



PARECER REFERENCIAL Nº 2

Parecer Referencial Edição de Decretos Municipais, estabelecendo medidas restritivas a direitos e garantias

A Procuradora-Geral do Município de Curitiba, no uso das atribuições legais que lhe foram conferidas pelo Decreto nº 536/92, Decreto nº 05/2017, considerando o disposto no Decreto Municipal nº 238/2021 e Portaria nº 11/2021-PGM e baseado no Protocolo nº 04-015546/2021-PMC – Parecer vinculado nº 921/2021-PGCJ, resolve emitir o Parecer Referencial abaixo:

Procuradoria Geral do Município, 20 de abril de 2021.

Vanessa Volpi Bellegard Palacios - Procuradora -
Geral





PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE CURITIBA

NÚCLEO DE ACESSORAMENTO JURÍDICO NA SGM

Rua Álvaro Ramos, 817, Palácio 29 de Março - 2º Andar - Centro Cívico - 80530190
(41)3350-8368

PROCOLO Nº: 04-015546/2021

INTERESSADO: GAPE

ASSUNTO: DECRETO. PARECER REFERENCIAL.

PARECER Nº: 921/2021

PARECER REFERENCIAL – Possibilidade de aplicação a casos que se subsumam às hipóteses trazidas neste opinativo – Decreto Municipal nº 238/2021 – Portaria nº 11/2021 – PGM – COVID-19 – Medidas emergenciais - Edição de Decretos Municipais estabelecendo medidas restritivas a direitos e garantias – Portaria Conjunta nº 02/2020 – SGM/PGM – Necessidade de observância ao Princípio da Motivação – Necessidade de observância aos critérios estabelecidos no Protocolo de Responsabilidade Sanitária e Social de Curitiba – Recomendação pela oitiva e submissão à aprovação do Comitê de Prática e Ética Médica – Entendimento dos artigos 24, XII e 30, II da Constituição Federal– Aplicabilidade do artigo 72, IV e V da Lei Orgânica do Município e do art. 3º da Lei nº 13.979/2020- Necessidade de observância à Lei Complementar federal nº 95/98 - Precedentes do STF.

À PGM- 1

Sra. Procuradora-Geral

1 - DA CONSULTA

Trata-se de demanda da Sra. Procuradora-Geral no Protocolo nº 04-014624/2021 de que seja exarado PARECER REFERENCIAL acerca das ponderações jurídicas necessárias a serem avaliadas pelo gestor público quando da publicação de Decretos que instituem as “bandeiras” decorrentes da evolução ou involução da pandemia causada pela covid-19, onde constam as obrigações e deveres, condutas omissivas e comissivas a serem observadas nos períodos delimitados, impondo medidas restritivas sanitárias.

Considerando que o referido protocolo está atrelado ao último decreto exarado pelo Chefe do Executivo^[1] e a necessidade de trâmite imediato do presente, foi aberto um novo protocolo e juntada ao presente a cópia daquele pedido para o fim pretendido.

Em suma, a solicitação.

2 - PRELIMINARMENTE

Esta manifestação tem como finalidade a análise sobre a constitucionalidade e legalidade de



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE CURITIBA

NÚCLEO DE ACESSORAMENTO JURÍDICO NA SGM

Rua Álvaro Ramos, 817, Palácio 29 de Março - 2º Andar - Centro Cívico - 80530190
(41)3350-8368

atos emitidos pelo Chefe do Executivo municipal, determinando medidas restritivas aos seus cidadãos e às pessoas jurídicas localizadas no âmbito do Município, como forma de enfrentamento à pandemia causada pela covid-19.

A presente manifestação se dá nos limites da competência da Procuradoria-Geral do Município, mediante consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência e na oportunidade dos atos (mérito administrativo), nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa e, no caso, científica.

O STF já se manifestou na ADI 6341 que as medidas adotadas pelos governantes em suas respectivas esferas no combate à pandemia devem necessariamente ser justificadas, obedecer aos critérios da Organização Municipal da Saúde e, principalmente, ter respaldo científico.

Com isso, não deve ser objeto de análise jurídica a definição dos serviços que devem ser entendidos como **essenciais**, pois essa conduta depende de avaliação técnico-científica e aferições cabíveis a setores específicos. Neste opinativo serão dadas as **diretrizes**, respaldadas na legislação e na jurisprudência, para que o gestor exerça sua competência de definir a essencialidade de serviços forma juridicamente segura.

3 - DA ANÁLISE JURÍDICA

3.1 Do cabimento de Parecer Referencial

O Decreto Municipal nº 238, de 04 de fevereiro de 2021 instituiu, no âmbito no Município de Curitiba, o sistema de pareceres referenciais.

Dispõe seu art. 1º:

Art. 1º Fica instituído o sistema de Pareceres Referenciais, minutas padronizadas de editais de licitação, contratos, convênios, parcerias e seus congêneres, termos aditivos e termos de referência que, após publicação no Diário Oficial Eletrônico Atos do Município de Curitiba, serão de observância obrigatória pela Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Município de Curitiba.

§1º Os instrumentos previstos no caput poderão ser formalizados nas hipóteses de processos e expedientes administrativos com os **mesmos pressupostos fáticos e jurídicos**, para os quais seja possível estabelecer **orientação jurídica uniforme**, cuja observância dependa de mera conferência de dados e/ou documentos constantes dos autos.

