



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO
 PROTOCOLO LEGISLATIVO
 PROCESSO Nº 1021/2022

SUSTA OS EFEITOS DO DECRETO
 2022, POR EXORBITAR DO
 CONFERIDO AO PODER EXECUTIV

Art. 1º Fica sustado, nos termos do Art. 49 da Constituição Federal e Art. 33, XI, Art. 35, I, d, Art. 73, IV e Art 80§1º, II c Municipal de Petrópolis, o Decreto 026 de 02 de fevereiro de 2022, por exorbitar do poder regulamentar conferido ao Poder Executivo.

Art. 2º Este Decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

1. - Do Cabimento e Procedimento do Decreto Legislativo.

As resoluções e decretos legislativos são intervenções legislativas aprovadas pelos parlamentos que não precisam de aprovação do Poder Executivo. As resoluções dizem respeito a assuntos internos dos parlamentos e os **decretos legislativos produzem efeitos imediatos**.

Nos dizeres de Pontes de Miranda, “**decretos legislativos são as leis a que a Constituição não exige a remessa ao Poder Executivo para sanção** (promulgação ou veto)”.

O Art.49 da CRFB/88 traz a previsão das competências exclusivas do Congresso Nacional, as quais são criadas mediante a delegação legislativa. O art. 49, V da CRFB/88, estabelece que o Congresso Nacional tem competência para legislar sobre os assuntos de competência da União, mediante delegação legislativa.

Interessamos-nos ao caso em tela a possibilidade de sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar conferido ao Poder Executivo (Art. 49, V CRFB/88).

A possibilidade de sustar atos do executivo que exorbitem sua competência regulamentar é princípio constitucional, o que é garantido por lei federal. Sua utilização para tal é corroborada pelo STF, nas ADIns contra atos regulamentares editados para sustar atos do Poder Executivo (ADIns nº 748-3/RS e 1.553-2/DF).

No que diz respeito ao objeto da sustação, podem ser atos do Poder Executivo, no exercício do poder regulamentar, ou de outras competências legislativas. No caso, nos interessa apenas o exercício do poder regulamentar.

Como explica Marcos Aurélio Pereira Valadão^[1]:

“A sustação de atos normativos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional tem natureza de controle político. Como se trata de controle político, materializado em ato cuja edição fica a cargo do Poder Executivo, é uma faculdade, e não um “poder-dever” do Congresso Nacional. [...]”

Há que se admitir que o objeto principal do controle efetivado pelo Poder Legislativo é o excesso de competência do Poder Executivo. Nesse caso, deve ser entendido como o exercício do poder regulamentar além dos limites da lei, o que, em consequência, sua constitucionalidade, mas não por ferir diretamente a Constituição, e sim a competência regulada.

No que tange aos efeitos, o Decreto Legislativo susta os efeitos do ato regulamentador do poder executivo, suspendendo-o.

Por fim, entende-se como Poder Regulamentar aqueles dos artigos 49, V, Art. 84, incisos IV e VI, i.e., abrange a competência regulamentar, que não deve criar novas obrigações, mas apenas trazer diretrizes gerais para a fiel execução da lei.

Pelo princípio da simetria os instrumentos legais para resguardar o equilíbrio entre os três poderes são também concedidos ao Poder Legislativo e às câmaras municipais.

No caso, o Regimento Interno da Câmara municipal, prevê o seguinte:

Art. 33. As Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência e às demais Competências que lhe cabem:

XI - propor a sustação dos atos normativos dos Poderes Executivo e Legislativo que exorbitem do prazo de delegação legislativa, elaborando o respectivo decreto legislativo após a conclusão do competente

Art. 73. Proposição é toda matéria submetida a exame ou deliberação do Plenário.

IV - Projeto de Decreto Legislativo;

Art. 80. Projeto de Decreto Legislativo se destina a regular assuntos de exclusiva competência de efeitos externos, sem a sanção do Prefeito Municipal.

§ 1º Constituem matérias de Decreto Legislativo, entre outras[2]:

I - aprovação ou rejeição das Contas prestadas pelo Prefeito e pela Mesa da Câmara;

II - *sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, o processo;*

O quórum de aprovação do decreto legislativo é o de maioria simples do artigo 47 da Constituição Federal. Assim, o decreto legislativo se aprova, segundo o procedimento da lei ordinária, apenas diferenciando-se no momento da assinatura, quando é feita a assinatura do Presidente da República, naquele, pelo Presidente do Senado (na qualidade de Presidente do Congresso Nacional) e, finalmente, pelo Presidente do Executivo, manda publicar.

