

PARECER JURÍDICO

Requerente: Câmara Municipal de Cláudio, Estado de Minas Gerais.

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: Projeto de Lei n.º 15/2020, o qual “Dispõe sobre a obrigatoriedade de uso de máscaras de proteção facial durante o período de vigência de Estado de Calamidade Pública, no âmbito do município de Cláudio/MG, e dá outras providências”.

Data: 22 de junho de 2020

Parecerista: Dr. Rodrigo dos Santos Germini – OAB/MG 145.659

Aspectos de Legalidade, Constitucionalidade,
Iniciativa, Competência, Juridicidade e Técnica
Legislativa.

1. Breve Relatório

Cuida-se de consulta realizada pela presidência desta Casa Legislativa com vistas a obter parecer opinativo acerca da lisura do Projeto de Lei citado em epígrafe. Pretende a presidência obter nossa manifestação quanto aos aspectos de legalidade, constitucionalidade, iniciativa, competência, juridicidade e técnica legislativa.

Foi apresentado o respectivo dossiê, no qual se inserem o projeto de Lei e a respectiva mensagem de justificativa, ambos de autoria do Vereador Fernando Tolentino, além do despacho da presidência da Casa distribuindo aludido projeto.

É, em síntese, o relatório da consulta formulada.

2. Fundamentação Jurídica

2.1 Inexistência de Vícios de Técnica Legislativa

Preambularmente, é bom enaltecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”. Neste contexto, é oportuno enaltecer que, no Projeto de Lei em referência, ***não foram detectadas inconsistências de redação, não havendo, portanto, vícios quanto à técnica legislativa utilizada.***

A redação do Projeto de Lei é coerente e objetiva, não tendo sido detectados vícios gramaticais.

Ademais, foram atendidas as disposições da Lei Complementar n.º 95/1998, que define os parâmetros redacionais mínimos para a criação e edição de conteúdo legislativo.

2.2 Inexistência de Vícios de Iniciativa

De igual modo, **não existe vício de iniciativa**, visto que a matéria **é de interesse local**. Além disso, o tema se insere na previsão dos artigos 157 do Regimento Interno desta Casa Legislativa e artigo 30 da Lei Orgânica Municipal, os quais dispõem que **qualquer dos vereadores pode iniciar o processo legislativo** (como regra geral, excetuando-se as competências privativas).

É dizer, noutros termos, que o objeto do projeto de lei em análise não usurpa competência privativa do Poder Executivo, tampouco competência privativa da Câmara de Vereadores.

Por estas razões, ***não foram detectados vícios de iniciativa.***

2.3 Análise da Juridicidade, Competência, Legalidade e Constitucionalidade

2.3.1 Competência do Poder Legislativo para Dispor Sobre a Matéria – Norma de Saúde Pública

É inegável que, a partir da Constituição Federal de 1988, o município, no Brasil, ***consolidou sua importância do ponto de vista político, econômico e social, como centro de tomadas de decisões fundamentais para nosso cotidiano***, haja vista ser detentor de competências próprias. Destacam-se os assuntos de interesse local e demais competências outorgadas pelo texto constitucional.

Em razão do imbricado sistema de distribuição de competências legislativas entres os entes federados, instituído pela Constituição Federal de 1988, desponta a necessidade de uma análise da problemática atinente à delimitação da atuação da cada ente nas matérias de competência normativa, sobretudo para aferir se o Poder Legislativo, *in caso*, poderia deflagrar o processo legislativo.

A Constituição da República Federativa do Brasil versa que:

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

(...)

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

Portanto, **no que tange ao objeto do projeto em análise, entendemos ser o caso de norma relativa à saúde pública, visando o controle, eliminação e erradicação das doenças transmissíveis pelas vias respiratórias, sobretudo a Covid-19.** Não há que se falar, portanto, em usurpação de competência dos outros entes federados.

Destarte, **como o Município possui a competência administrativa comum de proteção à saúde pública** (artigo 23 do Texto Constitucional), **além de ser detentor de competência legislativa concorrente para criar normas relativas à defesa da saúde**, à luz do artigo 24, XII da Carta Magna, **a norma em exame é lícita**, no que tange à iniciativa/competência para deflagrar o processo legislativo.

Para além destes argumentos, a matéria também não se inclui no rol de competências privativas do Poder Executivo, cujo rol está **taxativamente elencado no artigo 61, § 1º**, da Constituição da República, o qual versa:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º **São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

As matérias privativas, portanto, se restringem – sucintamente – a: efetivos de forças armadas; **criação ou extinção de cargos; aumento de remuneração de cargos;** organização administrativa, judiciária, tributária e orçamentária, além dos serviços públicos e pessoal **dos territórios** (a alínea *b* do inciso II do artigo 61 **não é aplicável aos municípios**, restringindo-se aos territórios); provimento de cargos e regime jurídico dos servidores;

organização da Defensoria Pública da União e normas gerais e do Ministério Público e da Defensoria Pública (***a alínea d do inciso II não é aplicável aos municípios***); criação e extinção de ministérios e órgãos da Administração Pública (aplicável aos municípios por simetria); militares das forças armadas e regime jurídico.

O artigo em tela (artigo 61, § 1º da Constituição) **é de observância obrigatória pelos municípios em face do Princípio da Simetria Constitucional, não cabendo aos municípios alargar o rol previsto na Carta Magna.**

Logo, não existe impeditivo para que o Poder Legislativo, por atuação própria, crie norma relativa à defesa da saúde pública (inclusive impondo obrigações aos particulares), como se verifica no caso em análise.