A Portaria nº 11/2021 – PGM disciplinou o procedimento a ser seguido na hipótese de



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE CURITIBA

NÚCLEO DE ACESSORAMENTO JURÍDICO NA SGM

Rua Álvaro Ramos, 817, Palácio 29 de Março - 2º Andar - Centro Cívico - 80530190
(41)3350-8368

necessidade de emissão de pareceres referenciais e estabeleceu em seu art. 3º:

Art. 3º. A autorização para elaboração de pareceres referenciais e minutas padronizadas deverá ser precedida de justificativa pela Consultoria Jurídica ao Procurador-Geral do Município, mediante demonstração de que:

- I - o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impacta na atuação do órgão consultivo ou na celeridade dos serviços administrativos;
- e
- II - a atividade jurídica exercida se restringe à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

É fato que em todo o território nacional as autoridades públicas estão editando sucessivos atos normativos, com o fim de mitigar os efeitos que têm sido causados pelo coronavírus.

No Município de Curitiba, adotou-se o PROTOCOLO DE RESPONSABILIDADE SANITÁRIA E SOCIAL para monitorar **semanalmente** o andamento da pandemia em nível local e fixar o grau de sua gravidade, mediante o estabelecimento de cores de bandeiras de alerta a população, como será detalhado adiante.

Necessário aduzir que o Decreto Municipal nº 421/2020, dentre outras medidas, criou o Comitê de Técnica e Ética Médica, a quem incumbiu competências técnicas de aferição da evolução dos efeitos da pandemia no Município. Por este motivo, é sempre recomendável que as medidas sejam por ele propostas ou que, após propostas pelo Executivo, se sujeitem ao seu crivo e aprovação.

O monitoramento semanal implica a necessidade semanal de revisão para alteração ou manutenção das medidas impostas. Implica, por isso, na necessidade também semanal de edição de decretos.

Seguindo o rito estabelecido pela Portaria Conjunta nº 02/2020 PGM/SGM, a edição de cada um desses decretos dependeria de manifestação jurídica. Porém, há que se reconhecer que a determinação da cor da bandeira e suas consequências devem seguir critérios pré-definidos e estanques, aos quais o administrador estará vinculado.

Isso significa que, na prática, a análise por parte da PGM se restringiria à verificação da existência de 1) justificativa do gestor, atrelada ao Protocolo de Responsabilidade Sanitária e Social, para a manutenção ou alteração dos critérios e medidas propostas e da 2) juntada de documento demonstrando a avaliação e aprovação da decisão do gestor pelo Comitê de Técnica e Ética Médica.

A presente hipótese de necessidade de avaliação rotineira/semanal c/c a constatação de que a ação da PGM se resumiria à verificação do atendimento das exigências legais a partir de mera conferência de documentos se subsume à possibilidade de recurso ao PARECER REFERENCIAL, em que se evidenciem as condições jurídicas a serem observadas para garantir legalidade e constitucionalidade aos atos editados pelo Chefe do poder Executivo local.



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE CURITIBA

NÚCLEO DE ACESSORAMENTO JURÍDICO NA SGM

Rua Álvaro Ramos, 817, Palácio 29 de Março - 2º Andar - Centro Cívico - 80530190

(41)3350-8368

Frise-se que questões específicas, não abrangidas por este opinativo, que possam causar dúvidas ou angústias de ordem jurídica específicas ao gestor, poderão ser objeto de questionamento individualizado a ser formalizado em autos eletrônicos específicos com as devidas justificativas, minuta de ato normativo e delimitação do pedido.

3.2 Do rito a ser observado na edição de normas afetas ao Covid-10

No início de 2020, quando a pandemia ainda estava na primeira fase, a Secretaria de Governo Municipal em conjunto com a Procuradora-Geral do Município editaram a Portaria Conjunta nº 02/2020 – PGM/SGM, em que se estabeleceu o rito a ser observado quando da edição de qualquer ato normativo no âmbito da Municipalidade cujo assunto versasse sobre medidas decorrentes da covid-19.

A ação teve como fim organizar o fluxo e controlar os atos de modo a impedir conflitos entre as normas.

Considerando a fundamentação trazida no tópico anterior, entende-se que, em casos de edição de decretos que tenham como fim a instituição de cores de bandeiras e as medidas delas consequentes, poderá ser adotado o presente PARECER REFERENCIAL em substituição a todo o trâmite instituído na referida Portaria, que envolva a Procuradoria-Geral do Município.

3.3 Competência legislativa para edição de normativas locais

A Constituição Federal de 1988 estabelece como forma de Estado o federalismo, na qual os entes componentes perdem sua soberania no momento da adesão. No entanto, preservam sua autonomia política limitada.

A adoção do federalismo gravita “em torno do princípio da autonomia e da participação política e pressupõe a consagração de certas regras constitucionais, tendentes não somente à sua configuração, mas também à sua manutenção e indissolubilidade”^[2].

Desta feita, há um sistema de divisão de competências, sejam legislativas, sejam administrativas; sendo aquelas legitimadoras da edição de atos normativos de diferentes hierarquias e estas as de execução material destinadas à satisfação concreta de uma necessidade pública concreta.

O art. 1º da CF/88 fixa que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, concedendo, através do art. 18, uma organização político-administrativa da República que compreende a União, Estados, Municípios e Distrito Federal dotados de autonomia, capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração.