2. - Da Exorbitação da Competência pelo executivo municipal.

O Supremo Tribunal Federal asseverou o seguinte quanto a compulsoriedade da vacinação nas ADIs 6586 (PDT) e 6587 (PGR):

"V - ADIs conhecidas e julgadas parcialmente procedentes para conferir interpretação conforme à Lei 13.979/2020, de maneira a estabelecer que: (A) a vacinação compulsória não significa vacinação **consentimento do usuário**, podendo, contudo, ser implementada por meio de medidas indiretas, outras, a restrição ao exercício de certas atividades ou à frequência de determinados lugares, **desde decorrentes e (i) tenham como base evidências científicas e análises estratégicas pertinentes de ampla informação sobre a eficácia, segurança e contraindicações dos imunizantes, (iii) respeitos direitos fundamentais das pessoas; (iv) atendam aos critérios de razoabilidade e proporcionar distribuídas universal e gratuitamente; e (B) tais medidas, com as limitações expostas, podem ser como pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, respeitadas as respectivas esferas de competência.** RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 17/12/2020. Publicação DJE 63, 06/04/2021"

Portanto, o STF definiu que: **A vacinação não pode ser feita de forma compulsória, mas é possível a implementação de medidas que compreendem, dentre outras, a restrição ao exercício de certas atividades ou à frequência de determinadas ações, desde que essas restrições devem ser previstas em LEI.**

No caso em tela, o Decreto do Prefeito Municipal não é lei, pois não passou por processo legislativo e tampouco foi sujeito a sociedade, trata-se de uma medida que exorbita o poder regulamentar do prefeito, ao criar obrigações e impor sanções. **cristalina violação do princípio da legalidade.**

Ainda, nas ADIs 6586 e 6587, o Supremo consolidou o entendimento de que para ser implementada qualquer medida que possa afetar direitos fundamentais, como a saúde, é necessário que os direitos fundamentais sejam atendidos: “(ii) venham acompanhadas de ampla informação sobre a eficácia, segurança e contraindicação, caso não tenha sido realizada pela prefeitura municipal, que, em momento algum, trouxe relatórios sobre as contraindicações dos imunizantes”.

O chamado “passaporte de vacinas” é medida extremamente restritiva que viola direitos constitucionalmente previstos, submetendo a contra sua vontade a vacinação sob pena de sanções indiretas. Dentre os direitos violados estão o princípio da dignidade humana, garantido na Constituição Federal, tratando-se, portanto, de cláusulas pétreas, normas inamovíveis mesmo pelo constituinte derivado.

“X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o material ou moral decorrente de sua violação: [...]”

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, permanecer ou dele sair com seus bens: [...]

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

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

cinação obrigatória de com medicamentos experimentais, fere o direito previsto no CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO.

Na mesma esteira, a adoção de medidas obrigatórias de vacinação e a instituição de passaporte sanitário violam direitos humanos, independentemente de qual o Brasil é signatário. O Código de Nuremberg (que estabelece que o consentimento voluntário é absolutamente essencial para a realização de experimentos médicos), a Declaração de Helsinque (que dispõe que a 'pesquisa clínica em um ser humano não pode...

Estabelece o Estatuto de Roma – Código de Nuremberg:

“1. O consentimento voluntário do ser humano é absolutamente essencial.

2. Isso significa que as pessoas que serão submetidas ao experimento devem ser legalmente capazes; pessoas devem exercer o livre direito de escolha sem qualquer intervenção de elementos de força, ou outra forma de restrição posterior; devem Ter conhecimento suficiente do assunto em estudo. Último aspecto exige que sejam explicados às pessoas a natureza, a duração e o propósito do experimento, quais será conduzido; as inconveniências e os riscos esperados; os efeitos sobre a saúde ou sobre eventualmente possam ocorrer devido à participação no experimento.”[\[3\]](#)

Todas as vacinas disponíveis no Brasil para combate ao vírus Sars-Cov-2 não impedem a transmissão e o contágio. Criação de um “passaporte sanitário” não impede a disseminação ou o contágio pelo vírus, apenas restringe fundamentais. As vacinas buscam assegurar que a pessoa tenha uma doença em menor gravidade ou nem fique doente. Mas elas são inúteis para fins de bloqueio de transmissão.

Dentro do mesmo raciocínio, a falsa sensação de segurança criada por medidas desse teor pode vir a funcionar como reduzam os outros cuidados necessários para conter a disseminação do vírus.

É um erro de concepção acreditar que a criação de um “passaporte de vacinação” garantirá a segurança da população, o contágio seria exigir a testagem obrigatória para a admissão em eventos de maior aglomeração.

