PARECER JURÍDICO
PJL Nº 239/2020

EMENTA: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 9.114/2020. "ESTABELECE AS IGREJAS, OS TEMPLOS RELIGIOSOS DE QUALQUER CULTO E AS COMUNIDADES MISSIONÁRIAS COMO ATIVIDADE ESSENCIAL NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA". PROTOCOLO 7528/2020. INCOMPETÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE. NÃO TRAMITAÇÃO.

I – DO RELATÓRIO

Vem ao exame desta Procuradoria Jurídica Legislativa o Projeto de Lei Ordinária nº 9.114/2020, de autoria do Vereador Alexandre Pinzon Vargas, que "Estabelece as Igrejas, os templos religiosos de qualquer culto e as Comunidades Missionárias como atividade essencial no Município de Santa Maria".

Consoante justificativa acostada, a iniciativa tem por finalidade manter as portas das igrejas e templos religiosos abertas, com respaldo no artigo 5º, VI da Constituição Federal, a fim de garantir e preservar a liberdade religiosa e o funcionamento dos templos sem a possibilidade de interferência do poder público, regulamentando e fechando brechas para uma atuação ilegal.

É o breve relatório.

II - DO PARECER

II.1 – Da Competência:

Como de praxe, nas ordinárias análises equivalentes promovidas por esta Procuradoria Jurídica Legislativa, inicia-se examinando a adequação da matéria versada à competência municipal definida pela Constituição da República.

Assim, considerando o teor do presente projeto de lei, e levando em conta a própria justificativa a ele apresentada, vislumbra-se que fora proposto a pretexto de garantir o direito fundamental ao livre exercício dos cultos religiosos aos cidadãos santa-marienses.

De fato, o direito ao livre exercício dos cultos religiosos é fundamental, vem insculpido no artigo 5º, inciso VI da Constituição Federal e é vedado aos Entes federados embaraçar-lhes o funcionamento (artigo 19, I da CF).

Contudo, dado o infeliz contexto social, econômico e político decorrente das dificuldades advindas do enfrentamento à pandemia do novo coronavírus, Covid-19, a definição das competências estatais, sejam elas legislativas ou administrativas, tomou contornos extremamente peculiares em razão do estado de calamidade pública, de ordem internacional, instaurado.

Nesse sentido, via de regra, o legislador constituinte elencou competências de acordo com o âmbito de atuação e atenção de cada Ente federado: coube à União legislar sobre normas gerais (artigo 24, XII e § 1º da CF); aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente em âmbito regional e especial (artigo 24, XII da CF) e aos Municípios legislar de acordo com o interesse local (artigo 30, I da CF) e, ainda, suplementar a legislação federal e estadual no que couber (artigo 30, II da CF).

No que tange à competência material, administrativa, para cuidar da saúde, a Carta Magna definiu-a como comum a todos os Entes Federados (artigo 23, II).

II.1.1 – Da Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020 e da competência dos Entes federados:

O Congresso Nacional editou, em 06 de fevereiro de 2020, a Lei Federal nº 13.979, que "dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019", a qual, por sua vez, foi alterada pela MP nº 926/2020.

Tal diploma normativo passou a prever que as "medidas previstas (...), quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais" (artigo 3º, § 8º), bem como, que "o Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais" referidos (artigo 3º, § 9º).

De fato, o Decreto Federal nº 10.282, de 20 de março de 2020, que regulamenta esta Lei Federal nº 13.979/2020, a fim de definir, justamente, os serviços públicos e as atividades essenciais, prevê o seguinte:

> Art. 3º As medidas previstas na Lei nº 13.979, de 2020, deverão resguardar o exercício e o funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais a que se refere o § 1º.
> § 1º São serviços públicos e atividades essenciais aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, tais como:
> (...)
> XXXIX - atividades religiosas de qualquer natureza, obedecidas as determinações do Ministério da Saúde;

Entretanto, conforme notícia veiculada em seu sítio eletrônico, em 15 de abril de 2020, o Supremo Tribunal Federal, através do seu Plenário, por unanimidade, referendou a medida cautelar deferida em março, pelo ministro Marco Aurélio, na ADI nº 6341/DF, dando interpretação conforme à Constituição e confirmando o entendimento de que as medidas adotadas pelo Governo Federal na Medida Provisória nº 926/2020 para o enfrentamento do novo coronavírus **não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios**

(disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447):

> 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).