No que se refere à técnica de divisão constitucional de competências, uma das formas de divisão legislativa é a repartição vertical de via competência concorrente, a qual autoriza que



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE CURITIBA

NÚCLEO DE ACESSORAMENTO JURÍDICO NA SGM

Rua Álvaro Ramos, 817, Palácio 29 de Março - 2º Andar - Centro Cívico - 80530190
(41)3350-8368

os entes federados possam legislar sobre os mesmos temas nos âmbitos dos interesses prevaletentes. Ou seja, no interesse federal, via normas gerais (União), no regional (Estados e Distrito Federal) e, no Brasil, local (Municípios e Distrito Federal). Essa forma de divisão implica a finalidade de cooperação dos entes federados para que construam um equilíbrio e uma "isonomia material no seio do Estado".

Sobre a tema, o texto constitucional assim disciplina a repartição de competências no âmbito da defesa da saúde:

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

(...)

XII - previdência social, proteção **e defesa da saúde**;

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência complementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

A autorização constitucional legislativa dos Municípios já é pacificada na doutrina e no STF, inclusive, no que concerne ao tema da pandemia decorrente do coronavírus.

Assim, os Municípios não estão excluídos da partilha, também lhes sendo legítimo e constitucional complementar a legislação federal e estadual, no que couber, com fulcro no inc. II do art. 30 da Constituição. Como a Constituição não define expressamente quais sejam as hipóteses de atuação complementar do Município surge a fixação implícita da cláusula genérica do interesse local.

Fixado o amparo constitucional legislativo, nessa toada, o Município se auto-organiza através de sua Lei Orgânica Municipal e por meio de edição de leis municipais^[3] e decretos^[4]; autogoverna-se mediante a eleição do Prefeito, vice e vereadores, sem ingerência das outras esferas federativas; e, por fim, autoadministra-se mediante o exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas determinadas constitucionalmente.

Assim sendo, a Lei Orgânica do Município em seu art. 72, IV e V dispõe:

Art. 72 – Ao Prefeito compete:

...

IV- Sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, e expedir decretos e regulamentos para fiel execução da lei;

Ou seja, a edição pelo Prefeito Municipal do instrumento normativo "decreto" é legítimo, calcado tanto na Constituição Federal, como na Lei Orgânica do Município de Curitiba.

Quanto ao tema em comento aliado às hipóteses de edição de medidas de enfrentamento à pandemia, o STF já se pronunciou via ADPF 672, cuja decisão transcrevemos parcialmente:



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE CURITIBA

NÚCLEO DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO NA SGM

Rua Álvaro Ramos, 817, Palácio 29 de Março - 2º Andar - Centro Cívico - 80530190
(41)3350-8368

(...) 3. Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF), **permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II, da CF)**; e prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a conseqüente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990). 4. O Poder Executivo federal exerce o papel de ente central no planejamento e coordenação das ações governamentais em prol da saúde pública, mas nem por isso pode afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotem medidas sanitárias previstas na Lei 13.979/2020 no âmbito de seus respectivos territórios, como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, **sem prejuízo do exame da validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal editado nesse contexto pela autoridade jurisdicional competente.**

Cumprido destacar que a competência legislativa não é plena, posto que limitada ao interesse local, consoante exposto retro, não podendo contrariar normas já editadas pelas esferas estadual e federal, pelo que destacamos:

Assim, resta claro que o decreto municipal expedido pela parte requerente vai contra o estabelecido pelo Governo Estadual através de lei, devidamente aprovada pela Assembleia Legislativa"; "Em julgamento, o STF julgou que o município possa suplementar a legislação estadual e federal, não contrariá-las, como no caso em telas"; "Entendeu assim a Suprema Corte que em **matéria de competência concorrente**, há que se respeitar o que se convencionou denominar de **predominância de interesse**, para a análise de eventual conflito porventura instaurado"; "Ressalto, que a retomada das aulas presencial deve ficar vinculada ao pronunciamento do Governador do Estado, porque assim foi determinado em lei" (Recurso: 0014762-68.2021.8.16.0000).

Nesse mecanismo de conjugação de ações outra decisão do STF:

"Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (*presumption against preemption*)."



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE CURITIBA

NÚCLEO DE ACESSORAMENTO JURÍDICO NA SGM

Rua Álvaro Ramos, 817, Palácio 29 de Março - 2º Andar - Centro Cívico - 80530190
(41)3350-8368

Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (*clear statement rule*), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (*clear statement rule*), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa.

[RE 194.704, rel. p/ o ac. min. Edson Fachin, j. 29-6-2017, P, DJE de 17-11-2017.]

Nessas condições, por força constitucional, em cada norma editada pelo Sr. Prefeito Municipal para manutenção ou alteração das medidas de enfrentamento ao coronavírus, haverá de se verificar e valorar as normas regulamentares já editadas pelos Governos federal e do Estado do Paraná, de modo a evitar contrariedades ou invasão de competência.

Quando da assinatura e publicação do decreto dever-se-á avaliar as normas federal e estadual em vigor para que não haja contradição. A norma municipal **jamais poderá ser menos limitante do que aquelas emitidas pelas outras esferas federativas, mas poderá restringir ainda mais em face da situação específica da pandemia em Curitiba, se houver motivação para tanto.**

Isso porque as autoridades municipais são as mais habilitadas e dotadas de condições de fazer a devida avaliação técnica e científica do avanço do número de casos, a situação de ocupação dos leitos nos hospitais, a velocidade de expansão, as condições de estoque, logística de medicamentos, equipamentos e insumos para atendimento da população em geral.

Vislumbra-se que, configurado o interesse local hábil a subsumir o caso concreto ao amparo do exercício da atuação legislativa suplementar em face do interesse local, cabível a edição de Decreto, como já explanado sob a seara jurídica.

