

PARECER Nº 510/2021

Processo: 4298/2021

Ementa: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA: Institui o "Passaporte Da Vacina" no Município de Cuiabá/MT, e dá outras providências

Autoria: Edna Sampaio (Câmara Digital)

I – RELATÓRIO

A vereadora responsável pela autoria deste projeto, em sua justificativa, aduz que o projeto de lei visa (fls. 05/08) *“Portanto, diante de todo o exposto e da necessidade de que a Casa Legislativa,*

através de seus membros, auxilie com propostas e medidas que visem incentivar a população à imunizar-se contra a COVID-19, impedindo, deste modo a propagação do vírus, conforme propõe o presente Projeto, pede-se aos colegas aprovação do presente para posterior sanção pelo Poder Executivo.”

O processo não está instruído com qualquer estudo de viabilidade técnica, estudo de perfil administrativo, pesquisas quantitativas, estudo de impacto econômico, financeiro, orçamentário, etc.

É a síntese do necessário.

II – EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

O processo legislativo consiste num conjunto coordenado de atos que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção das leis e atos normativos que derivam diretamente da Constituição Federal, Constituição Estadual e da Lei Orgânica do Município.

Segundo o constitucionalista **Alexandre de Moraes**: *“O respeito ao devido processo legislativo na elaboração das espécies normativas decorre do princípio da legalidade, consagrado constitucionalmente, uma vez que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de espécie normativa devidamente elaborada pelo Poder competente, segundo as normas de processo legislativo”*.

Portanto, temos que é esse conjunto normativo que fornece as suas bases e define os



elementos fundamentais do processo legislativo, tais como: competência, a matéria legislativa, a iniciativa das leis, discussão, votação, aprovação, rejeição e veto.

O Supremo Tribunal Federal considera as regras básicas de processo legislativo previstas na Constituição Federal, como norma geral, aplicável a todos os entes federais.

Inicialmente, cumpre salientar que, não cabe a esta CCJR qualquer análise de mérito e/ou política dos projetos de lei, sendo que tal atribuição é destinada aos Agentes Políticos envolvidos.

Portanto, a análise aqui externada, cuida apenas da exigência de compatibilidade do projeto de lei com o ordenamento jurídico pátrio.

Neste escopo, temos a ressaltar que quanto aos requisitos de constitucionalidade e legalidade, o projeto de lei em comento não atende tais balizas, portanto, havendo mácula ou vício no processo legislativo.

Resta claro a magnífica e salutar intenção do legislador, no entanto, é pacífico que esta matéria se insere no âmbito de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

É notório que se trata de ato de gestão e planejamento a obrigatoriedade ou não de um “passaporte vacinal” para a normalidade das atividades no município de Cuiabá, portanto essa é uma decisão técnica/política/econômica/científica a ser tomada pelo gestor eleito: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL.

Vejamos as disposições da Lei Orgânica de Cuiabá:

Seção II

Das Atribuições do Prefeito

Art. 40 Ao Prefeito, como chefe da administração, compete dar cumprimento às deliberações da Câmara, dirigir, fiscalizar e defender os interesses do Município, bem como adotar, de acordo com a lei, todas as medidas administrativas de utilidade pública, sem exceder as verbas orçamentárias.

Art. 41 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

II - representar o Município em Juízo e fora dele;

(...)

VI - expedir decretos, portarias e outros atos administrativos;

VII - permitir ou autorizar o uso de bens municipais, por terceiros;

VIII - permitir ou autorizar a execução de serviços por terceiros;



(...)

XXIV - providenciar sobre a administração dos bens do Município e sua alienação, na forma da lei;

(...)

XXXV – dispor, mediante Decreto, sobre: (Acrescentado pela Emenda a Lei Orgânica nº 023, de 08 de julho de 2010, publicada na Gazeta Municipal nº 1036 de 23/12/2010)

a) organização e funcionamento da administração municipal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Acrescentado pela Emenda a Lei Orgânica nº 023, de 08 de julho de 2010, publicada na Gazeta Municipal nº 1036 de 23/12/2010)

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (Acrescentado pela Emenda a Lei Orgânica nº 023, de 08 de julho de 2010, publicada na Gazeta Municipal nº 1036 de 23/12/2010)

Neste diapasão, a Suprema Corte brasileira – STF – já deixou claro ser competência dos gestores eleitos (Presidente, Governadores e Prefeitos) a edição de Decretos para o e devido enfrentamento da pandemia de Covid-19, no caso do Município o responsável é o Prefeito da urbe.

