Lei nº 046/2021

De autoria dos Vereadores João Paulo Fernandes Resende, André Luís de Menezes, Oswaldo Alves Barbosa, Erivelton Martins Jayme da Silva, o anexo Projeto de Lei ***Acrescenta serviços e atividades essenciais aos já previstos no Município de Conselheiro Lafaiete -MG, em decorrência da pandemia da covid-19, e dá outras providências.***

A proposta de lei encontra-se devidamente acompanhada de justificativa, fls. 04; e está acompanhada de documentos, fls. 05 a 07.

É o relatório.

PARECER

A Câmara tem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementando a legislação federal e estadual no que couber.

A proposta de lei em análise, oriunda de projeto de iniciativa dos Vereadores João Paulo Fernandes Resende, André Luís de Menezes, Oswaldo Alves Barbosa, Erivelton Martins Jayme da Silva, objetiva instituir como atividade essencial a produção, transporte e distribuição de gás natural, indústrias químicas e petroquímicas de matérias-primas ou produtos de saúde, higiene, alimentos e bebidas, atividades de construção civil e industriais entendimento, adotado com base no Decreto Federal nº 10.342, de 07 de maio de 2020, no âmbito do Município de Conselheiro Lafaiete.

Inicialmente, temos que a rápida expansão da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19) impôs sérias restrições ao nosso modo de vida. Como tem sido amplamente divulgado, as estratégias de distanciamento social adotadas pelos Estados e Municípios contribuem, principalmente, para evitar o colapso nos sistemas de saúde locais, salvaguardando, desta forma, vidas.

Rua Assis Andrade, 540 - Centro - Conselheiro Lafaiete - CEP 36400-067 - (31) 3769-8100 / 3769-8103
E-mail: camara@conselheirolafaiete.mg.leg.br - Site: www.conselheirolafaiete.mg.leg.br

Fls 09

Dentro deste contexto, a Lei nº 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, em seu art. 3º estabelece a possibilidade de adoção de medidas restritivas; já o § 1º deste mesmo dispositivo estabelece que essas medidas somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde, também deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúdepública. Vejamos:

> *"Art. 3º: (...)*
>
> *§ 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."*

De certo, a administração pública do Município tem o poder- dever de zelar pela saúde e bem-estar da coletividade, bem como de assegurar e garantir o respeito dos direitos fundamentais da população. Portanto, a restrição à livre locomoção ou à liberdade dos cidadãos em todos os seus aspectos é excepcional e, no que diz respeito ao enfrentamento do novo coronavírus (COVID-19), deverá ocorrer no bojo de medidas de polícia administrativa tomadas em consonância com o art. 3º da Lei nº 13.979/2020, mormente no que tange a base em evidências científicas e em análises sobre as informações de saúde.

Não obstante a municipalidade deva adotar medidas para a preservação da saúde e da vida da população local (baseada em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde), quando se trata de matéria de competência legislativa concorrente dos entes federados há

de se atuarem em espírito de cooperação e harmonia, visando à consecução dos objetivos e finalidades constitucionais.

Nesta esteira, o Município participa do concerto federativo como entidade com autonomia política nos termos do art. 18 da Constituição, a qual determina ser de competência comum da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal cuidar da saúde e da assistência pública (art. 23, II, da Constituição Federal). De igual forma, o legislador constituinte também atribuiu ao Município a tarefa de prestar serviços de atendimento à saúde da população (art. 30, VII, da Constituição Federal).

É de se observar, outrossim, que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada que constituem um sistema único, o Sistema Único de Saúde (SUS), prevendo o art. 198, inciso II, da Constituição Federal expressamente que deve haver prioridade para as atividades preventivas. Assim, a vigilância sanitária é um dos aspectos essenciais e prioritários da proteção à saúde, razão pela qual a Lei nº 8.080/1990 a prevê dentre as ações do campo de atuação do SUS (art. 6º, I, "a"). A par da competência da União para tratar de normas gerais da matéria, o Município é responsável, juntamente dos Estados e do Distrito Federal (art. 23, II, e 30, VII, da Constituição Federal), pelo desempenho de ações, serviços e programas de vigilância sanitária, podendo suplementar a legislação federal ou estadual no que couber (art. 30, II, da Constituição Federal).

