



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
**COMISSÃO PERMANENTE DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO**

PARECER FAVORÁVEL Nº 1528/2021  
REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI - PROCESSO N. 7909/2021  
RELATOR: DR. MAURO PERALTA

**Ementa:** Garante direitos fundamentais à autodeterminação e liberdade àqueles que se abstenham de participar das campanhas de vacinação contra o vírus Sars Cov 2 ou qualquer de suas variantes

Em consonância com os dispositivos elencados no **art. 52, §1º, inciso I, II e III do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis**, segue o parecer:

**I - RELATÓRIO:**

Trata-se de um Projeto de Lei do Ilmo. Vereador Octavio Sampaio, no qual garante direitos fundamentais à autodeterminação e liberdade aqueles que se abstenham de participar das campanhas de vacinação contra o vírus SARS COV 2 ou qualquer de suas variantes.

Inicialmente, cumpre ressaltar as competências da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, conforme disposto pelo **Art. 35, inciso I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis**:, vejamos:

**Art. 35. Constituem campos temáticos ou áreas específicas de atividades de cada Comissão Permanente:**

**I - Da Comissão de Constituição, Justiça e Redação:**

- a) aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental ou de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Casa ou de suas Comissões, para efeito de admissibilidade e tramitação;**
- b) em particular, admissibilidade de propostas de emenda à Lei Orgânica Municipal;**
- c) qualquer assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente da Câmara, pelo Plenário ou por outra Comissão ou em razão de recurso previsto neste Regimento;**
- d) exercício dos poderes municipais;**
- e) licença de Vereador, Prefeito ou Vice-Prefeito para ausentar-se do Município ou para interromper o exercício de suas funções;**
- f) desapropriações;**
- g) transferência temporária de sede do Governo;**
- h) redação do vencido e redação final das proposições em geral, ressalvado o disposto nos §§ 3º, 4º e 5º do art. 115;**
- i) e ainda opinar sobre a oportunidade ou conveniência da matéria proposta."**

Com base nas competências atribuídas à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, segue o voto:

**II - VOTO:**

Em apertada síntese, justifica o autor que “O presente projeto tem como objetivo inibir a exigência, por parte do Poder Público, de apresentação de comprovante de vacinação contra a COVID-19, para o exercício de direitos fundamentais no âmbito do Município de Petrópolis, e, por consequência, garantir a liberdade de locomoção, inclusão social e do exercício de direitos de pessoas que ainda não foram vacinadas, não podem se vacinar por motivos médicos, religiosos ou de crença particular.

O chamado “passaporte de vacinas” é medida extremamente restritiva que viola direitos constitucionalmente previstos ao obrigar indivíduos a se submeterem contra sua vontade a vacinação sob pena de sanções indiretas. Dentre os direitos violados estão alguns previstos no Art. 5º da Constituição Federal, tratando-se, portanto, de cláusulas pétreas, normas inamovíveis mesmo pelo constituinte derivado, quais sejam:

“X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; [...]

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens; [...]

XLI - a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais; [...]

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;”

Na mesma esteira, a adoção de medidas obrigatórias de vacinação e a instituição de passaporte sanitário violam diversos tratados internacionais do qual o Brasil é signatário. O Código de Nuremberg (que estabelece que o consentimento voluntário é absolutamente essencial para a participação em experimentos médicos), a Declaração de Helsinque (que dispõe que a ‘pesquisa clínica em um ser humano não pode ser empreendida sem seu livre consentimento, depois de totalmente esclarecido’) e até mesmo o Juramento de Hipócrates (o qual também prevê o consentimento esclarecido).

Diversos médicos já manifestaram preocupação quanto ao estabelecimento de um passaporte de vacinação, recentemente, em um ofício dirigido aos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, cerca de 270 médicos manifestaram sua mais profunda preocupação no que concerne ao supracitado: a natureza experimental e de consequências e efeitos ainda desconhecidos pela comunidade científica das vacinas contra o novo coronavírus e da inobservância dos direitos constitucionais de liberdade em face do chamado “passaporte sanitário”, que nada mais é que a restrição do direito de ir e vir e, ainda mais que isso, de ser um membro ativo da sociedade. Na prática, o que parece é que se intenta criar, no Brasil e no Mundo, um novo sistema de castas, onde a parcela da população que, conscientemente, recusa-se a participar dos testes públicos das vacinas será reduzida a cidadãos de direitos restritos. Segue trecho do documento referenciado:

“Não podemos aceitar que erros do passado se repitam nos dias atuais, com a adoção de “passaportes sanitários” ou “passes de vacinação”, que visam em última instância obrigar pessoas a serem vacinadas com produtos experimentais desenvolvidos em tempo curtíssimo e sem a necessária garantia de segurança relacionada a eventos adversos imediatos, de curto, médio e longo prazo”

Cumprе salientar com a *devida vênia*, que o parecer emitido pelo Douto corpo jurídico do **DAJ tem caráter opinativo, ou seja, não impede a tramitação e tão pouco a consequente aprovação**. Neste sentido o Supremo Tribunal Federal, de maneira específica, expôs a sua posição a respeito, vejamos:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – Distrito Federal – Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

A proposta em exame encontra-se revestida de constitucionalidade e legalidade, pois por força da Constituição os Municípios são dotados de autonomia política para legislar sobre assuntos de interesse local, nos moldes do **art. 30, inciso I, da CRFB/88**. Bem como, complementar no que couber, a legislação federal e estadual, conforme **art. 30, II da CRFB/88**, vejamos:

**Art. 30.** Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Outrossim, precisamos trazer a luz o **dispositivo constitucional Art. 61** que trata da iniciativa das leis. Este dispositivo legal precisa ser interpretado com as diretrizes do Princípio da Simetria, vejamos o dispositivo:

**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 Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Destacamos a jurisprudência acerca do **art. 61 da Constituição**, vejamos:

"A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição - e nele somente -, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. - A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima - considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa - se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresso, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao Chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa"

(STF, MS 22.690-CE, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 17-04-1997, v.u., DJ 07-12-2006, p. 36).

Ademais, a regra é a iniciativa legislativa pertencente ao Poder Legislativo; exceção é a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos, e que, por isso, não se presume. Corolário é a devida interpretação restritiva às hipóteses de iniciativa legislativa reservada, perfilhando tradicional lição salientando que:

"a distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Onde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos competentes aquelas funções correspondentes à sua natureza específica"

(J. H. Meirelles Teixeira. *Curso de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593).

Cumpra esclarecer sobre o **Princípio de Simetria** que nos elucida que há de existir uma relação de paralelismo entre as disposições constitucionais destinadas à União e os demais entes federativos, vejamos o **Art. 25 da Constituição Federal** sobre o tema:

**Art. 25.** Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

Dessa forma, recorreu-se à criação do **Princípio da Simetria**, que o ex-Ministro Cezar Peluso sintetiza brilhantemente, vejamos:

"(...)ao chamado princípio ou regra da simetria, que é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, **homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes**, nos três planos federativos. Seu fundamento mais direto está no art. 25 da CF e no art. 11 de seu ADCT, que determinam aos Estados-membros a observância dos princípios da Constituição da República. Se **a garantia de simetria no traçado normativo das linhas essenciais dos entes da federação, mediante revelação dos princípios sensíveis que moldam a tripartição de poderes e o pacto federativo, deveras protege o esquema jurídico-constitucional concebido pelo poder constituinte, é preciso guardar, em sua formulação conceitual e aplicação prática, particular cuidado com os riscos de descaracterização da própria estrutura federativa que lhe é inerente.**"

(ADI 4.298 MC, voto do rel. min. Cezar Peluso, j. 7-10-2009, P, DJE de 27-11-2009.)

Outrossim, o **Princípio do Interesse Local**, não sendo estudado mais profundamente pode levar o intérprete a colocar o referido Princípio em uma segunda categoria de importância, ou seja, gerando grave erro **jurídico**.

de exegese.

O Município possui autonomia para legislar sobre temas de seu interesse. A sanção e até mesmo a promulgação de uma lei municipal demonstra uma das várias formas legítimas de atuação do mesmo, ou seja, legislar sobre assuntos de interesse local.

Essa autonomia municipal raramente é utilizada pelos mesmos em prol dos seus interesses, seja por desconhecer, por medo de uma reprovação caso a questão seja levada ao Poder Judiciário. A possibilidade de ser levada a questão para o judiciário não deve ganhar peso, pois o Município tem a sua autonomia garantida na nossa Carta Magna no **Art. 34, inciso VII alínea c**, vejamos:

**Art. 34.** A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, **exceto para:**

**VII** – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

**c)** autonomia municipal.

Podemos perceber se não for respeitado esse princípio, existe a previsão legal da União intervir em um estado membro que não respeitar a autonomia municipal.