Noutro giro, a vacinação no município de Petrópolis já atingiu ao menos 84,7% - a população (segundo dados oficiais da população com mais de 12 (doze) anos segundo o Decreto 026/2022 com primeira dose, o que significa, em tese, que o rebanho será atingida em breve. Estudos apontam que para que se atinja a imunidade de rebanho é necessário que 95% da população seja vacinada.[\[5\]](#)[\[6\]](#).

Na história recente do Brasil diversos programas de vacinação se mostraram satisfatórios e eficientes sem necessidade de obrigatoriedade ou a criação de um “passaporte sanitário”, doenças como tuberculose, pólio, caxumba, rubéola, varíola e varíola da caxumba nacional devido às campanhas de vacinação e a capilaridade do Sistema Único de Saúde.

O sucesso da imunização atual já atingida em Petrópolis é um exemplo claro da consciência que já existe sobre a vacinação, sem que para isso sejam necessárias restrições a direitos e garantias fundamentais.

O uso de medidas de força e obrigatoriedade deve ser instrumento de ultima *ratio* em uma sociedade democrática. A conscientização sobre a eficácia e importância da vacina tem funcionado sem a necessidade do uso de instrumentos recente do país. No mais, a **única e exclusiva possibilidade de imposição de sanções para não vacinados é o Decreto.**

É certo que nenhum direito fundamental é absoluto, no entanto, a relativização de um direito constitucional demanda que devem ser seguidos. O professor Robert Alexy, um dos constitucionalistas mais respeitados do mundo, é aquele que se deve analisar a colisão entre princípios jurídicos. Havendo conflito entre princípios deve-se adotar a chamada razoabilidade, que consiste na aplicação do Postulado da Razoabilidade no caso concreto.

O Postulado da Razoabilidade pode ser melhor compreendido ao dividi-lo em três subprincípios: Adequação, Necessidade e Proporcionalidade.

A Adequação trata de estabelecer uma proporção entre os meios utilizados e o fim que se deseja alcançar. Ora, não é só a atingimento da imunidade de rebanho para que se garanta imunização coletiva da população, medida essa que pode ser realizada por outros instrumentos coercitivos.

A necessidade, por sua vez, é a vedação do excesso e o dever de buscar restringir o mínimo possível direitos fundamentais. A medida se faz desnecessária já que a imunização necessária está sendo atingida sem a restrições permanentes à direção de medidas coercitivas, portanto, se torna inócuas e excessivas, prejudicando direitos constitucionalmente garantidos.

Por fim, a proporcionalidade trata da adequação entre os custos produzidos e os benefícios auferidos. A imposição de medidas de força pode ter efeitos concretos graves, primeiramente, não se sabe ao certo quais os efeitos dos imunizantes aplicados em massa em vista que crianças raramente apresentam a forma grave da doença, de modo que a medida se mostra desproporcional.

Desse modo, a instituição do passaporte sanitário é medida excepcionalíssima, que somente poderia ser tomada após a disponibilização para toda a população, e ainda assim para que fossem relativizados direitos fundamentais previstos na Constituição, que se mostram razoável, necessária e adequada, o que não ocorre no caso em tela. É imperioso ressaltar que a liberdade é a regra da Constituição, não sua exceção.

No que tange a previsão de aulas remotas o decreto também está fulminado de ilegalidades. Pois a lei 9.496/1996, que é a base da educação nacional, disciplinando a educação escolar, proclama, em seu Art. 32 §4º que a regra geral é a presencial. Por conta da pandemia, diversos diplomas legais, como as leis Lei 14.040/2020 e a Lei 14.218, excepcionalmente o ensino remoto nesses segmentos.

Todavia, os dois diplomas normativos já perderam validade, devendo-se restaurar a normalidade institucional, conforme o Decreto 02/2021, qual estabelece o retorno integral às aulas presenciais, conforme pode-se verificar neste link.[\[7\]](#) Apesar de o Decreto 27/01/2022[\[8\]](#) Na mesma esteira o Decreto confere tratamento diferenciado às crianças em faixas etárias diversas e que trata de forma diversa a sujeitos iguais, em qualquer fundamento ou estudo que o ampare.

Ainda, a matriz de Risco do Município encontrasse em baixa, não justificando as medidas do decreto. Sendo certo poderia ser dar em caso de bandeira roxa, como estabelece a Resolução Conjunta SEEDUC/SES nº 1569/21.