Desse modo, em relação à proteção à saúde e à vigilância sanitária, o Município deve observar a sua competência administrativa exarada na Lei nº 8.080/1990 e atuar em consonância com o Estado-membro e a União, consoante as diretrizes dos arts. 196 e seguintes da Constituição, notadamente seus arts. 6º, § 1º e os arts. 15 a 18. Já anotava Hely Lopes

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE MG
Fls 11

Meirelles[1], em lição clássica que surpreende pela atualidade, o caráter interfederativo da chamada polícia sanitária:

> *"A polícia sanitária abrange tudo quanto possa interessar à salubridade pública. A amplitude de seu campo de ação está a indicar e a aconselhar medidas conjuntas da União, dos Estados- membros e do Município. E na realidade é o que ocorre. No setor sanitário, pode-se dizer que predomina o interesse nacional sobre o local ou regional. Com os rápidos meios de transporte que cortam o espaço e encurtam as distâncias, toda coletividade está exposta a contágio desde que haja o elemento contaminante em qualquer ponto do território da Nação, ou mesmo de um país longínquo. Daí a convergência do interesse nacional, regional e local para adoção de medidas de polícia sanitária que tenham por objetivo debelar ou circunscrever as moléstias e doenças, as epidemias e endemias, ao mínimo possível de contágio e propagação. Essa política sanitária é praticada por todos os povos civilizados, não só no âmbito interno como também nas relações internacionais".*

Portanto, não resta dúvida que a saúde e a vigilância sanitária constituem matéria de competência legislativa comum da União, dos Estados e dos Municípios, e que esses entes federativos têm seus papéis estabelecidos no SUS em uma rede hierarquizada e regionalizada, conforme comando constitucional. Especificamente quanto ao enfrentamento da pandemia do novo coronavírus (COVID-19), a atuação legiferante deve ter em vista, primeiramente, as normas gerais editadas pela União na Lei nº 13.979/2020 consoante à sistemática prevista no art. 24, §§ 1º ao 4º, da Constituição da República Federativa do Brasil, cabendo ao Município suplementar a legislação federal e

[1] MEIRELLES, Hely Lopes. "Direito Municipal Brasileiro". São Paulo:Malheiros, 2008, p. 492-493

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE
FLS 12

estadual no que couber, isto é, quando houver interesse local (art. 30, I, da Constituição Federal).

Em âmbito municipal, dentre as medidas de competência material estão a gestão das unidades de saúde, da atenção básica, a compra de insumos, EPIs, implantação de leitos, tudo isso em constante articulação com os gestores de saúde estaduais e federais, nomeadamente quanto ao atendimento de média e alta complexidade. Cabe verificar que a fim de conferir uniformidade e promover a articulação interfederativa, foi criado pela Portaria nº 188/2020 do Ministro da Saúde, em 3 de fevereiro, o Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE-nCoV), mecanismo nacional de atuação coordenada da resposta à emergência, e unidade federal responsável pela articulação com os gestores estatuais e municipais. Com o envolvimento de outros ministérios no enfrentamento da pandemia, no dia 16 de março de 2020 foicriado pelo Decreto nº 10.277/2020 o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19, e, no dia 24 de março de 2020, no âmbito do referido Comitê, foi criado mais um Centro de Coordenação de Operações pelo Decreto nº 10.289/2020. Todas essas são unidades administrativas corresponsáveis pela articulação da ação governamental para enfrentamento da pandemia.