Bem como, da mesma forma, em 08 de abril de 2020, o ministro Alexandre de Moraes, reafirmou a competência dos demais Entes federados e, nos autos da ADPF nº 672/DF, **assegurou aos governos estaduais, distrital e municipal, no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus territórios, competência para a adoção ou manutenção de medidas restritivas durante a pandemia da Covid-19, tais como a imposição de distanciamento social, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais, circulação de pessoas, entre outras**.

No ponto de interesse para o presente estudo, imperioso ressaltar a seguinte passagem do voto de Sua Excelência:

> Em momentos de acentuada crise, **o fortalecimento da união e a ampliação de cooperação entre os três poderes, no âmbito de todos os entes federativos, são instrumentos essenciais e imprescindíveis a serem utilizados pelas diversas lideranças em defesa do interesse público, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais** ao combate da pandemia de COVID-19.

> Lamentavelmente, contudo, na condução dessa crise sem precedentes recentes no Brasil e no Mundo, mesmo em assuntos técnicos essenciais e de tratamento uniforme em âmbito internacional, **é fato notório a grave divergência de posicionamentos entre autoridades de níveis federativos diversos e, inclusive, entre autoridades federais componentes do mesmo nível de Governo, acarretando insegurança, intranquilidade e justificado receio em toda a sociedade**. (grifou-se)

II.1.2 – Da Flagrante Incompetência Municipal:

Data venia ao nobre Edil autor signatário, cuja preocupação com os legítimos anseios religiosos locais se evidencia, dado o contexto adrede caracterizado e as diretrizes então adotadas em prol da melhor condução de enfrentamento à atual pandemia, não só em âmbito municipal, mas estadual, nacional e internacional, **o objetivo visado com o projeto legislativo afigura-se flagrantemente inconstitucional**.

Ora, à medida em que as mais complexas decisões restritivas adotadas, notadamente pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, baseiam-se, exaustivamente, em fundamentados estudos técnico-científicos multidisciplinares, como é o caso do Sistema de Distanciamento Controlado, instituído pelo Decreto Executivo nº 55.240/2020, **não há como o Município de Santa Maria, mesmo que se valendo de sua autonomia legislativa amparada em suposto interesse local ao livre exercício dos cultos religiosos, carente, contudo, de qualquer amparo técnico nesse sentido, engendrar questionável subterfúgio para criar especiais exceções às normativas a todos impostas**.

Como dito, a importância do direito ao livre exercício dos cultos religiosos é inegável e deve ser valorizada e reforçada, todavia, em atenção precípua ao direito à vida e à saúde, é responsável que o Sistema de Distanciamento Controlado implantado em todo o Estado do Rio Grande do Sul seja rigorosamente obedecido por cada um dos seus Municípios, até porque, infelizmente, **o enfrentamento à pandemia não é uma exclusividade de Santa Maria, e só será bem sucedido, como muito bem posto pelo Ilustre Ministro Alexandre de Moraes, quando houver justa cooperação, no âmbito de todos os entes federativos, com absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de**

equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes.

Assim, ante tais pertinentes considerações, entende-se que o Projeto de Lei ora proposto, fundamentado genérica e tão somente na intenção de proteger o direito fundamental ao livre exercício dos cultos religiosos, **acaba, pois, em verdade, a desproteger e a desprestigiar o próprio direito à saúde, já que, mesmo absolutamente desamparado de qualquer estudo técnico-científico, intenta criar uma exceção permanente, vigente tão somente no Município de Santa Maria, que pode não condizer com aquela então imposta pelo Sistema de Distanciamento Controlado determinado pelo Estado do Rio Grande do Sul**.

Reforça-se, nem o enfrentamento à pandemia, nem o direito fundamental ao livre exercício dos cultos religiosos, nem mesmo o direito fundamental à saúde é uma exclusividade do Município de Santa Maria, que se vê, portanto, absolutamente incompetente para criar suas próprias exceções e definir o que é ou não atividade essencial, em dissonância ao sistema de enfrentamento vigente e em inegável prejuízo ao próprio esforço conjunto dos demais Entes federados, ou seja, o presente projeto legislativo incorre no que dispõe o artigo 44 do Decreto Estadual nº 55.154/2020, já que não encontra guarida nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição Federal, pois, ao que se propõe, vai muito além de eventual interesse local e suplementação da legislação federal e estadual.

