



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 8/2021 fls. 1/8

COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER Nº 8/2021

PROJETO DE LEI Nº 80/2020

"Reconhece a atividade Religiosa como essencial no âmbito do Município de Hortolândia

Autor: Vereador Paulo Pereira da Silva

Relator: Vereador Reginaldo Roberto Rodrigues da Costa

I – RELATÓRIO

Segue para análise da Comissão de Justiça e Redação o **Projeto de Lei nº 80/2020**, de autoria do Nobre Vereador Paulo Pereira da Silva, que reconhece a atividade Religiosa como essencial no âmbito do Município de Hortolândia.

Em sua justificativa o Autor aduz que:

A presente propositura visa propor diretriz para o Poder Público Municipal de Hortolândia, reconhecendo as atividades religiosas como atividade essencial que serão sempre mantidas em tempos de crise por moléstias contagiosas ou catástrofes.

O ordenamento jurídico Brasileiro possui poucas referências ao tratamento das atividades essenciais. Apenas nos acontecimentos de 2020, com o advento da Covid-19, a discussão se aprofundou.

A Constituição Federal aborda o tema ao tratar do direito de greve, em seu art. 9, §1º e §2º, afirma que "lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade (...) e os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei".

Tal direito foi regulamentado pela Lei Federal nº 7.783/1989, que dispõe sobre o exercício do direito de greve, traz uma lista de atividades que reputa como essenciais, inadiáveis da comunidade, conforme previsto no art. 10:

Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:

- I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;
- II - assistência médica e hospitalar;
- III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;
- IV - funerários;
- V - transporte coletivo;
- VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;
- VII - telecomunicações;
- VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 8/2021 fls. 2/8

IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;

X - controle de tráfego aéreo e navegação aérea; (Redação dada pela Lei nº 13.903, de 2019);

XI compensação bancária;

XII - atividades médico-periciais relacionadas com o regime geral de previdência social e a assistência social; (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019);

XIII - atividades médico-periciais relacionadas com a caracterização do impedimento físico, mental, intelectual ou sensorial da pessoa com deficiência, por meio da integração de equipes multiprofissionais e interdisciplinares, para fins de reconhecimento de direitos previstos em lei, em especial na Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); e (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019);

XIV - outras prestações médico-periciais de carreira de Perito Médico Federal indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019);

XV - atividades portuárias. (Incluído pela Lei nº 14.047, de 2020)

A essencialidade e imprescindibilidade das atividades listadas acima está ligada ao atendimento das necessidades básicas da coletividade, eis que uma sociedade que não disponha de abastecimento de água, coleta de esgoto e lixo, fornecimento de energia, transporte coletivo, meios de comunicação, estaria exposta a um caos muito mais grave do que se pode aceitar.

Portanto, atividades essenciais são aquelas cuja interrupção é impensável para a continuidade do funcionamento da vida coletiva e cuja ausência pode levar ao colapso e ao caos.

No contexto do enfrentamento a Covid-19, a Lei Federal nº 13.979/2020 adotou um processo de definição de atividades essenciais que visava combater o alastramento de um vírus, à época ainda pouco conhecida. Desta forma, não é possível afirmar que o conceito de essencialidade tenha sofrido alteração com as medidas de combate ao Covid-19.

O critério de indispensabilidade para a vida em sociedade não ganha um novo conteúdo a cada decreto que é expedido pelos Poderes Públicos.

No fim das contas temos que atividade essencial é um conceito jurídico indeterminado, ao qual o legislador não conferiu delimitação precisa a exemplo de termos como interesse público, bons costumes e boafé, os quais devem ser extraídos caso a caso por meio de uma interpretação que leve em conta parâmetros de razoabilidade. Fixado o entendimento, passa-se então aos motivos pelos quais se deve incluir as atividades religiosas como essenciais.

A liberdade de culto deve ser garantida, nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil e da Declaração Universal dos Direitos Humanos. São inúmeros os estudos que demonstram a importância e a influência da religião na saúde mental das pessoas. "A maioria dos estudos indica que a religiosidade é um aspecto determinante da vida humana e, que geralmente, tem uma associação positiva com boa saúde mental, promovendo a qualidade de vida." Fonte: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-71672012000200024&script=sci_arttext

São comprovados os efeitos benéficos da emoção no organismo, produzindo endorfina - hormônio responsável pela sensação de



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 8/2021 fls. 3/8

bem-estar. Estes mesmos efeitos são observados quando a pessoa vivencia situações de extrema alegria e prazer que são causadas pela fé, fazendo com que as pessoas se sintam mais fortes para enfrentar dificuldades e continuar a lutar pela sobrevivência, acreditando em provisão sobrenatural, capaz de intervir favoravelmente em seu sofrimento. No ambiente religioso, há uma atmosfera extenuante de satisfação, emoção e esperança de que a benção seja alcançada. Fonte:

<http://www.amban.org.br/site123456/imagens/internas/Lotufo.pdf>

Além disso, a religião também influencia positivamente sobre o estado de saúde, porque ensinam e cobram de seus fiéis, comportamentos de proteção, e de condução à saúde.