3.4 Da competência legal para a definição dos serviços considerados essenciais

A Lei 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, que "Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019", assim prevê em seu art. 3º, §§ 7º-C e 8º:

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas:

(...)

§ 7º-C Os serviços públicos e atividades essenciais, cujo funcionamento



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE CURITIBA

NÚCLEO DE ACESSORAMENTO JURÍDICO NA SGM

Rua Álvaro Ramos, 817, Palácio 29 de Março - 2º Andar - Centro Cívico - 80530190
(41)3350-8368

deverá ser resguardado quando adotadas as medidas previstas neste artigo, incluem os relacionados ao atendimento a mulheres em situação de violência doméstica e familiar, nos termos da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, a crianças, a adolescentes, a pessoas idosas e a pessoas com deficiência vítimas de crimes tipificados na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), na Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), na Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), e no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).

(...)

§ 9º A adoção das medidas previstas neste artigo deverá resguardar o abastecimento de produtos e o exercício e o funcionamento de serviços públicos e de atividades essenciais, **assim definidos em decreto da respectiva autoridade federativa. (g.n.)**

Claro fica, nos termos do §9º do suscitado dispositivo, para o fim de adoção de medidas de enfrentamento à pandemia, a definição de serviços públicos e atividades essenciais devem se dar por meio de decreto expedido por autoridade federativa.

Como é cediço, decretos são atos normativos editados pelo Chefe do Executivo. E as autoridades federativas a que a lei se refere são o Presidente da República, os Governadores e os Prefeitos, conforme o âmbito de abrangência da norma.

Neste aspecto, aliás, o Supremo Tribunal Federal, com fundamento no art. 23, II, da Constituição Federal, foi firme ao preservar a autonomia e legitimidade dos Poderes Executivos de cada esfera federativa no enfrentamento da pandemia para normatizarem e administrarem as situações de acordo com suas competências, conforme se infere da decisão proferida em março de 2020 na ADI 6341 MC/DF, cujo trecho ora se reproduz:

(...)

Seguem-se os dispositivos impugnados. O § 8º versa a preservação do exercício e funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais. O **§ 9º atribui ao Presidente da República, mediante decreto, a definição dos serviços e atividades enquadráveis**. Já o § 10 prevê que somente poderão ser adotadas as medidas em ato específico, em articulação prévia com o órgão regulador ou o poder concedente ou autorizador. Por último, o § 11 veda restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais.

Vê-se que a medida provisória, ante quadro revelador de urgência e necessidade de disciplina, foi editada com a finalidade de mitigar-se a crise internacional que chegou ao Brasil, muito embora no território brasileiro ainda esteja, segundo alguns técnicos, embrionária. Há de ter-se a visão voltada ao coletivo, ou seja, à saúde pública, mostrando-se interessados todos os cidadãos. **O artigo 3º, cabeça, remete às atribuições, das autoridades, quanto às medidas a serem implementadas. Não se pode ver transgressão a preceito da Constituição Federal. As providências**



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE CURITIBA

NÚCLEO DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO NA SGM

Rua Álvaro Ramos, 817, Palácio 29 de Março - 2º Andar - Centro Cívico - 80530190
(41)3350-8368

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.

Também não vinga o articulado quanto à reserva de lei complementar. Descabe a óptica no sentido de o tema somente poder ser objeto de abordagem e disciplina mediante lei de envergadura maior. Presentes urgência e necessidade de ter-se disciplina geral de abrangência nacional, há de concluir-se que, a tempo e modo, atuou o Presidente da República – Jair Bolsonaro – ao editar a Medida Provisória. O que nela se contém – repita-se à exaustão – **não afasta a competência concorrente, em termos de saúde, dos Estados e Municípios.** Surge acolhível o que pretendido, sob o ângulo acautelador, no item a.2 da peça inicial, assentando-se, no campo, há de ser reconhecido, simplesmente formal, que a disciplina decorrente da Medida Provisória nº 926/2020, no que imprimiu nova redação ao artigo 3º da Lei federal nº 9.868/1999, **não afasta a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.**

(...) (g.n.)

A Lei 13.979/2020 analisada literalmente e sob a interpretação da Suprema Corte é expressa ao resguardar ao Chefe do Executivo local o poder de definir normativamente e administrativamente quais são os serviços que devem ser considerados essenciais para fins de enfrentamento da pandemia em curso.

Havendo essa previsão expressa, não pode ser contrariada, eis que a Lei 13.979/2020 é uma **Lei de aplicação nacional (e não apenas federal)**, já que de aplicação obrigatória por todos os entes – União, Estados e Municípios.

Com isso, todas as regras que não sejam de aplicação exclusiva em face da União têm caráter de **normas gerais**, editadas nos termos do art. 24, XII da Constituição Federal.

Sendo normas gerais nacionais não podem, sob nenhuma hipótese, ser contrariadas por outras leis, sob pena de inconstitucionalidade, senão vejamos:

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

(...)

XII - previdência social, proteção **e defesa da saúde**;

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE CURITIBA

NÚCLEO DE ACESSORAMENTO JURÍDICO NA SGM

Rua Álvaro Ramos, 817, Palácio 29 de Março - 2º Andar - Centro Cívico - 80530190
(41)3350-8368

A doutrina corrobora com o entendimento trazido:

(...)

De qualquer modo, tratando-se a Lei 13.979/2020 de legislação da União que traz consigo normas gerais de defesa da saúde, deve ser reconhecido, em relação à legislação dos demais entes federativos, um fenômeno de bloqueio de suas competências legislativas, decorrente da edição de norma geral de defesa da saúde, a inibir, portanto, a incidência de normas editadas pelos demais entes federativos sobre o mesmo tema²¹. Isso porque, havendo competência da União para editar normas gerais, há de ser observada a regra geral de que, neste caso, o direito federal/nacional prevalece sobre o direito estadual, distrital e municipal²²^[5].(...)

