



ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER Nº 42/2023

Ementa: PL Nº 037/2023. ASSEGURA USO DE MÁSCARAS DE PROTEÇÃO POR PACIENTES E SERVIDORES DENTRO DE ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE. VÍCIO DE INICIATIVA. **INCONSTITUCIONALIDADE DO R. PROJETO.**

1. Relatório

Trata-se de solicitação de parecer jurídico encaminhado a esta assessoria referente ao PL nº 037/2023, de autoria do excelentíssimo Sr. Vereador Marco Antonio S. da Conceição, que assegura o uso das máscaras de proteção por pacientes e servidores dentro de estabelecimentos de saúde como hospitais, unidades públicas e saúde, unidades básicas de saúde e de pronto atendimento. É o relatório.

2. Fundamentação

Trata-se de Projeto de Lei que versa sobre o uso de máscaras em estabelecimentos de saúde, matéria relacionada à saúde pública e às medidas de enfrentamento da COVID-19.

O Município possui competência para legislar mediante **normas suplementares à legislação federal e estadual** no que se refere à proteção da saúde pública em âmbito local, nos termos da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

(...)

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

(...)

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



O Supremo Tribunal Federal - STF possui entendimento pacífico quanto a legitimidade dos Municípios para suplementar a legislação federal e a estadual em matéria de defesa da saúde, desde que haja interesse local:

*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. (...) 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). (...).** (STF - ADPF: 672 DF, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 13/10/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 29/10/2020). Grifou-se.*

A Lei Federal nº 13.792/2020 disciplina em âmbito nacional as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus e estabelece em seu art. 3º, inciso III-A, que as **autoridades poderão** determinar o uso obrigatório de máscara de proteção individual:

*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:***

(...)

III-A – uso obrigatório de máscaras de proteção individual;

O **Executivo** do estado do Rio de Janeiro, no uso da sua competência para suplementar a Lei Federal nº 13.792/20 regulamentou a matéria através de Decreto, sendo que atualmente está vigente o Decreto Estadual nº 47.027/22 que **facultou aos Poderes Executivos Municipais** a possibilidade de flexibilização do uso obrigatório de máscara:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARATY
PARATY - CIDADE HISTÓRICA - MONUMENTO NACIONAL



*Art. 2º - Com o único objetivo de resguardar o interesse da coletividade bem como do avanço da vacinação no estado, considerando o disposto no art. 4º-A da Lei Estadual N.º 8.859, de 03 de junho de 2020, incluído pela Lei Estadual N.º 9.443, de 27 de outubro de 2021, e em harmonia com o preceito constitucional estabelecido no inciso II do art. 23, **fica facultado aos Poderes Executivos Municipais a flexibilização das medidas sanitárias no tocante ao uso obrigatório de máscara de proteção respiratória mediante ato próprio.** Grifou-se.*

Com fundamento no Decreto Estadual acima mencionado, o **Poder Executivo do Município de Paraty** editou o Decreto Municipal nº 025/2022:

Art. 1º Fica revogada a obrigatoriedade de uso de máscara facial em locais abertos, estabelecimentos empresariais, templos religiosos, e prédios públicos municipais.
*Parágrafo primeiro – **permanece obrigatório, para profissionais, usuários do serviço público de saúde, inclusive acompanhantes, o uso de máscara, devendo ser vedado o ingresso e permanência nos prédios e ambientes da área da saúde, devendo valer-se, a direção dos serviços, do auxílio de autoridades policiais e outras forças necessárias para cumprimento desta determinação.***

Considerando a legislação supracitada, verifica-se que no presente caso houve vício de iniciativa.

Em regra, cabe ao vereador a iniciativa de qualquer lei, conforme dispõe o art. 41 da Lei Orgânica de Paraty. Contudo, existem exceções, que devem ser interpretadas de forma restritiva, sob pena de indevida limitação da prerrogativa parlamentar de legislar. Entre as exceções, destaca-se a iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo em matéria que disponha sobre estruturação e atribuições de Secretarias, conforme dispõe o artigo 43, inciso III, da Lei Orgânica do Município de Paraty:

Art. 43 – São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Lei 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, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública;
- IV – matéria orçamentária e a que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARATY
PARATY - CIDADE HISTÓRICA - MONUMENTO NACIONAL



O presente projeto cria na estrutura de Secretaria Municipal de Saúde responsabilidade específica referente à gestão dos estabelecimentos públicos municipais de saúde, caracterizando indevida intromissão na organização administrativa. Assim, verifica-se que o r. Projeto de Lei contém vício formal de competência legislativa. Importante observar o entendimento da jurisprudência sobre a matéria:

*ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 13.942/2021, DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA. **DISPONIBILIZAÇÃO DE KIT DE MEDICAMENTOS PARA O TRATAMENTO PRECOCE DE COVID-19. 1. INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA LEGISLATIVA E VULNERAÇÃO À INDEPENDÊNCIA E À HARMONIA ENTRE OS PODERES MUNICIPAIS. OCORRÊNCIA. PROJETO DE LEI DE AUTORIA PARLAMENTAR. MODIFICAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃO MUNICIPAL DE SAÚDE VINCULADO AO PODER EXECUTIVO. DEFINIÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA EM MATÉRIA TÍPICAMENTE ADMINISTRATIVA.** VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 7º E 66, INCISO IV, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ. PRECEDENTES. 2. INCONSTITUCIONALIDADE. USURPAÇÃO MUNICIPAL À COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS DEMAIS ENTES POLÍTICOS. NÃO OCORRÊNCIA. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ASSENTOU A POSSIBILIDADE DE OS MUNICÍPIOS EDITAREM NORMAS DE INTERESSE LOCAL SOBRE PROTEÇÃO À SAÚDE. MODULAÇÃO DE EFEITOS. EFICÁCIA “EX NUNC” DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ACÇÃO DIRETA PROCEDENTE. (TJ-PR - ADI: 00349663620218160000 * Não definida 0034966-36.2021.8.16.0000 (Acórdão), Relator: Ramon de Medeiros Nogueira, Data de Julgamento: 14/02/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 02/03/2022)*

*ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 6.732/2020 MUNICÍPIO DE COLATINA DISPÕE SOBRE A FLEXIBILIZAÇÃO DOS HORÁRIOS DE FUNCIONAMENTO DO COMÉRCIO NÃO ESSENCIAL NAQUELA MUNICIPALIDADE NO PERÍODO DA PANDEMIA DO COVID-19 - COMPETÊNCIA CONCORRENTE POSSIBILIDADE DE EDIÇÃO DE NORMAS DE INTERESSE LOCAL OBRIGATORIEDADE DE RESPEITO AS NORMAS GERAIS EDITADA PELO ENTE ESTADUAL REGRA NÃO OBSERVADA PELA LEI IMPUGNADA - **ORGANIZAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS MATÉRIA DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO VÍCIO FORMAL E MATERIAL - PRECEDENTES PROCEDÊNCIA DO PEDIDO PARA RATIFICAR A LIMINAR DEFERIDA E DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COM EFEITO EX TUNC . (...)5. De acordo com a Constituição Estadual, em consonância com os preceitos da Carta da República, é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei que afete a organização e atribuições dos órgãos públicos, além da gestão administrativa. 6. Outrossim, a norma em apreço apresenta vício de inconstitucionalidade material, na medida em que seus preceitos vão de encontro com o princípio da separação dos poderes (art. 17, Constituição Estadual), provocando indevida ingerência do poder legislativo na esfera de competência do executivo municipal. 7. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei Municipal nº 6.732/2020, atribuindo-lhe efeito ex tunc , ratificando a medida liminar ao seu tempo concedida. (TJ-ES - ADI: 00197543120208080000, Relator: TELEMACO ANTUNES DE ABREU***



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARATY
PARATY - CIDADE HISTÓRICA - MONUMENTO NACIONAL



FILHO, Data de Julgamento: 29/04/2021, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 05/05/2021)

Ante o exposto, o presente Projeto é inconstitucional em razão do vício formal de iniciativa e violação ao princípio da separação dos poderes.

Caso não seja considerado o vício de iniciativa, **SUGERE-SE** para fins de adequação do texto à técnica legislativa determinada pela Lei Complementar nº95/98:

- a) exclusão de uma das ementas considerando que o projeto contém duplicidade de ementas idênticas;
- b) correção do art. 2º considerando sua imprecisão em relação aos locais em que é obrigatório o uso de máscaras. Houve utilização indevida do termo área pública de uso comum do povo. Nos termos do art. 99, inciso I, do Código Civil, bem de uso comum do povo são, por exemplo, os rios, as ruas e praças.
- c) exclusão do art. 4º considerando que, além de conter redação imprecisa, trata de texto apropriado para constar na justificativa do projeto.

3. Conclusão.

Ante o exposto, nos termos do artigo 77 do Regimento Interno da Câmara Municipal, pedindo vênias ao Excelentíssimo Vereador e consignando a natureza opinativa e não vinculante deste parecer, opina-se pela **INCONSTITUCIONALIDADE** do r. Projeto. Contudo, caso não seja acolhido e entendimento desta assessoria jurídica, **sugere-se** a adequação da redação do texto conforme acima indicado. É o parecer. SMJ.

Paraty, 09 de junho de 2023

Moreno Bona Carvalho

Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Paraty

Matrícula nº 479