Neste sentido colacionamos um trecho do **RE 702.848, rel. min. Celso de Mello, j. 29-4-2013, dec. Monocrática, DJE de 14-5-2013, com repercussão geral reconhecida com o mérito julgado**, vejamos:

“Não vislumbro, no texto da Carta Política, a existência de obstáculo constitucional que possa inibir o exercício, pelo Município, da típica atribuição institucional que lhe pertence, fundada em título jurídico específico (CF, art. 30, I), para legislar, por autoridade própria. **Na realidade, o Município, ao assim legislar, apoia-se em competência material – que lhe reservou a própria Constituição da República – cuja prática autoriza essa mesma pessoa política a dispor, em sede legal, sobre tema que reflete assunto de interesse eminentemente local.**”

Seguindo o raciocínio, a **Constituição do Estado do Rio de Janeiro no seu Art. 343**, assegura a **autonomia municipal para legislar sobre assunto de interesse local**, vejamos:

**Art. 343.** Os Municípios são unidades territoriais que integram a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, **dotados de autonomia política, administrativa e financeira, nos termos assegurados pela Constituição da República, por esta Constituição e pela respectiva Lei Orgânica.**(grifo nosso)

Neste sentido, o **Art. 16, § 3º da Lei Orgânica Municipal** permite que esta iniciativa seja proposta pelo Município, cujo teor transcrevemos:

**Art. 16.** Compete ao Município, na promoção de tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população:

**§ 3º** As competências previstas neste artigo não esgotam o exercício privativo de outras, na forma da lei, desde que atendam ao peculiar interesse do Município e ao bem-estar de sua população e não conflitem com a competência federal e estadual.

Ademais, o **art. 59, Caput da Lei Orgânica Municipal** dispõe sobre a iniciativa das leis, sendo elas a qualquer Vereador. *In Verbis*:

**Art. 59.** A Iniciativa das leis cabe a qualquer **Vereador**, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, sendo que estes últimos a exercerão sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município no último pleito eleitoral, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Quanto a possibilidade do Município de forma **comum promover** de tudo quanto respeite ao interesse local, ao bem-estar de sua população e **estabelecer e impor penalidade por infrações de suas leis e regulamentos**, o **Art. 16, §2º, inciso VII da LOMP** versa sobre a essa possibilidade. Essa penalidades/multas são comumente chamadas de astribentes, ou seja, são mecanismos de execução indireta, cuja finalidade é coagir o “devedor/infrator” ao cumprimento da obrigação mediante a imposição de multa pecuniária, vejamos:

**Art. 16.** Compete ao Município, na promoção de tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população:

**§2º** De forma comum:

**VII – estabelecer e impor penalidade por infrações de suas leis e regulamentos.**

Em suma, o projeto em análise, que dispõe sobre a garantia dos direitos fundamentais à autodeterminação e liberdade aqueles que se abstenham de participar das campanhas de vacinação contra o vírus SARS COV 2 ou qualquer de suas variantes, não cria despesa para o Poder Executivo, não cria ou altera a estrutura ou as atribuições de qualquer Órgão da Administração Pública local, tampouco trata de regime jurídico dos servidores públicos, motivo pelo qual não padece de vício de inconstitucionalidade formal. Com efeito analisando o conteúdo do projeto à luz da decisão proferida pelo STF acima mencionada, em sede de repercussão geral, é razoável interpretar que haveria vedação à iniciativa parlamentar apenas se houvesse alteração na prestação dos serviços delegados pelo Executivo Municipal, o que não se verifica.

Ante o exposto, não há óbice à tramitação da presente proposição, motivo pelo qual nos manifestamos de forma **FAVORÁVEL** à sua apreciação em Plenário.

**III - PARECER DAS COMISSÕES:**

A Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Redação (Vogal) manifesta-se **FAVORAVELMENTE** à tramitação desta proposição.

Sala das Comissões em 30 de Novembro de 2021

*OCTAVIO S. C. DE PAIVA*

OCTAVIO SAMPAIO  
Vice - Presidente

*[Assinatura]*

DOMINGOS PROTETOR  
Vogal

*Mauro Peralta*

DR. MAURO PERALTA  
Vogal