No mais, o Decreto em suas considerações assevera que o Conselho Tutelar poderá ser acionado no caso de comprovante de vacinação contra o SARS-COV-2 e suas variantes. No entanto, a referida vacinação não faz parte da imunização, e, portanto, não é obrigatória para crianças, como recentemente colocado e amplamente divulgado pelo Município.

Logo, não há violação ao Art. 14, §1º do Estatuto, sendo importante ressaltar que a imposição de persecução penal, em causa é crime de responsabilidade.

Art. 30: Dar início ou proceder à persecução penal, civil ou administrativa sem justa causa fundada em inocente:

(...)

Art. 33. Exigir informação ou cumprimento de obrigação, inclusive o dever de fazer ou de não fazer, é crime.

Pelo contrário, tendo em vista que a vacinação de crianças NÃO é obrigatória, a imposição de restrição de acesso a ela é crime, de acordo com o Art. 205 da Constituição Federal e o Art. 7º da CRFB/88, in verbis:

Art.205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e do trabalho. (CRFB/88)

“Art. 4º **É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.**

(...)

Art. 7º A criança e o adolescente **têm direito a proteção à vida e à saúde**, mediante a efetivação de direitos que lhes permitam o nascimento e o desenvolvimento saudável e harmonioso, em condições dignas de existência e de convivência familiar e comunitária.

(...)

Art. 15. A criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e na legislação.

(...)

Art. 16. O direito à liberdade compreende os seguintes aspectos:

I - ir, vir e estar nos logradouros públicos e espaços comunitários, ressalvadas as restrições legais;

(...)

V - **participar da vida familiar e comunitária, sem discriminação;**

(...)

Art. 17. **“Art. 70. É dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos de pessoas.”**

(...)

Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos de pessoas forem ameaçados ou violados:

I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; psíquica e moral da criança e do adolescente, da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, idéias e crenças, dos espaços e objetos pessoais.

Art. 18. É dever de todos velar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de violência, aterrorizante, vexatório ou constrangedor.

(...)

Portanto, tendo em vista que o Decreto Municipal viola a separação de poderes prevista no Art. 2º da CRFB/88 e que os regulamentares conferidos ao Poder Executivo, peço, certo da importância do Projeto para a preservação do equilíbrio entre os poderes, sua apreciação pelos nobres vereadores que integram esta Casa de Leis, na expectativa de ser aprovado na devida forma regimental.

[1]Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/765/R15322.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 07/02/2022.

[2] O regimento deixou claro que o Rol é meramente exemplificativo, portanto, caberia interpretação ampliativa por an: V, VI, IX, XI, XVII, XVIII)

[3] <http://www.fiocruz.br/biosseguranca/Bis/manuais/qualidade/Nurembg.pdf>

[4] <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMzZIMTlkNTQtMzE2Ny00NGFmLTg0NTYtYWZiNWE4YTZiNDc2IiwidCI6IjM0ZGVkMjVkJWYwZDktNDFIZS04I>

[5] <https://health.clevelandclinic.org/how-much-of-the-population-will-need-to-be-vaccinated-until-the-pandemic-is-over/>

<https://www.scmp.com/news/china/science/article/3138206/coronavirus-china-says-85-cent-population-needs-be-vaccin>

<https://publichealth.jhu.edu/2021/what-is-herd-immunity-and-how-can-we-achieve-it-with-covid-19>

<https://www.webmd.com/lung/news/20210803/delta-variant-could-drive-herd-immunity-threshold-over-80>

[6] <https://www.bahia.fiocruz.br/somente-cobertura-vacinal-pode-garantir-imunidade-de-rebanho-contra-a-covid-19-afirm>

<https://www.nationalgeographicbrasil.com/ciencia/2021/06/o-que-precisamos-saber-sobre-a-tao-comentada-imunidade->

[7] [linkhttps://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cne/cp-n-2-de-5-de-agosto-de-2021-336647801](https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cne/cp-n-2-de-5-de-agosto-de-2021-336647801)

[8] <https://edux21consultoria.com.br/wp-content/uploads/2022/01/Cne-Covid-2022-NOTA-DE...-1.pdf>.

[9] <https://www.unasus.gov.br/noticia/ministerio-da-saude-inclui-criancas-de-5-a-11-anos-na-campanha-de-vacinacao-co>

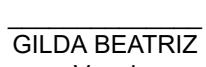
Sala das Sessões, 08 de Fevereiro de 2022


FRED PROCÓPIO

Presidente


OCTAVIO SAMPAIO

Vice - Presidente


GILDA BEATRIZ

Vogal


DR. MAURO PERALTA

Vogal


YURI MOURA

Vogal