Ementa: **CONSTITUCIONAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19).** RESPEITO AO FEDERALISMO. LEI FEDERAL 13.979/2020. MEDIDAS SANITÁRIAS DE CONTENÇÃO À DISSEMINAÇÃO DO VÍRUS. ISOLAMENTO SOCIAL. PROTEÇÃO À SAÚDE, SEGURANÇA SANITÁRIA E EPIDEMIOLÓGICA. COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES E RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE (ARTS. 23, II, 24, XII, E 25, § 1º, DA CF). COMPETÊNCIAS DOS ESTADOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PREVISTAS EM LEI FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a existência de precedentes da CORTE quanto à matéria de fundo e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999. 2. A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus (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, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19. **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 consequente 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. 5. Arguição julgada parcialmente procedente.

(ADPF 672 MC-Ref, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/10/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-260 DIVULG 28-10-2020 PUBLIC 29-10-2020)

Resumindo, é possível o Município instituir medidas restritivas como o “passaporte da vacina”, porém a competência para realizar tal empreitada é do gestor público eleito – Prefeito – que editará Decreto, após sopesar todas as nuances práticas (saúde pública; economia; direitos e liberdades fundamentais; análise científica; etc.).



Quem dá a última palavra sobre a questão é o **Supremo Tribunal – STF** – que ao analisar o **“passaporte vacinal” do Município de Macaé-RJ** apontou pela validade da medida, **desde que seja editada pelo Poder Executivo Local e que tenha o devido embasamento científico:**

Vejamos a **decisão monocrática do Ministro Luiz Fux:**

MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE LIMINAR. COMBATE À PANDEMIA DA COVID-19. DECISÃO IMPUGNADA QUE SUSPENDE A EFICÁCIA DE **DECRETO MUNICIPAL** QUE PREVÊ RESTRIÇÕES TEMPORÁRIAS E EXCEPCIONAIS. ALEGAÇÃO DE RISCO À SAÚDE PÚBLICA. FUMUS BONI IURIS. JURISPRUDÊNCIA DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ATO NORMATIVO EDITADO EM CONFORMIDADE COM AS COMPETÊNCIAS DO MUNICÍPIO.** PREVISÃO NO ART. 3º DA LEI FEDERAL 13.979/2020. **FUNDAMENTAÇÃO DE CARÁTER TÉCNICO-CIENTÍFICO.** ÍNSITO PERICULUM IN MORA. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE LIMINAR 1.482 RIO DE JANEIRO

REGISTRADO : **MINISTRO PRESIDENTE**

REQTE.(S) : **MUNICÍPIO DE MACAÉ**

PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE MACAÉ**

REQDO.(A/S) : **RELATORA DO PROCESSO Nº 0071495-**

70.2021.8.19.0000 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Ou seja, mesmo que o intuito do legislador seja o mais honrado, não pode haver a



ingerência em matéria administrativa, pois é tarefa do gestor municipal – Chefe do Poder Executivo – tratar dessas questões. Sob pena de violar o *princípio constitucional de Separação dos Poderes*.

No caso em comento, **não consta dos autos o embasamento técnico-científico sobre a evolução epidemiológica para justificar a medida, que pode sim ser adotada, mas desde que realizada dentro dos critérios estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal – norma de caráter executivo emanada pelo gestor local e com embasamento técnico científico a justifica-la.**

Conforme vimos, é inquestionável a sensibilidade e boa intenção do projeto de lei em comento, porém, igualmente patente é sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro.

Para encerrarmos, importante lembrar que a observância dos preceitos constitucionais e legais deve ser a primeira preocupação do legislador ao propor qualquer espécie normativa. Esta não pode contrariar as normas superiores ou extrapolar a competência do Órgão Legislativo, devendo ser conforme o ordenamento jurídico, sob pena de inconstitucionalidade ou nulidade, declarada pelo Poder Judiciário.

É o parecer, salvo diferente juízo.

2. REGIMENTALIDADE

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO

O projeto atende as exigências a respeito da redação estabelecidas na Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998; alterada pela Lei Complementar 107/01; que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

4. CONCLUSÃO

O legislador ao exercer sua prerrogativa fundamental, qual seja, fazer leis, deve observar sempre a previsão constitucional e legal, para que possa estabelecer o seu cumprimento,



sob pena de inconstitucionalidade.

O projeto de lei ora analisado merece **REJEIÇÃO**, pois não preenche todos os requisitos constitucionais e legais inerentes ao devido processo legislativo.

5. VOTO

Voto contrário à matéria.

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO

Cuiabá-MT, 1 de dezembro de 2021



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://177.39.233.4/camaracuiaba/autenticidade> utilizando o identificador 39003900390032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Chico 2000 (Câmara Digital)** em **01/12/2021 14:54**

Checksum: **2F16FBFAA866A9467E38648D9C349957E005F749BB107E2EFC81FB849AD14BAC**



Autenticar documento em <http://177.39.233.4/camaracuiaba/autenticidade> com o identificador 39003900390032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

