



PARECER AJL/CMT Nº 57/2021.

Teresina (PI), 05 de abril de 2021.

**Assunto:** Projeto de Lei nº 63/2021

**Autor:** Vereador Renato Berger

**Ementa:** “Dispõe sobre a prática da atividade física e do exercício físico como essenciais para a população de Teresina em estabelecimentos prestadores de serviços destinados a essa finalidade, bem como em espaços públicos.”

## I – RELATÓRIO

De autoria do ilustre Vereador acima identificado, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Dispõe sobre a prática da atividade física e do exercício físico como essenciais para a população de Teresina em estabelecimentos prestadores de serviços destinados a essa finalidade, bem como em espaços públicos.”.

As razões da proposta foram delineadas em justificativa em anexo ao projeto.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

## II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

**Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.**

[...]

**§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico,**



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

### **III – EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, em conformidade com o disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Quanto aos demais aspectos concernentes à redação legislativa, cumpre informar a competência da divisão de redação legislativa, conforme artigo 32 da **Resolução Normativa nº 111/2018**:

*Art. 32. À Divisão de Redação Legislativa (DRL) compete **analisar as proposições legislativas prontas para deliberação pelo Plenário da Câmara Municipal, no tocante à técnica legislativa**; supervisionar a elaboração das minutas de redação final, de redação para o segundo turno e de redação do vencido das proposições aprovadas pelo Plenário a ser submetida à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

*Municipal; supervisionar a revisão dos textos finais das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões, procedendo às adequações necessárias em observância aos preceitos de técnica legislativa; supervisionar a elaboração dos quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal, em cotejo com os textos da legislação vigente, das emendas apresentadas, da redação final aprovada e dos vetos; disponibilizar na internet, para acesso público, as redações finais, redações para o segundo turno e redações do vencido aprovadas pelo Plenário, os textos finais revisados das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas.*

#### **IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL**

A proposição legislativa em epígrafe dispõe sobre o reconhecimento, no âmbito do Município de Teresina, da prática da atividade física, ministrada por profissionais de Educação Física, como essencial para a população, a fim de que possa ser realizada em espaços públicos e estabelecimentos destinados a essa finalidade, nos tempos de crises ocasionadas por moléstias contagiosas ou catástrofes naturais.

Embora louvável o projeto de lei apresentado, a proposição não merece prosperar pelos motivos que se explanará adiante.

Inicialmente, quanto à competência para legislar sobre saúde, cumpre assinalar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 estabelece, em seu art. 24, inciso XII, que essa será exercida concorrentemente pela União, Estados e Distrito Federal. Eis a sua redação:

***Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:***

*(...)*

***XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; (grifo nosso)***

A par disso, insta ressaltar que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do art. 24 da CRFB/88, suplementando a legislação federal e a estadual no que



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

couber. Tal argumento encontra respaldo no art. 30, incisos I e II, da CRFB/88 e no art. 12, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, respectivamente:

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I – legislar sobre assuntos de interesse local;*

*II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo nosso)*

*Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:*

*I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)*

Convém trazer à baila, na mesma ordem de ideias, os ensinamentos expendidos por Gilmar Ferreira Mendes:

*A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, como melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais.* (MENDES, Gilmar Ferreira. et. al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 776) (grifo nosso)

Ademais, o art. 23, inciso II, da CRFB/88 e o art. 13, inciso XIX, da LOM estabelecem ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde.

Nesse diapasão, impende registrar a decisão do Supremo Tribunal Federal - STF - em análise da Lei 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", assentando que as providências adotadas pelo Governo Federal não afastam atos a serem praticados por Estado, o Distrito Federal e Município, considerada a competência concorrente na forma do artigo 23, inciso II, da Lei Maior.



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

Nesse sentido, confira as explicações abaixo<sup>1</sup>:

*A Lei nº 13.979/2020 prevê medidas que poderão ser adotadas pelo Brasil para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.*

*A MP 926/2020 alterou o caput e o inciso VI do art. 3º da Lei nº 13.979/2020 e acrescentou os §§ 8º a 11 ao art. 3º da Lei nº 13.979/2020.*

*Foi ajuizada uma ADI contra esta MP.*

*O STF, ao apreciar a medida cautelar, decidiu:*

- confirmar a medida acauteladora concedida monocraticamente pelo Relator para “tornar explícita, no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente.” Em outras palavras, as providências adotadas pelo Governo Federal “não afastam atos a serem praticados por Estado, o Distrito Federal e Município considerada a competência concorrente na forma do artigo 23, inciso II, da Lei Maior.”*
- dar interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei nº 13.979/2020, a fim de explicitar que o Presidente da República pode dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais, no entanto, esse decreto deverá preservar a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição Federal. STF. Plenário. ADI 6341 MC-Ref/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Edson Fachin, julgado em 15/4/2020 (Info 973) (grifo nosso)*

De outra perspectiva, impende analisar o projeto de lei segundo as orientações dos tribunais brasileiros, inclusive o STF, no caso de conflito em relação às normas e medidas sanitárias editadas pelos entes federados no contexto de enfrentamento da pandemia (COVID-19).