2.3.2 Análise do Objeto do Projeto

Em consonância com o item anterior, e em nítida comunhão com as disposições contidas na mensagem de justificativa, **é legítimo, legal e constitucional o objeto do projeto de Lei como instrumento de defesa da saúde pública, notadamente em face da dantesca situação de Pandemia que assola o país e o mundo.**

A sua viabilidade depende de juízo de conveniência e oportunidade, ou seja, constitui mérito a ser debatido pelos nobres *edís*. A análise da competência municipal para dispor sobre a matéria acabou por dirimir a controvérsia quanto à própria legitimidade do tema, visto que restou claro que o objeto é lícito e compatível com o texto constitucional.

Além disso, o projeto de lei em análise atende aos parâmetros da juridicidade, sendo convergente com o ordenamento jurídico vigente e compatível com os princípios jurídicos administrativos, sobretudo a moralidade administrativa.

Ademais, a norma em apreço não cria despesas e obrigações diretas ao Poder Executivo, **visto que lhe outorga discricionariedade na implantação da norma, podendo, inclusive, regulamentar a imposição de multas prevista no texto legal.**

O projeto, portanto, **atende aos parâmetros da moralidade administrativa, impessoalidade e objetividade**, revelando-se benéfico à sociedade (*em tese*, cujo conteúdo e pertinência deve ser debatido pelos edís), razão pela qual não foram detectadas inconstitucionalidades ou ilegalidades.

No que concerne à análise da legalidade da imposição à população do uso obrigatório de máscaras de proteção facial, alguns pontos merecem relevo, vejamos:

O projeto em análise determina o uso obrigatório de máscaras faciais em todos os ambientes públicos do município, enquanto durar o estado de emergência, declarado em

razão do combate ao Covid-19, sob pena de configuração de infração sanitária e ulterior aplicação de multa administrativa.

A norma também recomenda que toda a população use máscaras (artesanais ou industriais) e determina que os estabelecimentos proíbam a entrada ou permanência de pessoas sem máscaras. Para as pessoas que não conseguirem acesso ao produto, dispõe acerca da obrigação da municipalidade de fornecê-los.

Como punição ao descumprimento das regras estabelecidas, a norma prevê a aplicação das penalidades (advertência e multa), dispondo que se trata de configuração de infração sanitária.

É bom ressaltar que ***a legislação federal outorga aos municípios autonomia para adotar medidas de enfrentamento à Covid-19, conforme disposições decorrentes da Lei Federal 13.979/2020***. É certo que a citada Lei federal não estabelece o uso obrigatório de máscaras pelos brasileiros, contudo, **não impede os municípios de estabelecer, por meio de legislações próprias, tal medida**.

Não se identifica nos aludidos textos legislativos federais, ao menos *primo ictu oculi*, permissivo para o chefe do executivo municipal, por mais louvável que a sua intenção possa ser, impor regra de conduta aos cidadãos, normalizar o modo de circulação em espaços públicos e, para, além disso, estabelecer norma de direito administrativo sancionatório, com cominação de multa aos infratores.

Por esta razão, ***seria ilícita a imposição decorrente de ato do Poder Executivo***, conforme vêm decidindo alguns tribunais pátrios. Todavia, **a criação desta imposição por meio de Lei Municipal é legítima, dadas as peculiaridades da situação de Pandemia**.

Tanto assim que foi aprovado no Congresso Nacional, recentemente, o Projeto de Lei n.º 2376/2020, o qual prevê uso de máscaras de proteção facial, ainda que artesanais, em todos os espaços públicos e privados pode se tornar obrigatório em todo o país. O projeto de lei foi aprovado nas Casas do Congresso Nacional e enviado à Presidência da República para sanção.

No âmbito do Estado de Minas Gerais foi publicada recentemente a Lei 23.636, de 17 de abril de 2020, que dispõe sobre a obrigatoriedade de uso de máscara de proteção e outros recursos necessários à prevenção da disseminação da Covid-19 nos órgãos, entidades, estabelecimentos e serviços que menciona.

No que concerne ao Município de Cláudio/MG, dois decretos expedidos pelo Poder Executivo disciplinam a obrigatoriedade do uso de máscaras, sendo o Decreto n.º 461, de 23

de abril de 2020, e o Decreto n.º 462, datado de 29 de abril de 2020. Sem adentrar na seara de validade desses decretos municipais, **obviamente sua existência não exclui a possibilidade de expedição de legislação relativa à matéria**, visto que a Lei se sobrepõe aos Decretos (cujo fundamento de validade é, justamente, regulamentar as leis).

Doutra banda, muito se discute no âmbito jurídico eventuais abusos do Poder Executivo ao disciplinar o uso obrigatório de máscaras a seus munícipes, ***o que enseja usurpação de função pública por legislar sem competência e respaldo legal***, ultrapassando todos os limites do Estado Democrático de Direito e, flagrantemente, violando o ordenamento jurídico brasileiro e o princípio da Separação dos Poderes.

A Constituição Federal Brasileira, em seu inciso II, Artigo 5º, afirma que: **“ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude da Lei”**. Neste cenário, somente a lei, formalmente editada, tem o condão de estabelecer obrigatoriedade de conduta aos cidadãos, sob pena de ofensa direta ao citado artigo 5º, inciso II, da Carta Política de 1.988.

Por estas razões, o objeto do Projeto é legítimo, revelando-se, para além disso, **como recomendável para sanar eventuais indagações quanto à obrigação do uso de máscaras de proteção facial no âmbito do município de Cláudio/MG.**

3. Conclusão

À luz do que fora exposto, ***conclui-se pela juridicidade, constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei Ordinária n.º 15/2020, atendendo, também, aos requisitos de boa técnica legislativa, estando apto à tramitação e deliberação plenária.***

À consideração superior.

Cláudio/MG, 22 de junho de 2020.

Dr. Rodrigo dos Santos Germini
Advogado Público - OAB MG 145.659