Com relação a eventual dúvida que possa haver sobre a vigência Lei nº13.979/2020, que em tese teria sua vigência extinta devido à não manutenção do estado de calamidade decorrente do Decreto Legislativo nº 06/2020, insta informar que, nos termos da ADI 6625 MC / DF, cuja decisão foi publicada em 30 de dezembro de 2020, o Supremo Tribunal Federal, por intermédio do DD. Sr. Ministro Ricardo Lewandowski, manteve vigentes os seguintes dispositivos da Lei Federal nº 13.979/2020: arts. 3º, 3º-A, 3º-B, 3º-C, 3º-D, 3º-E, 3º-F, 3º-G, 3º-H e 3º-J, inclusive dos respectivos parágrafos, incisos e alíneas.

Dessa forma, vigente o art. 3º e todos os seus parágrafos, inclusive aquele que resguarda ao Chefe do Executivo local a definição normativa e administrativa dos serviços que devem ser considerados essenciais em face do enfrentamento da pandemia do coronavírus.

Há de se trazer à baila, também, o posicionamento da Corte Suprema especificamente com relação à questão da imunização coletiva, em que assentou o paradigmático entendimento em favor do Estado do Maranhão de que *(i) no caso de descumprimento do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, recentemente tornado público pela União, ou na hipótese de que este não proveja cobertura imunológica tempestiva e suficiente contra a doença, poderá dispensar à respectiva população as vacinas das quais disponha, previamente aprovadas pela Anvisa, (...)*

Esta decisão, inclusive, culminou na edição da Lei Federal nº 14.124/2021 e na Lei Municipal nº 15.814/2021.

Da análise sistemática das duas decisões proferidas pela mais Alta Corte de Justiça do Brasil e da Lei Federal nº 13.979/2020, é possível de se concluir que na hipótese de as diretrizes nacionais e estaduais não serem suficientes para reduzir as consequências drásticas trazidas pela disseminação célere do coronavírus e suas variantes no âmbito do Município, tem este a total legitimidade de instituir medidas mais restritivas, com o intuito de salvaguardar a vida e a saúde de sua população local.

Neste sentido, reitera-se que quando do julgamento proferido em sede da ADI 6341, os ministros ressaltaram que o trecho da MP em que se lê que “o presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais” terá



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE CURITIBA

NÚCLEO DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO NA SGM

Rua Álvaro Ramos, 817, Palácio 29 de Março - 2º Andar - Centro Cívico - 80530190
(41)3350-8368

interpretação conforme a Constituição para preservar as atribuições de cada esfera de governo. Portanto, têm validade os decretos de governadores e prefeitos que forem mais restritivos que as medidas do governo federal.

3.5 Do princípio da motivação e do atendimento às regras constantes do Protocolo de Responsabilidade Sanitária e Social do Município

É inerente à atividade do administrador o dever de motivar seus atos. Trata-se do atendimento ao “princípio da motivação”, que garante transparência e fundamento aos atos editados.

Não bastasse este dever decorrer de princípio, em 2018 esta necessidade ficou ainda mais assente e exigível por conta da publicação da Lei nº 13.655/2018, que assim expressamente passou a dispor:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado,



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE CURITIBA

NÚCLEO DE ACESSORAMENTO JURÍDICO NA SGM

Rua Álvaro Ramos, 817, Palácio 29 de Março - 2º Andar - Centro Cívico - 80530190
(41)3350-8368

impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Parágrafo único. (VETADO).

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

Art. 25. (VETADO).

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

§ 1º O compromisso referido no caput deste artigo:

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

II - (VETADO);

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

§ 2º (VETADO).

Art. 27. A decisão do processo, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos.

§ 1º A decisão sobre a compensação será motivada, ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor.

§ 2º Para prevenir ou regular a compensação, poderá ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos."

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Seguindo o entendimento proferido pelo STF, de que as medidas administrativas sejam precedidas de definições técnico-científicas, para a aferição da cor da bandeira a ser adotada no Município e para a estipulação de suas consequências, incluindo as medidas restritivas a serem obedecidas pelos administrados, o Município definiu critérios prévios e



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE CURITIBA

NÚCLEO DE ACESSORAMENTO JURÍDICO NA SGM

Rua Álvaro Ramos, 817, Palácio 29 de Março - 2º Andar - Centro Cívico - 80530190
(41)3350-8368

objetivos a serem avaliados por técnicos e cientistas, semanalmente, previstos no PROTOCOLO DE RESPONSABILIDADE SANITÁRIA E SOCIAL DE CURITIBA - Protocolo.

Este Protocolo é, na prática, uma gestão de riscos das questões afetas à saúde pública durante o período pandêmico. Os riscos são identificados, analisados, avaliados, tratados e comunicados.

O Protocolo estabelece regras para monitorar a evolução do coronavírus no âmbito municipal e a capacidade de resposta do sistema de saúde local para o atendimento em tempo oportuno dos casos suspeitos e confirmados.

O monitoramento se dará por meio do acompanhamento diário e do compilado semanal dos indicadores divididos em dois grupos:

- 1 - Propagação da doença
- 2 - Capacidade de Atendimento do Sistema de Saúde

No total são acompanhados 9 indicadores e cada grupo de indicadores possui peso de 50% para a definição das bandeiras. O monitoramento é diário com a avaliação das bandeiras concluída a cada sexta-feira, e iniciando a próxima avaliação no sábado seguinte.