A experiência recente de quarentena e isolamento social demonstrou um efeito negativo muito intenso em doenças psíquicas, eis que são inúmeros os relatos de pessoas estão apresentando quadros depressivos e outros problemas psicológicos, que poderiam ser amenizados com o apoio da religião.

Diante disso, deve ser reconhecida como essencial a atividade religiosa realizada em templos ou outros locais de culto, ainda que tenha havido declaração de estado de emergência ou de calamidade pública.”

II – ANÁLISE DA MATÉRIA

A propositura em questão oriunda da Legislatura anterior teve sua tramitação prejudicada ante a **suspensos todos os prazos legislativos em decorrência da pandemia, na conformidade do Ato da Mesa nº 15/2020.**

Em conformidade com o Parágrafo único do Art. 227 do Regimento Interno foi apresentado pedido de desarquivamento do Projeto de Lei nº 80/2020, tendo sido a matéria relacionada para leitura na Sessão Ordinária de 15 de fevereiro de 2021, estando seu conteúdo disponível no site da Câmara Municipal, para cumprimento de publicidade e acompanhamento dos atos legislativos.

Na conformidade do Art. 83 do Regimento Interno da Câmara Municipal, compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, para exame da admissibilidade jurídica e legislativa.

Assim sendo a medida é de **natureza legislativa e de iniciativa concorrente** no que diz respeito aos aspectos que cumpre a esta Comissão analisar, observado a decisão amplamente discutida no âmbito do Supremo Tribunal Federal, em sede da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341 Distrito Federal, abaixo reproduzido:



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 8/2021 fls. 4/8

EMENTA: REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DA INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. EMERGÊNCIA SANITÁRIA INTERNACIONAL. LEI 13.979 DE 2020. COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS PARA LEGISLAR E ADOTAR MEDIDAS SANITÁRIAS DE COMBATE À EPIDEMIA INTERNACIONAL. HIERARQUIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. COMPETÊNCIA COMUM. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA. 1. A emergência internacional, reconhecida pela Organização Mundial da Saúde, não implica nem muito menos autoriza a outorga de discricionariedade sem controle ou sem contrapesos típicos do Estado Democrático de Direito. As regras constitucionais não servem apenas para proteger a liberdade individual, mas também o exercício da racionalidade coletiva, isto é, da capacidade de coordenar as ações de forma eficiente. O Estado Democrático de Direito implica o direito de examinar as razões governamentais e o direito de criticá-las. Os agentes públicos agem melhor, mesmo durante emergências, quando são obrigados a justificar suas ações. 2. O exercício da competência constitucional para as ações na área da saúde deve seguir parâmetros materiais específicos, a serem observados, por primeiro, pelas autoridades políticas. Como esses agentes públicos devem sempre justificar suas ações, é à luz delas que o controle a ser exercido pelos demais poderes tem lugar. 3. O pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal. É grave que, sob o manto da competência exclusiva ou privativa, premiem-se as inações do governo federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados e os Municípios. 4. A diretriz constitucional da hierarquização, constante do caput do art. 198 não significou hierarquização entre os entes federados, mas comando único, dentro de cada um deles. 5. É preciso ler as normas que integram a Lei 13.979, de 2020, como decorrendo da competência própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, nos termos da Lei Geral do SUS, Lei 8.080, de 1990. O exercício da competência da União



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 8/2021 fls. 5/8

em nenhum momento diminuiu a competência própria dos demais entes da federação na realização de serviços da saúde, nem poderia, afinal, a diretriz constitucional é a de municipalizar esses serviços. 6. O direito à saúde é garantido por meio da obrigação dos Estados Partes de adotar medidas necessárias para prevenir e tratar as doenças epidêmicas e os entes públicos devem aderir às diretrizes da Organização Mundial da Saúde, não apenas por serem elas obrigatórias nos termos do Artigo 22 da Constituição da Organização Mundial da Saúde (Decreto 26.042, de 17 de dezembro de 1948), mas sobretudo porque contam com a expertise necessária para dar plena eficácia ao direito à saúde. 7. Como a finalidade da atuação dos entes federativos é comum, a solução de conflitos sobre o exercício da competência deve pautar-se pela melhor realização do direito à saúde, amparada em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde. 2 Supremo Tribunal Federal Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 1074-2CE8-5D8A-207E e senha E571-260F-5727-607B Supremo Tribunal Federal ADI 6341 MC-REF / DF saúde deve seguir parâmetros materiais específicos, a serem observados, por primeiro, pelas autoridades políticas. Como esses agentes públicos devem sempre justificar suas ações, é à luz delas que o controle a ser exercido pelos demais poderes tem lugar. 3. O pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal. É grave que, sob o manto da competência exclusiva ou privativa, premiem-se as inações do governo federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados e os Municípios. 4. A diretriz constitucional da hierarquização, constante do caput do art. 198 não significou hierarquização entre os entes federados, mas comando único, dentro de cada um deles. 5. É preciso ler as normas que integram a Lei 13.979, de 2020, como decorrendo da competência própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, nos termos da Lei Geral



