

**PARECER JURÍDICO:** 017/2021

**AUTORIDADE CONSULENTE:** Presidente da CMI

**REFERÊNCIA:** Projeto de Lei nº 5.339/2021

**EMENTA:** “Estabelece as Igrejas e os Templos de qualquer culto como atividade essencial em períodos de calamidade pública no Município de Imbituba/SC”.

## **I – RELATÓRIO:**

Versam os presentes autos sobre consulta formulado pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Humberto Carlos dos Santos, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n. 5.339/2021, que estabelece as Igrejas e os Templos de qualquer culto como atividade essencial em períodos de calamidade pública no Município de Imbituba/SC.

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 05 de maio de 2021, sendo lido em Plenário para a devida publicidade ainda no dia 10 do mesmo mês.

Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final para exarar Parecer. Ao seu tempo, a Comissão solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente.

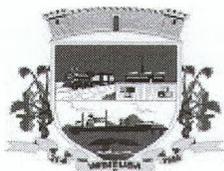
É o Relatório. Segue o Parecer.

## **II – DOS FUNDAMENTOS:**

*Ab initio*, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência de propor a matéria, percebe-se a legalidade em perfeita ordem, vez que a iniciativa da propositura está revestida de todas as formalidades legais.

É o Senhor Vereador competente para propor o Projeto de Lei, pois não se refere à matéria de iniciativa privativa do Executivo municipal, vez que não consta no rol do art. 72 da Lei Orgânica do Município de Imbituba:

Art. 72 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:



- I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- III - criação, estruturação e atribuições das Secretárias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;
- IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio e subvenções.

Combina-se ao artigo *suso*, o estabelecido no art. 70 da LOM, senão vejamos:

Art. 70 - A iniciativa das Leis Complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, representados, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

**I - legislar sobre assuntos de interesse local;**

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

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

(...). (grifei).

Verifica-se, portanto, que o texto normativo do Projeto de Lei se insere na definição de interesse local, ao dispor sobre tema de interesse geral da população, sem relação com matéria estritamente administrativa, razão pela qual pode decorrer de iniciativa parlamentar.

**Nesse passo, em relação à técnica legislativa, o presente Projeto de Lei está de acordo com a Lei, não contrariando nenhuma ordem jurídica, pois a iniciativa parlamentar é legítima, uma vez que não se trata de matéria cuja competência seja privativa de outro Poder (CF, art. 61).**



*In casu*, a matéria proposta no Projeto de Lei em análise é composto por três artigos, e busca referendar a atividade religiosa como essencial. O projeto prevê, ainda, que existindo permissão para a abertura dos templos para a realização de suas atividades, deverá a organização religiosa adotar as medidas de preservação da segurança ou biossegurança de seus membros nos termos das diretrizes adotadas pelos órgãos reguladores competentes, podendo realizar a limitação do número de pessoas pertencentes nesses espaços, de acordo com a gravidade da situação.

De acordo com a justificativa acostada à proposição, a iniciativa tem por finalidade resguardar a liberdade religiosa, 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 (artigo 19, I da CF).

Em consonância com o preceito constitucional, a Lei Orgânica do Município estabelece a competência municipal para legislar sobre assunto de interesse local (art. 15, inciso I) e de forma concorrente, legislar sobre assuntos comuns com o Estado (art. 17, inciso II). Assim, o Projeto de Lei pretende dar efetividade a imposições Constitucionais - Federal e Estadual – em prol do livre exercício dos cultos religiosos e garantia à proteção aos locais de culto e suas liturgias.

De fato, o direito ao livre exercício dos cultos religiosos é fundamental, sendo previsto na Lei Orgânica do Município, segundo o qual o poder público promoverá a proteção das manifestações religiosas:

Art. 20 - Além de outros casos previstos nesta Lei Orgânica, ao Município é vedado: I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-las, **embaraçar-lhes o funcionamento** ou manter com elas ou seus representantes relações de dependências ou aliança, ressalvada na forma da Lei, a colaboração de interesse público; (g.n).

Não obstante, diante da pandemia do COVID-19, 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 Medida Provisória nº 926/2020.

A MP em questão alterou dispositivos da Lei nº 13.979/20 que, dentre outras disposições, 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).

Em seguida, foram editados os Decretos Federais nº 10.282/20 e nº 10.292/20, que dispõem sobre as atividades consideradas essenciais sendo expressamente, neste último, as



atividades religiosas de qualquer natureza enquadradas no rol das atividades que não podem parar em tempos de crise do coronavírus, senão vejamos:

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;

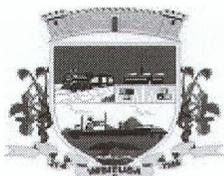
É de bom alvitre ressaltar que deve haver ponderação entre a saúde pública com o risco de proliferação da doença e o direito de liberdade religiosa. Desse modo, colhe-se do Decreto Federal que desde que atendidas as determinações do Ministério da Saúde, as atividades religiosas poderão ser retomadas, desde que, observados os princípios da razoabilidade de proporcionalidade, pois o direito à vida é prevalecente.

Neste ponto, 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, cabendo ao Município suplementar a legislação federal e estadual no que couber (artigo 30, I e II da CF).

**Destaca-se que a matéria é aperfilhada em norma Federal, como já visto alhures, e também em norma Estadual - Lei nº 17.940, de 8 de maio de 2020. Assim, no Estado de Santa Catarina, por força da legislação recente, já é reconhecida a atividade religiosa como essencial para a população catarinense em tempos de crises ocasionadas por moléstias contagiosas ou catástrofes naturais.**

Em que pese a boa intenção do Vereador, autor do Projeto de Lei, atenta-se que pelo sentir do momento, é certo que reconhecer igrejas e templos religiosos de qualquer culto como atividade essencial, no âmbito municipal, pode gerar conflitos – insegurança jurídica – porquanto, em situações mais graves da pandemia, as restrições estaduais devem ser seguidas pelo decreto municipal.

Nessa esteira, o Min. Alexandre de Moraes, nos autos da ADPF nº 672/DF, reafirmou a competência dos demais entes federados e assegurou aos governos estadual, 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. Por amor ao narrado, imperioso ressaltar a inteligência do voto do Excelentíssimo Ministro:



**CÂMARA MUNICIPAL DE IMBITUBA**  
**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA**



Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo<sup>1</sup>. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

**É o Parecer que se submete à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa Legislativa.**

À consideração superior.

Imbituba/SC, 19 de maio de 2021.

**Marina Castelan da Silva**  
Assessora Jurídica da Presidência  
CÂMARA MUNICIPAL DE IMBITUBA  
*Marina Castelan*  
Assessora Jurídica da Presidência  
OAB/SC 46.707

<sup>1</sup> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)