A COR DAS BANDEIRAS SERÁ EM TRÊS NÍVEIS:

AMARELA - NÍVEL 1 / Alerta

Sinal de alerta constante devido à pandemia e não há segurança e situação de normalidade. Todos devem estar o tempo todo em alerta e adotando as medidas de precaução largamente anunciadas e orientadas e cumprir todas as orientações do protocolo de responsabilidade sanitária e social.

LARANJA NÍVEL 2 / Risco médio

Segundo nível de alerta onde haverá restrições a funcionamento de serviços e do comércio e áreas onde propiciam a aglomeração de pessoas.

VERMELHA NÍVEL 3 / Risco alto

Nível de alerta total onde haverá a restrição a circulação de pessoas, permitindo o funcionamento apenas dos serviços essenciais.

O cálculo da bandeira final de cada semana é obtido por meio do arredondamento da média ponderada das bandeiras dos indicadores (conforme os pesos aplicados). Para fazer a média das bandeiras, atribuiu-se um valor à bandeira de cada indicador:

CATEGORIZAÇÃO DA BANDEIRA FINAL:

- Se a média ponderada = 1 a bandeira final será amarela
- Se a média ponderada arredondada = 2 a bandeira final será laranja
- Se a média ponderada arredondada = 3 a bandeira final será vermelha

O próprio Protocolo prevê as situações de funcionamento de determinados serviços em face de cada bandeira adotada, como se infere da tabela nele constante.



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE CURITIBA

NÚCLEO DE ACESSORAMENTO JURÍDICO NA SGM

Rua Álvaro Ramos, 817, Palácio 29 de Março - 2º Andar - Centro Cívico - 80530190
(41)3350-8368

Como baliza à motivação dos atos, portanto, considerando a tecnicidade do documento, deverá o gestor se servir desses critérios técnicos para embasar as decisões atinentes às mudanças ou manutenções de cores de bandeiras. Essa motivação deverá ser prévia e constar de protocolo específico, de modo a garantir a transparência e o controle das ações administrativas realizadas no período da pandemia.

3.6 Da necessária ponderação dos princípios jurídicos

É recorrente a discussão em torno da necessidade de prevalência deste ou daquele valor jurídico. Nos tempos atuais, repercutem vozes que defendem “valer mais” a preservação da economia ou da saúde, diante das medidas adotadas para o enfrentamento da pandemia.

É fato que todos os princípios constitucionais têm igual peso. É diante do caso concreto que o gestor, criteriosamente, avalia, no âmbito de seu poder discricionário, qual dos princípios merece ser destacado, eventualmente em detrimento de outro.

O bem da vida, indiscutivelmente, deve ser preservado. Diante de ameaça a este valor, compete ao gestor público atuar de modo a preservá-lo, ainda que, repita-se, essa decisão possa interferir nos efeitos de outro princípio.

O direito à vida e à saúde, como preceitos fundamentais, aparecem como consequência imediata da consagração da dignidade da pessoa humana e consistem em fundamento da República Federativa do Brasil. Nesse sentido, a Constituição Federal reconheceu, nos artigos 196 e 197, a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantindo sua universalidade e igualdade no acesso às ações e serviços de saúde.

No presente momento, existe uma ameaça séria, iminente e incontestável ao funcionamento de todas as políticas públicas que visam proteger a vida, a saúde e o bem estar da população. A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus.^[6]

Barroso^[7], aponta a dignidade da pessoa humana “*como um valor fundamental que é também um princípio constitucional, a dignidade funciona tanto como justificação moral quanto fundamento jurídico-normativo dos direitos fundamentais*” Cabe ponderar, sob a seara principiológica e constitucional, que a dignidade dos cidadãos é basilar ao direito à vida e à saúde, inclusive, à morte com dignidade.

A ADPF 672 / DF (COVID-19) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde.

Essa decisão deve ser tomada com base em dados concretos em que se avalie a evolução ou involução da epidemia no âmbito local; bases científicas (Protocolo de Responsabilidade Sanitária e Social de Curitiba); comparação com a situação enfrentada com base na normativa anterior (decreto municipal anterior) e com a legislação estadual e federal



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE CURITIBA

NÚCLEO DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO NA SGM

Rua Álvaro Ramos, 817, Palácio 29 de Março - 2º Andar - Centro Cívico - 80530190
(41)3350-8368

vigentes. Essa motivação, como se disse anteriormente, é essencial à legitimidade do ato normativo administrativo, conforme exige a Lei Federal nº 13.655/2018, razão pela qual reitera-se a necessidade de sua juntada a este protocolo.

Na ADI 6343 a Corte Suprema frisou que a fim de evitar eventuais excessos dos entes federados, o presidente propôs que essa exigência fosse explicitada na decisão. O objetivo é resguardar a locomoção dos produtos e dos serviços essenciais e impedir quaisquer embaraços ao trânsito necessário à sua continuidade. “A competência dos estados e municípios, assim como a da União, não lhes conferem carta branca para limitar a circulação de pessoas e mercadorias com base, unicamente, na conveniência e na oportunidade do ato”, afirmou[8]. A decisão reforça a tese pela necessidade de motivação do ato.