5

Além disso, existe, também, medidas não farmacológicas ou médicas previstas no art. 3º da Lei nº 13.979/2020, e delas a que vem trazendo maiores repercussões é medida de quarentena (inciso II), que envolve a restrição de atividades e separação de pessoas e bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias de maneira a evitar possível contaminação (art. 2º, II). Cabe observar que o Ministérioda Saúde, autorizou, nos termos do art. 3º, § 7º, a decretação de quarentena pelos gestores locais de saúde ou superiores (no caso do Município, o Prefeito Municipal), motivadamente, conforme se pode observar na Portaria nº 356, de 11 de março de 2020:

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
FLS. 13

"Art. 4º A medida de quarentena tem como objetivo garantir a manutenção dos serviços de saúde em local certo e determinado.

§ 1º A medida de quarentena será determinada mediante ato administrativo formal e devidamente motivado e deverá ser editada por Secretário de Saúde do Estado, do Município, do Distrito Federal ou Ministro de Estado da Saúde ou superiores em cada nível de gestão, publicada no Diário Oficial e amplamente divulgada pelos meios de comunicação.

§ 2º A medida de quarentena será adotada pelo prazo de até 40 (quarenta) dias, podendo se estender pelo tempo necessário para reduzir a transmissão comunitária e garantir a manutenção dos serviços de saúde no território.

§ 3º A extensão do prazo da quarentena de que trata o § 2º dependerá de prévia avaliação do Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE-nCoV) previsto na Portaria nº 188/GM/MS, de 3 de fevereiro de 2020.

§ 4º A medida de quarentena não poderá ser determinada ou mantida após o encerramento da Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional.

Art. 5º O descumprimento das medidas de isolamento e quarentena previstas nesta Portaria acarretará a responsabilização, nos termos previstos em lei".

6

Em vista das legítimas preocupações com o abastecimento de gêneros imprescindíveis à população e com a prestação de serviços essenciais, foi editada em 20 de março a Medida Provisória nº 926/2020, a qual foi convertida na Lei nº 14.035/2020, que, dentre outras disposições, acrescentou o § 8º ao art. 3º para dispor que qualquer medida para enfrentamento da

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE
Fls

calamidade pública, quando adotada, deveria resguardar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais.

A MP nº 926/2020, antes de sua conversão em lei, acrescentou a este mesmo art. 3º, os §§ 8º e 9º, segundo os quais 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.

Pois bem. Neste diapasão, o Decreto nº 10.282/2020, editado pela União, ainda antes da conversão da MP em lei, previa diversos seguimentos como de atividades essenciais no seu art. 3º, §1º.

Ocorre que, em razão de entendimentos e compreensões diversas de Governadores e Prefeitos a respeito do que constituiriam essas atividades e serviços a serem resguardados, e da abrangência da capacidade de ação de cada ente da federação, os referidos comandos normativos tiveram sua constitucionalidade questionada no STF por meio da ADI 6341.

No âmbito dessa ADI 6341 foi deferida medida cautelar, referendada pelo plenário à unanimidade, para conferir interpretação conforme a Constituição a fim de deixar claro que a União pode legislar sobre o tema, mas que o exercício desta competência deve sempre resguardar a autonomia dos Estados e dos Municípios. No entendimento do STF, portanto, a possibilidade de o chefe do Executivo Federal definir por decreto a essencialidade dos serviços públicos unilateralmente, demodo a obstar ou impedir o exercício da autonomia dos entes locais, afrontaria o princípio da separação e harmonia entre os poderes e o pacto federativo.

Assim é que na conversão da MP nº 926/2020 na Lei nº 14.035/2020, publicada em 12 de agosto de 2020, foi modificada a redação do § 9º do art. 3º da Lei nº 13.979/2020, que conglobou os §§ 8º e 9º e passou a estabelecer o seguinte:

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE MG
Fls. 11

"Art. 3º. (...)

§ 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".

Isso não significa, entretanto, que o Decreto nº 10.282/2020 tenha caducado, uma vez que, como afirmado, a vigilância sanitária compõe as ações e serviços do SUS, que integram uma rede regionalizada e hierarquizada de atuação interfederativa, tendo a União o papel de estabelecer normas gerais.