A respeito dessa temática, o Supremo Tribunal Federal decidiu (ADI nº 6.341/DF; ADPF nº 672/DF) que as ações voltadas ao controle e combate da pandemia causada pelo novo coronavírus inserem-se no feixe de competência comum dos entes federados, que devem exercê-la nos limites de suas atribuições a nível nacional, regional e local, sempre tendo como norte a cooperação e articulação entre as esferas de governo, de

<sup>1</sup> CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Além da União, os Estados/DF e Municípios também podem adotar medidas de combate ao coronavírus considerando que a proteção da saúde é de competência concorrente; o Presidente pode definir as atividades essenciais, mas preservando a autonomia dos entes.** Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/5bca8566db79f3788be9efd96c9ed70d>>. Acesso em: 24/03/2021.



modo a assegurar a eficácia dessas medidas, notadamente porque dizem respeito à saúde pública.

Nessa conjuntura, surge acalorado debate jurídico sobre a constitucionalidade de legislações municipais que divergem dos decretos estaduais determinando medidas sanitárias para enfrentamento da pandemia. Os tribunais de Justiça já começaram a apreciar se essas legislações municipais que contrariam decretos estaduais podem ou não ser admitidas. Em geral, as cortes estaduais estão solucionando a questão afastando as normas municipais<sup>2</sup>.

Sobre esse cenário jurídico, confira<sup>3</sup>:

#### **12. Decisão liminar (TJPR)**

*Deferida medida liminar para suspender os efeitos de decreto municipal que afrouxou medidas sanitárias restritivas, permitindo, sem qualquer indicação técnica de melhora do quadro de pandemia, o funcionamento da quase totalidade dos estabelecimentos comerciais do município, sendo que, dentre eles, consta uma série de atividades não contidas no rol de atividades essenciais enumeradas no Decreto Presidencial e no Decreto Estadual nº 4.317/2020.*

#### **22. Decisão em sede liminar em Ação Civil Pública (MPPR/Castro)**

*Deferimento da antecipação da tutela, a fim de suspender os efeitos do Decreto Municipal nº 174 de 04 de abril de 2020, do Município de Castro, a partir da zero hora da data de hoje, dia 06 de abril de 2020, devendo o Município, imediatamente, a partir da intimação, divulgar a manutenção das medidas sanitárias restritivas anteriormente estabelecidas, em especial pelo Decreto nº 162/2020, por todos os canais disponíveis, inclusive no endereço eletrônico da Prefeitura Municipal de Castro e nas redes sociais oficiais de comunicado oficial.*

#### **27. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672 (STF)**

*O Requerente formula pedido de concessão de medida cautelar para determinar ao Presidente da República que se abstenha de praticar atos contrários às políticas de isolamento social adotadas pelos Estados e Municípios, e para determinar a implementação imediata de medidas econômicas de apoio aos setores mais atingidos pela crise. Concessão parcial da medida cautelar para DETERMINAR a efetiva observância dos artigos 23, II e IX; 24, XII; 30, II e 198, todos da Constituição Federal na aplicação da Lei 13.979/20 e dispositivos conexos, reconhecendo e assegurando o exercício da competência concorrente dos*

<sup>2</sup> <https://www.conjur.com.br/2020-mai-04/divergencias-entre-decretos-estaduais-municipais-chegam-aos-tjs>

<sup>3</sup> <https://saude.mppr.mp.br/pagina-1258.html>



*governos estaduais e distrital e suplementar dos governos municipais, cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como, a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outras; independentemente de superveniência de ato federal em sentido contrário, sem prejuízo da competência geral da união para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário.*

#### **107. Ação Direta de Inconstitucionalidade**

*Promovida pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, com o fim de que seja declarada a inconstitucionalidade de norma do Município de Santos, permitindo o funcionamento irrestrito de salões de beleza e barbearias, dentre outras disposições não previstas na fase laranja do Plano São Paulo do Governo do Estado.*

