Câmara Municipal de Pará de Minas - MG
PROTOCOLO GERAL 249/2021
Data: 16/02/2021 - Horário: 11:00
Legislativo - PJ 5/2021

PROCURADORIA GERAL

CMPM–PG 08 /2021

Parecer Jurídico ao Projeto de Lei nº02/2021, que dispõe o reconhecimento como serviço essencial à saúde o serviço prestado por academias de ginástica ou estabelecimento similar no município de Pará de Pará de Minas, sendo vedada a determinação de fechamento dos referidos estabelecimentos mesmo em período de calamidade pública.

O projeto de lei em estudo dispõe sobre o reconhecimento como serviço essencial à saúde o serviço prestado por academias de ginástica ou estabelecimento similar no município de Pará de Pará de Minas etc.

Certamente, o objetivo da proposta é garantir a essencialidade da atividade física e o funcionamento de estabelecimentos que prestam esses serviços de saúde por profissionais habilitados.

A Constituição Federal, de forma clara, determina que a saúde é um direito de todos e que é dever do poder público prover as condições necessárias para o desenvolvimento pleno desse direito, senão vejamos a redação dos arts. 6º, 196 e 197:

> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.
>
> Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido 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 sua promoção, proteção e recuperação.
>
> Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Como se vê, a Constituição Federal, em vários dispositivos, determinou que a saúde é direito de todos e dever do Estado.

Outro também não foi o entendimento do legislador ordinário ao editar a Lei nº 8080/1990, regulando, em todo o território nacional, as ações e os serviços de saúde.

> Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.
> § 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

> § 2º O dever do Estado não exclui o das pessoas, da família, das empresas e da sociedade.

Portanto, quanto à legalidade da matéria, entendemos não haver óbice.

Ultrapassada essa fase, deve-se analisar **se o projeto** em estudo **pode ser deflagrado no legislativo ou se a matéria seria de competência privativa do Executivo**.

A iniciativa da lei é, no processo legislativo, com a devida proporção, como o nascimento de uma pessoa. É a partir da iniciativa que os projetos podem se tornar leis, ou, ao contrário, serem negados.

Sérgio Resende de Barros, no seu artigo "Iniciativa das leis tributárias", escreveu o seguinte:

> Assim, a iniciativa legislativa do Poder Executivo pode ser privativa ou não. A privativa deve ser – e só pode ser – estabelecida explicitamente pelo texto constitucional, não se admitindo aqui nenhuma forma de exegese ampliativa. No processo legislativo federal, a iniciativa outorgada com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo está fixada no § 1° do artigo 61.(www.srbarros.com.br – iniciativa das leis)

Pedro Lenza, Mestre e doutor pela Faculdade de Direito do Largo São Francisco/USP, traça com maestria a regra geral para a iniciativa das leis, senão vejamos:

Iniciativa Concorrente

> A iniciativa concorrente refere-se à competência atribuída pela Constituição a mais de uma pessoa ou órgão para deflagrar o processo legislativo. Como exemplo, podemos lembrar a iniciativa para elaborar leis complementares e ordinárias, concedida a qualquer membro ou Comissão da Câmara, Senado ou Congresso, ao Presidente da República e aos cidadãos.

Iniciativa privativa (reservada ou exclusiva)

> Algumas leis são de iniciativa privativa de determinadas pessoas, só podendo o processo legislativo ser deflagrado por elas, sob pena de se configurar um vício formal de iniciativa, caracterizador da inconstitucionalidade do referido ato normativo.

E continua o autor:

> Muito embora a Constituição fale em competência privativa, melhor seria dizer competência exclusiva (ou reservada), em razão da marca de sua indelegabilidade..."
>
> (...)

> Como exemplo, lembramos o art. 61, §1°, que estabelece como leis de iniciativa privativa do Presidente da República as que: Fixem ou modifiquem: os efetivos das Forças Armadas; II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Alínea com redação dada pela Emenda Constitucional n° 18, de 1998); d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI (nova redação determinado pela EC n 32, de 11.09.2001); f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (**Direito Constitucional Esquematizado – pag.336 – 12ª edição, revista, atualizada e ampliada – Editora Saraiva**)

O que mais nos interessa, neste momento, é se o projeto em estudo pode ou não ser deflagrado por vereador, razão porque iremos nos ater somente a esse fato, sendo necessário, para tanto, uma análise do art.61, §1°, inciso II, alínea "a" da Constituição Federal, abaixo transcrito:

> Ar. 61-...
>
> § 1° São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
>
> I - .....
>
> II - disponham sobre:
>
> a)-criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

Carvalho Filho, em sua obra "Limites da Iniciativa Parlamentar sobre Políticas Públicas", aduz que, por ser a iniciativa privativa norma restritiva da função típica de legislar do Congresso Nacional:

> As hipóteses de iniciativa privativa devem ser interpretadas de forma restritiva, não apenas no sentido de que a enumeração constitucional é taxativa, mas também – e principalmente – porque não se deve ampliar, por via interpretativa, o alcance de seus dispositivos.

Porém, tanto nossos doutrinadores quanto o Supremo oscilavam quanto à interpretação do art. 61, §1°, inciso II da Constituição Federal, dando ora uma interpretação restritiva ora ampliativa.

No entanto, o Supremo Tribunal Federal, em decisão publicada em 29/9/2016, que teve como relator o Ministro Gilmar Mendes, fixou entendimento no sentido de reafirmar que não é inconstitucional lei municipal de iniciativa de vereador quando a matéria tratada não está no rol previsto no art. 61 da Constituição Federal.

> O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. (Recurso Extraordinário 878.911- Rio de Janeiro – Relator Ministro Gilmar Mendes)

Tal decisão inaugurou uma virada na hermenêutica da jurisprudência da Corte Superior e, como a repercussão geral possui eficácia *erga omnes* (vale para todos) e efeito vinculante, a partir do julgamento do Recurso Extraordinário 878.911/RJ pelo Supremo Tribunal Federal, passou a existir um novo paradigma envolvendo a iniciativa de leis de vereadores firmada na tese da decisão de que a interpretação quanto à reserva de iniciativa de lei do chefe do Executivo deve ser restritiva às matérias constantes no rol taxativo do art. 61, §1º, II da Carta da República, ou seja, a regra deve levar em conta a aplicação da interpretação restritiva e não ampliativa, e a procuradoria jurídica desta casa legislativa vem pautando seus posicionamentos com relação ao texto constitucional (art. 61, §1º, II, "a") de maneira restritiva para que não seja subvertido o sentido da lei.

Assim, considerando que o §1º, inciso II , alínea "a" do art. 61 da Constituição Federal estabelece ser de competência privativa do Chefe do Executivo somente **a "criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração"**, e que essa regra é compulsória (obrigatória), e a matéria do projeto em estudo (**reconhecimento como serviço essencial à saúde o serviço prestado por academias de ginástica ou estabelecimento similar no município de Pará de Minas**) não está contemplada pela Constituição Federal como sendo de iniciativa privativa, do Poder Executivo, **opinamos pela sua legalidade**.

Pará de Minas, 10 de fevereiro de 2021.

Antônio Carlos Lucas
Procurador Geral

Sheila Bastos Gomes
Procuradora Adjunta