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 8/2021 fls. 6/8

do SUS, Lei 8.080, de 1990. O exercício da competência da União em nenhum momento diminuiu a competência própria dos demais entes da federação na realização de serviços da saúde, nem poderia, afinal, a diretriz constitucional é a de municipalizar esses serviços. 6. O direito à saúde é garantido por meio da obrigação dos Estados Partes de adotar medidas necessárias para prevenir e tratar as doenças epidêmicas e os entes públicos devem aderir às diretrizes da Organização Mundial da Saúde, não apenas por serem elas obrigatórias nos termos do Artigo 22 da Constituição da Organização Mundial da Saúde (Decreto 26.042, de 17 de dezembro de 1948), mas sobretudo porque contam com a expertise necessária para dar plena eficácia ao direito à saúde. 7. Como a finalidade da atuação dos entes federativos é comum, a solução de conflitos sobre o exercício da competência deve pautar-se pela melhor realização do direito à saúde, amparada em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde. 8. Medida cautelar parcialmente concedida para dar interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do artigo 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais.

De outra sorte, a matéria objeto da propositura também tratada no âmbito do Decreto nº 10.292/2020 com a ampliação da lista de serviços essenciais. A primeira lista foi definida pelo Decreto nº 10.282/2020, anteriormente estabelecida.

Pelo texto são serviços 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.

Importante ressaltar que o decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, que regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais, estabelece em seu art. 2º que este decreto **aplica-se às pessoas jurídicas de direito público interno, federal, estadual, distrital e municipal, e aos entes privados e às pessoas naturais.**



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 8/2021 fls. 7/8

Assim, além de lotéricas e igrejas, o governo incluiu nessa categoria a fiscalização do trabalho, atividades de pesquisa relacionadas com a pandemia de Covid-19 e as atividades jurídicas exercidas pelas advocacias públicas, relacionadas à prestação regular e tempestiva dos serviços públicos.

O fato estar teoricamente atendida a pretensão legislativa em ato normativo de outro ente federativo, nada obsta o reforço em norma local, porquanto, o regramento de outro ente, é passível de alteração, sem qualquer interferência do ente local, que assim preservaria na legislação a competência suplementar, em atenção ao interesse local.

III – VOTO DO RELATOR

Assim diante dos aspectos que cabem esta comissão analisar, e em razão dos argumentos acima expostos, que na redação do Art. 1º, a mesma deva atender para atender religiões de qualquer natureza, em seus templos, cultos ou locais de sua manifestação, nesse sentido, também apresentamos **Emenda Modificativa** ao Art. 1º que passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1º As atividades religiosas realizadas em templos de qualquer culto, no âmbito do Município de Hortolândia, ficam reconhecidas como atividades essenciais e serão mantidas em situações de calamidade pública e ou estado de emergência.

Em relação à redação do Art.2º que referencia caso de excepcionalidade, citando a possibilidade de restrição ao direito de reunião para atividades religiosas só será excepcionada em caso de Decreto de Estado de Defesa e Estado de Sítio, nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil. Entendemos que relacionar somente os casos de Decreto de Estado de Defesa e Estado de Sítio, a lei local criaria uma redução constitucional de eventuais outros casos previstos na Constituição.

Nesse sentido propomos também **Emenda Modificativa**, que se impõe para retirar o termo “em casos de Decreto de Estado de Defesa e Estado de Sítio” sem qualquer redução da abrangência das exceções previstas na Constituição Federal, passando o Art. 2º a vigorar com a seguinte redação:



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 8/2021 fls. 8/8

“Art. 2º A possibilidade de restrição ao direito de reunião para atividades religiosas só será excepcionada nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil.”

Assim sendo, manifestamo-nos **FAVORAVELMENTE** à constitucionalidade e legalidade do **Projeto de Lei n.º 80/2020**, nos termos desse Relatório

É o RELATÓRIO.

Sala das Comissões, 24 de fevereiro de 2021

Reginaldo Roberto Rodrigues da Costa
Relator

Acompanham o voto do Relator os Vereadores:

Enoque Leal Moura
Vice-Presidente

Luiz Carlos Silva Meira
Membro