#### **110. Decisão Monocrática**

*TJ Minas Gerais. Ação declaratória de Constitucionalidade. VALIDADE E EFICÁCIA DAS DISPOSIÇÕES RESTRITIVAS ESTADUAIS – NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA PELOS MUNICÍPIOS Determinar a imediata suspensão da eficácia das decisões que afastaram a aplicabilidade de normas estaduais.*

Ainda sobre a análise das competências dos ente federados em matéria de saúde pública, vale transcrever ementa da lavra do Tribunal de Minas Gerais ressaltando que as decisões dos gestores municipais devem ser pautadas em estudos, dados científicos e diretrizes dos órgãos internacionais e nacionais competentes (Organização Mundial da Saúde, Ministério da Saúde, Secretarias Estadual e Municipal de Saúde), veja:

**EMENTA: AGRADO DE INSTRUMENTO. PRELIMINAR DE SUSPENSÃO DO PROCESSO. REJEIÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA (COVID-19). COMPETÊNCIA MATERIAL COMUM DOS ENTES FEDERADOS. PRECEDENTES NO STF. MUNICÍPIO DE ITAÚNA. DECRETO Nº 7.156/20. AUTORIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTO DE RESTAURANTES E SIMILARES PARA CONSUMO LOCAL, CLÍNICAS DE ESTÉTICA E DOS CULTOS RELIGIOSOS SEM LIMITAÇÃO DE PESSOAS. DESARRAZOABILIDADE. POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL. SUPREMACIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS À VIDA E À SAÚDE. ILEGALIDADE. RECURSO NÃO PROVIDO.**



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

- 1. Embora a presente ação civil pública verse sobre a matéria tratada na ação declaratória de constitucionalidade nº 1.0000.20.459.246-3/000, a ordem de suspensão determinada naquela demanda não afeta o julgamento deste agravo de instrumento, porquanto interposto contra decisão deferitória da tutela de urgência, incidindo, assim, a norma do art. 314, do CPC, que autoriza a prática de atos processuais urgentes durante a suspensão do processo, a fim de evitar danos irreparáveis.*
- 2. Conforme vem reiteradamente decidindo o Supremo Tribunal Federal (ADI nº 6.341/DF; ADPF nº 672/DF), as ações voltadas ao controle e combate da pandemia causada pelo novo coronavírus inserem-se no feixe de competência comum dos entes federados, que devem exercê-la nos limites de suas atribuições a nível nacional, regional e local, sempre tendo como norte a cooperação e articulação entre as esferas de governo, de modo a assegurar a eficácia dessas medidas, notadamente porque dizem respeito à saúde pública, cujas ações e serviços integram um sistema único (SUS).*
- 3. Entretanto, no modelo de federalismo cooperativo, as decisões dos gestores municipais quanto às medidas de enfrentamento da pandemia, seja para restringi-las ou flexibilizá-las, por envolverem questões que transcendem o interesse local e que, portanto, podem impactar a vida de milhares de pessoas, devem ser pautadas em estudos, dados científicos e diretrizes dos órgãos internacionais e nacionais competentes (Organização Mundial da Saúde, Ministério da Saúde, Secretarias Estadual e Municipal de Saúde), porquanto, a má condução das providências de proteção sanitária em um único Município pode colocar em risco toda uma região, além de gerar consequências gravosas para o sistema estadual de saúde, mormente se se considerar que a maioria dos Municípios mineiros não tem leitos de UTI (Unidade de Terapia Intensiva), que podem ser essenciais para tratamento de casos graves de COVID-19.*
- 4. O Decreto nº 7.156/20, ao autorizar o funcionamento de restaurantes e similares para consumo local, das clínicas de estética e dos cultos religiosos sem limitação do número de pessoas, apresenta-se desarrazoado no atual contexto de enfrentamento da pandemia - em que não há medicamentos disponíveis com eficácia comprovada e as vacinas ainda estão em fase de teste -, caracterizando ofensa aos direitos fundamentais à saúde e à vida, a ensejar o controle jurisdicional do ato.*
- 5. Considerando que as determinações contidas no Decreto Municipal nº 7.156/20, no sentido de autorizar o funcionamento de determinados estabelecimentos, vão de encontro ao ordenamento constitucional vigente, deve ser mantida a decisão que determinou a suspensão das respectivas normas locais, notadamente porque, em se tratando do direito à saúde, aplica-se o princípio da precaução. (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.20.076715-0/001, Relator(a): Des.(a) Bitencourt Marcondes, 19ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 13/08/2020, publicação da súmula em 20/08/2020)*





**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

Partindo dessa exposição, considerando a repartição de competências legislativas concorrentes e administrativas comuns, extrai-se a compreensão de que o Município, em cotejo com normatização estadual, está autorizado a realizar ajustes, de acordo com as especificidades de seu território, desde que justificáveis, do ponto de vista da saúde, adotando determinada opção por entender ser a mais adequada para garantir a saúde pública.