Na mesma seara, o STF manifestou-se no sentido de que os princípios da prevenção e precaução devem ser respeitados pelo Gestor Público, nos sentido de que tome medidas cautelares destinadas a prevenir risco de dano ou dano maior à saúde público. Por óbvio, eventualmente, direitos individuais poderão ser limitados em benefício da finalidade e bem público maior da saúde da coletividade. Assim, se a restrição de circulação de pessoas, o exercício de atividades econômicas e de diferentes ordens são o meio razoável e necessário, calcados em dados concretos e científicos, legítima será a ponderação restritiva de valores jurídicos tutelados.

Há de se enfrentar, ainda, a alegação que circula no sentido de que o “lockdown” (bandeira vermelha) ou medidas restritivas à circulação configurariam a instituição de um “estado de defesa” ou um “estado de sítio” pelo Poder Executivo Municipal.

Com respeito às manifestações em contrário, mas nos parece que arguições como esta são completamente descabidas.

Estado de sítio e estado de defesa são de competência exclusiva do Executivo federal, amparado em autorização do Congresso Nacional. São institutos excepcionalíssimos e têm uma interferência infinitamente maior sobre os direitos e liberdades individuais, até mesmo de exclusão, como se pode concluir da análise dos artigos 136 a 139 da Constituição Federal.

As medidas restritivas previstas como consequências de adoção de determinadas bandeiras não se confundem com o cerceamento de direitos fundamentados no estado de defesa e estado de sítio. São impostas para o fim da preservar a vida e a saúde pública em decorrência das consequências geradas pelo estado de emergência, outrora reconhecido por meio do Decreto Municipal nº 421/2020. Se reconhecido o colapso ou sua iminência no serviço de atendimento à saúde decisões devem ser tomadas, baseadas numa avaliação técnica, corroborada pelo Comitê de Técnica e Ética Médica.

Tem aduzido o Prefeito Municipal de Curitiba, reiteradamente, que “a maior limitação ao direito de ir e vir é a morte”, o que não pode ser desconsiderado, posto que o bem jurídico “vida” é o mais tutelado pelo ordenamento jurídico.

Se para garantia desse preceito fundamental dotado de individualidade, a conduta coletiva



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE CURITIBA

NÚCLEO DE ACESSORAMENTO JURÍDICO NA SGM

Rua Álvaro Ramos, 817, Palácio 29 de Março - 2º Andar - Centro Cívico - 80530190
(41)3350-8368

trouzer riscos potenciais ou concretos a esse bem maior – cuja efetividade orbita ao redor de outro bem jurídico - a saúde – legítimo sob a ordem principiológica da moralidade, razoabilidade, da proporcionalidade, da dignidade da pessoa humana, da ciência impor restrições à conduta coletividade, tutelando primeiramente a saúde pública, de via reflexa a individual e, por corolário, a VIDA.

3.7 Da necessária observância aos ditames da Lei Complementar federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998

No que tange ao aspecto formal dos atos normativos a serem editados, cabe destacar que cumpre a observância das técnicas de legística consubstanciadas na Lei Complementar nº 95/1998.

Assim, cumpre adotar a técnica de redação contida na Seção I – Da estruturação das leis^[9] e na Seção II – Da articulação e redação da lei^[10], e, destaca-se, em especial quanto ao tema tão sensível em comento para fins didáticos e pedagógicos ao destinatário da norma, qual seja a população em geral, o ato normativo deve ser claro, preciso, conforme dispõe o art. 11 de referida norma geral, sendo que quando a alteração for considerável e substancial deverá ser editado ato normativo que reproduza integralmente o novo texto com fulcro no art. 12^[11] de citada lei complementar.

Impende apontar que a motivação do ato deve ser específica ao conteúdo normativo alterado, tanto sob o aspecto fático (técnico, científico), quanto sob o aspecto jurídico (indicação de normas), evitando repetição excessiva de "considerandos" não necessários à alteração normativa proposta, inclusive, tendo em vista a necessidade de instrução dos autos no qual será formalizada a proposta da edição de novo ato normativo que garantirá a observância da devida publicidade da motivação.

4 - DA CONCLUSÃO

Em face do exposto, com fundamento na jurisprudência, nas normas e nos princípios explicitados no corpo deste parecer, opina-se pela possibilidade jurídica de edição de decretos por parte do Ilmo. Sr. Chefe do Executivo Municipal, desde que amparado em manifestações técnicas dos setores responsáveis, que revelem a necessidade de adoção de medidas sanitárias adequadas destinadas ao enfrentamento da pandemia.

Para tanto, ainda que após a publicação do ato normativo necessário, a depender da situação concreta, tendo em vista também a necessidade de celeridade de tomada de decisões e a prática de atos por parte da Administração Pública, recomendamos que sejam juntados aos autos respectivos o que segue:

a-) justificativa do gestor atrelada ao Protocolo de Responsabilidade Sanitária e Social para a manutenção ou alteração dos critérios e medidas propostas;

b-) juntada de documento demonstrando a avaliação e aprovação da decisão do gestor pelo Comitê de Técnica e Ética Médica;



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE CURITIBA

NÚCLEO DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO NA SGM

Rua Álvaro Ramos, 817, Palácio 29 de Março - 2º Andar - Centro Cívico - 80530190
(41)3350-8368

c-) minuta do decreto;

d-) indicação dos atos normativos em vigor das esferas estadual, federal, se houver, e quando possível cópia dos mesmos;

e-) declaração técnica de compatibilidade com as normas estadual e federal para aferir delimitação da competência concorrente de natureza suplementar em face do interesse local;

f-) parecer jurídico referencial da Procuradoria-Geral do Município;


g-) quando necessário, questionamento delimitado acerca de dúvida jurídica não contemplada no parecer referencial e parecer jurídico por parte da Procuradoria-Geral do Município;

h-) cópia do ato publicado.