Ademais, o próprio art. 3º, § 9º da Lei nº 13.979/2020 atribui ao Poder Executivo, que conduz os programas e políticas de vigilância sanitária, o estabelecimento, mediante decreto, de critérios para resguardar o exercício de atividades essenciais, não podendo lei de iniciativa parlamentar buscar interferir no tema, sob pena de ofensa ao princípio da reserva da administração. A respeito do tema, é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal[2]:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais".

Assim, de acordo com o art. 3º, § 7º da Lei nº 13.979/2020 c/cart. 4º da Portaria nº 356/2020 do Ministério da Saúde, a competência para

[2] STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls. 15

adoção de medidas restritivas é do Poder Executivo, de modo que a matéria, em âmbito local, há de ser regulada por decreto do Prefeito e não por lei, quanto mais de iniciativa parlamentar. Nesse sentido, proposição de iniciativa parlamentar desacata o princípio da separação e harmonia entre os poderes (art. 2º, da Constituição Federal) e a reserva da administração (art. 84, IV aplicável por simetria nos termos do art. 29, caput, da Constituição Federal).

Ante ao exposto, o projeto de lei não se afigura revestido da condição de legalidade, razão pela qual concluímos que a proposta legislativa analisada não deve prosperar.

CONCLUSÃO

Deve ser ouvida unicamente a Comissão de Legislação e Justiça, por se tratar de vício exclusivo de juridicidade e ilegalidade.

QUORUM

Maioria simples dos Vereadores (art. 139, Parágrafo único do Regimento Interno).

9

TURNOS DE VOTAÇÃO

O Projeto deverá ser submetido a dois turnos de discussão e votação (art. 223, do Regimento Interno).

S.m.j., é o Parecer, sob censura.

CONSELHEIRO LAFAIETE, 08 DE JULHO DE 2021.

GILCINÉA DA CONSOLAÇÃO TELES
- Procuradora do Legislativo -
- OAB/MG 81.681 -

/GCT/

Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete

ESTADO DE MINAS GERAIS

EXPEDIENTE

13 JUL. 2021

Comunicado nº 084/2021

Comunicamos aos membros da Comissão de Legislação e Justiça, Vereadores Pedro Américo de Almeida, Damires Rinarlly Oliveira Pinto e Washington Fernando Bandeira, que os Projetos abaixo relacionados já se encontram à disposição da Comissão para parecer, e que o prazo regimental para o mesmo é de 10 (dez) dias, conforme dispõe o § 4º do art. 106 c/c art. 342 do Regimento Interno.

Comunicamos também que os Projetos relacionados já foram previamente analisados pela Procuradoria do Legislativo.

Nº	Assunto	Autor
Projeto de Lei 043/2021	Dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação de listagens de pacientes que aguardam por consultas com médicos especialistas, exames e cirurgias na rede pública de saúde municipal de Conselheiro Lafaiete.	Vereador Oswaldo Alves Barbosa
Projeto de Lei 044/2021	Dispõe sobre medidas de transparência a serem observadas durante situação de emergência e estado de calamidade pública no âmbito do Município de Conselheiro Lafaiete e dá outras providências.	Vereador Oswaldo Alves Barbosa
Projeto de Lei 045/2021	Autoriza o Município de Conselheiro Lafaiete a regularizar obras, edificações que se encontram em desacordo com a legislação pertinente, e dá outras providências.	Vereador Pedro Américo de Almeida
Projeto de Lei 046/2021	Acrescenta serviços e atividades essenciais aos já previstos no Município de Conselheiro Lafaiete - MG, em decorrência da pandemia da covid-19, e dá outras providências.	Vereadores João Paulo Fernandes Resende, André Luís de Menezes, Oswaldo Alves Barbosa, Erivelton Martins Jayme da Silva
Projeto de Lei 047/2021	Autoriza o Município de Conselheiro Lafaiete a fornecer botijão de gás a famílias de baixa renda.	Vereador Pedro Américo de Almeida

Gilcinéa da Consolação Teles
Procuradora do Legislativo
OAB/MG 81.681