Em âmbito estadual, merece registro que vigora o Decreto nº 19.554, de 04 de abril de 2021, que " Dispõe sobre as medidas sanitárias excepcionais a serem adotadas do dia 5 ao dia 11 de abril de 2021, em todo o estado do Piauí, voltadas para o enfrentamento da Covid-19", o qual estebelece:

*Art. 1º Dispõe sobre as medidas sanitárias excepcionais a serem adotadas do dia 5 ao dia 11 de abril de 2021, em todo o Estado do Piauí, voltadas para o enfrentamento da COVID-19.*

*Art. 2º Fica determinada a adoção das seguintes medidas para os dias 5, 6, 7 e 8 de abril de 2021:*

***I - ficarão suspensas as atividades que envolvam aglomeração, eventos culturais, atividades esportivas e sociais, bem como o funcionamento de boates, casas de shows e quaisquer tipos de estabelecimentos que promovam atividades festivas, em espaço público ou privado, em ambiente fechado ou aberto, com ou sem venda de ingresso;***

*Art. 3º A partir das 20h do dia 8 de abril até as 24h do dia 11 de abril de 2021, ficarão suspensas todas as atividades econômico-sociais, com exceção das seguintes **atividades consideradas essenciais**:*

*I mercearias, mercadinhos, mercados, supermercados, hipermercados, padarias e produtos alimentícios; II farmácias, drogarias, produtos sanitários e de limpeza; III oficinas mecânicas e borracharias; IV lojas de conveniência e lojas de produtos alimentícios situadas em rodovias estaduais e federais, exclusivamente para atendimento de pessoas em trânsito; V postos revendedores de combustíveis e distribuidoras de gás; VI hotéis, com atendimento exclusivo dos hóspedes; VII - distribuidoras e transportadoras; VIII serviços de segurança pública e vigilância; IX serviços de alimentação preparada e bebidas exclusivamente para sistema de delivery ou drive-thru; X serviços de telecomunicação, processamento de dados, call center e imprensa; XI serviços de saúde, respeitadas as normas expedidas pela Secretaria de Saúde do Estado do Piauí; XII - serviços de saneamento básico, transporte de passageiros, energia elétrica e funerários; XIII agricultura, pecuária, extrativismo e indústria; XIV bancos e lotéricas; XV - templos, igrejas, centros espíritas e terreiros.*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

Considerando que a proposição municipal contempla atividade ou serviço não considerados essenciais em determinação estadual, seja pelo atual teor do Decreto nº 19.554, de 4 de abril de 2021, ou por outro que venha a substituí-lo, sem qualquer justificativa técnica evidenciando a prevalência de interesse local no caso, a fim de justificar o afastamento da norma estadual, sobretudo quanto à realidade da pandemia no município e capacidade do sistema de saúde municipal de suportar o atendimento da população acometida da doença COVID-19.

Dada a importância e gravidade do problema atualmente enfrentado, além de estar alinhada à diretriz estadual, qualquer atividade legiferante municipal destinada a tratar de quarentena dentro do espaço reservado ao Município também deve vir embasada em evidências científicas ou em análises técnicas sobre informações estratégicas de saúde.

O Decreto Estadual, por sua vez, determinou medidas sanitárias com base em avaliação epidemiológica e recomendações do Centro de Operações Emergenciais em Saúde Pública do Estado do Piauí - COE/PI.

*In casu*, considerando que o legislador municipal não apresentou embasamento em dados científicos e recomendações de órgãos técnicos a respeito da situação da pandemia no município apontando que a medida requestada seria suficiente e mais adequada à proteção da saúde pública, evidenciando a necessidade de resguardar interesse local em contrariedade à normatização estadual, constata-se a incompatibilidade do presente projeto com o ordenamento jurídico.

## **V - CONCLUSÃO**

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **REJEIÇÃO** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora examinado.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

*Flavielle e. coelho*  
**FLAVIELLE CARVALHO COELHO**  
**ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA**  
**MATRÍCULA 07883-2 CMT**

*Flavielle Carvalho Coe*  
**Assessora Jurídica Legislativa - C.M.T.**  
**Mat.: 07883-2**