II.2 – Da Notícia de Fato nº 00865.003.834/2020:

Por fim, válido mencionar que este Projeto de Lei nº 9.114/2020, assim como o de nº 9.111/2020, proposto pelos Vereadores João Ricardo Baptista Vargas e Francisco Harrisson Souza com o fim de “reconhecer a prática da atividade física e do exercício físico como essenciais para saúde da população de Santa Maria e declara a Essencialidade dos estabelecimentos de prestação de serviços de educação física públicos ou privados como forma de prevenir doenças físicas e mentais no âmbito do Município de Santa Maria”, fez com que a Dra. Clarissa Duarte Pillar, Procuradora Geral do Município, pedisse auxílio,

através do aplicativo pessoal whatsapp, ao Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul.

O respeitável órgão do *Parquet* manifestou-se através da Notícia de Fato nº 00865.003.834/2020, encaminhando ofício a todos os nobres vereadores e a esta Procuradoria Jurídica Legislativa, em que promove detido e aprofundado estudo acerca da inconstitucionalidade dos referidos projetos legislativos e conclui da seguinte forma:

> Dito isto, o Ministério Público, frente aos projetos de lei que tramitam nesta Casa Legislativa, que mostram-se em tese inconstitucionais, **solicita a Vossa Excelência que, quando da elaboração de projetos de lei, busque orientar-se pelos apontamentos acima referidos, observando a compatibilidade da legislação local com as legislações estadual e federal e, acima de tudo, a obediência irrestrita à Constituição Federal.** (grifo no original)
>
> Cumpre, por fim, alertar para que haverá imediata ação ministerial no sentido de que não passem a ter/deixem de ter vigência leis aprovadas com o viés acima apontado.

Como visto, a conclusão do estudo promovido pelo Ministério Público vem na mesma linha de entendimento sustentada neste parecer, ou seja, pela evidente inconstitucionalidade do projeto de lei proposto.

Contudo, a Constituição Federal estabeleceu as diretrizes para o regular processo legislativo a partir de seu artigo 59, que foram reproduzidas, obrigatoriamente, tanto na Constituição Estadual (artigo 57 e seguintes) quanto na Lei Orgânica Municipal (artigo 79 e seguintes).

Sem maiores digressões, tem-se que o papel da Procuradoria Geral do Município está em bem orientar o Senhor Prefeito Municipal quanto a eventual veto jurídico, ou seja, aquele aposto em face de ilegalidades ou inconstitucionalidades, como no presente caso, acaso este projeto tenha normal seguimento e seja aprovado pelo Plenário desta Câmara Municipal.

De outra banda, no que tange ao Ministério Público, este sequer participa do Processo Legislativo em qualquer uma de suas fases e em qualquer um dos âmbitos federativos, oportunidade em que o ofício suprarreferido deve ser recebido como uma orientação em reforço à regular atuação deste

parlamento, e não como uma consulta ou controle de constitucionalidade prévio, o qual, vale salientar, não existe na espécie.

No ponto, o controle de constitucionalidade preventivo tem vez justamente quando esta Procuradoria Jurídica Legislativa, de forma opinativa, manifesta-se a respeito; quando a Comissão Permanente de Constituição, Justiça, Ética e Decoro Parlamentar, de forma terminativa, analisa os expedientes legislativos; e quando o Senhor Prefeito Municipal, muito provavelmente orientado, oportunamente, pela sua Procuradoria Municipal, delibera sobre o veto.

Repisa-se, é para tanto que o devido processo legislativo foi tão minuciosamente desenhado pelo legislador constitucional, havendo cada um dos Poderes Públicos, em seu adequado momento, oportunidade de manifestar-se a respeito, não antes e nem depois.

III – DA CONCLUSÃO

É nesse contexto, **ante o acima exposto e em face do inarredável vício de inconstitucionalidade decorrente da incompetência do autor para legislar acerca da matéria da forma como se propõem** que esta Procuradoria Jurídica Legislativa, no oportuno exercício de suas atribuições e competências legais, vem **OPINAR** pela **NÃO TRAMITAÇÃO** do Projeto de Lei Ordinária nº 9.114/2020.

Necessário, retornem-se para nova manifestação.

É o parecer.

Santa Maria, 31 de julho de 2020.

Alessandra Barcelos Carpes Cortina
Analista Jurídica Legislativa
OAB/RS 65.795

Marcelo Saldanha Machado
Analista Jurídico Legislativo
OAB/RS 90.289

Pedro Ernesto Thies Baladão
Assessor Superior da Procuradoria

João Pedro Tier Albineli
Estagiário da Procuradoria

Lucas Saccol Meyne
Procurador Jurídico Legislativo
OAB/RS 108.881