É o parecer, S.M.J, que se submete à sua ciência e avaliação.

PGM, em 24 de março de 2021.

Ana Edwiges Mikoszewski
Procuradora do Município
Matrícula 146713
OAB/PR 23.201


Mariana Rocha Urban
Consultora Jurídica
Decreto nº 309/2017
OAB/PR 31.171

[1] Decreto nº 600, de 19 de março de 2021.

[2] MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional.p. 245. 17ª ed.. Jurídico Atlas.

[3] Instrumentos primários legislativos.

[4] Instrumentos secundários legislativos.

[5] MAFFINI, Rafael. *COVID-19: análise crítica da distribuição constitucional de competências* Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2179-89662021000100353&script=sci_arttext. Acesso em 09 de março de 2021.

[6] O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 7E45-E467-391A-6532 e senha 2E6A-6071-45D3-3BF2

[7] Barroso, Luís Roberto. Dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo. A Construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. P. 66. Fórum. 1ª ed. 5ª reimpressão.

[8] Notícia disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=442816>. Acesso em 19/3/2021.

[9] Art. 3o A lei será estruturada em três partes básicas:



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE CURITIBA

NÚCLEO DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO NA SGM

Rua Álvaro Ramos, 817, Palácio 29 de Março - 2º Andar - Centro Cívico - 80530190
(41)3350-8368

- I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;
- II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;
- III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.
- Art. 4o A epígrafe, grafada em caracteres maiúsculos, propiciará identificação numérica singular à lei e será formada pelo título designativo da espécie normativa, pelo número respectivo e pelo ano de promulgação.
- Art. 5o A ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei.
- Art. 6o O preâmbulo indicará o órgão ou instituição competente para a prática do ato e sua base legal.
- Art. 7o O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:
- I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;
- II - a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;
- III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;
- IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.
- Art. 8o A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.
- § 1o A contagem do prazo para entrada em vigor das leis que estabeleçam período de vacância far-se-á com a inclusão da data da publicação e do último dia do prazo, entrando em vigor no dia subsequente à sua consumação integral.
- § 2o As leis que estabeleçam período de vacância deverão utilizar a cláusula "esta lei entra em vigor após decorridos (o número de) dias de sua publicação oficial".
- Art. 9o A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas.

[10] Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:

- I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;
- II - os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;
- III - os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "parágrafo único" por extenso;
- IV - os incisos serão representados por algarismos romanos, as alíneas por letras minúsculas e os itens por algarismos arábicos;
- V - o agrupamento de artigos poderá constituir Subseções; o de Subseções, a Seção; o de Seções, o Capítulo; o de Capítulos, o Título; o de Títulos, o Livro e o de Livros, a Parte;
- VI - os Capítulos, Títulos, Livros e Partes serão grafados em letras maiúsculas e identificados por algarismos romanos, podendo estas últimas desdobrar-se em Parte Geral e Parte Especial ou ser subdivididas em partes expressas em numeral ordinal, por extenso;
- VII - as Subseções e Seções serão identificadas em algarismos romanos, grafadas em letras minúsculas e postas em negrito ou caracteres que as coloquem em realce;
- VIII - a composição prevista no inciso V poderá também compreender agrupamentos em Disposições Preliminares, Gerais, Finais ou Transitórias, conforme necessário.
- Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE CURITIBA

NÚCLEO DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO NA SGM

Rua Álvaro Ramos, 817, Palácio 29 de Março - 2º Andar - Centro Cívico - 80530190
(41)3350-8368

I - para a obtenção de clareza:

- a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;
- b) usar frases curtas e concisas;
- c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;
- d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;
- e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;

II - para a obtenção de precisão:

- a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;
- b) expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;
- c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;
- d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais;
- e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;
- f) grafar por extenso quaisquer referências a números e percentuais, exceto data, número de lei e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto;
- g) indicar, expressamente o dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões 'anterior', 'seguinte' ou equivalentes;

III - para a obtenção de ordem lógica:

- a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;
- b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;
- c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;
- d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.

[11] Art. 12. A alteração da lei será feita:

I - mediante reprodução integral em novo texto, quando se tratar de alteração considerável;

II - mediante revogação parcial;

III - nos demais casos, por meio de substituição, no próprio texto, do dispositivo alterado, ou acréscimo de dispositivo novo, observadas as seguintes regras:

- a) revogado;
- b) é vedada, mesmo quando recomendável, qualquer renumeração de artigos e de unidades superiores ao artigo, referidas no inciso V do art. 10, devendo ser utilizado o mesmo número do artigo ou unidade imediatamente anterior, seguido de letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem suficientes para identificar os acréscimos;
- c) é vedado o aproveitamento do número de dispositivo revogado, vetado, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal ou de execução suspensa pelo Senado Federal em face de decisão do Supremo Tribunal Federal, devendo a lei alterada manter essa indicação, seguida da expressão 'revogado', 'vetado', 'declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal', ou 'execução suspensa pelo Senado Federal, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal';
- d) é admissível a reordenação interna das unidades em que se desdobra o artigo, identificando-se o artigo assim modificado por alteração de redação, supressão ou acréscimo com as letras 'NR' maiúsculas, entre parênteses, uma única vez ao seu final, obedecidas, quando for o caso, as prescrições da alínea "c".

Parágrafo único. O termo 'dispositivo' mencionado nesta Lei refere-se a artigos, parágrafos, incisos, alíneas ou itens.