



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 EXECUTIVO

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 do Poder Executivo. As resoluções dizem respeito a assuntos internos dos parlamentos e os **decretos legislativos produzem efeitos**.

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

O Art.49 da CRFB/88 traz a previsão das competências exclusivas do Congresso Nacional, as quais são criadas mediante lei, não pelo Poder Executivo.

Interessamos no caso em tela a possibilidade de sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar (Art. 49, V CRFB/88).

A possibilidade de sustar atos do executivo que exorbitem sua competência regulamentar é princípio constitucional, obrigatória nas constituições estaduais. Sua utilização para tal é corroborada pelo STF, nas ADIns contra atos do Poder Executivo 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 atos do Poder Legislativo. 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 Legislativo, 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, nesse caso, deve ser entendido como o exercício do poder regulamentar além dos limites da lei, o que, em consequência, sua inconstitucionalidade, mas não por ferir diretamente a Constituição, e sim por violar a lei regulada.

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

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

Pelo princípio da simetria os instrumentos legais para resguardar o equilíbrio entre os três poderes são também concedidos aos estados 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, compete-lhes:

XI - propor a sustação dos atos normativos dos Poderes Executivo e Legislativo que exorbitem do poder 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 dos Municípios e dos Estados, 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, e 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 aprovação pelo Presidente da República, naquele, pelo Presidente do Senado (na qualidade de Presidente do Congresso Nacional), e pelo Presidente da Câmara dos Deputados, no caso de veto do Senado, manda publicar.

2. - Da Exorbitância da Competência pelo executivo municipal.

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

"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 sem o **consentimento do usuário**, podendo, contudo, ser implementada por meio de medidas indiretas, tais como, a restrição ao exercício de certas atividades ou à frequência de determinados lugares, **desde que decorrentes e (i) tenham como base evidências científicas e análises estratégicas pertinentes de ampla informação sobre a eficácia, segurança e contraindicações dos imunizantes, (iii) respeitem os direitos fundamentais das pessoas;** (iv) atendam aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade, sendo distribuídas universal e gratuitamente; e (B) tais medidas, com as limitações expostas, podem ser adotadas 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, dentre outras, a restrição ao exercício de certas atividades ou à frequência de determinados lugares, desde que decorrentes e (i) tenham como base evidências científicas e análises estratégicas pertinentes de ampla informação sobre a eficácia, segurança e contraindicações dos imunizantes, (iii) respeitem os direitos fundamentais das pessoas;**

No caso em tela, o Decreto do Prefeito Municipal não é lei, pois não passou por processo legislativo e tampouco foi submetido à aprovação da 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 restrinja o exercício de certas atividades ou a frequência de determinados lugares, não foi 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 os previstos 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 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, quer seja brasileira ou estrangeira, 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;"

A imposição de vacinação obrigatória de com medicamentos experimentais, fere o direito previsto no CÓDIGO CIVIL Brasileiro, artigo 1.618, inciso I, que estabelece:

"ninguém pode ser obrigado a submeter-se, com risco de vida, a tratamento médico ou a intervenção cirúrgica;"

Na mesma esteira, a adoção de medidas obrigatórias de vacinação e a instituição de passaporte sanitário violam divida constitucional do Brasil é signatário. O Código de Nuremberg (que estabelece que o consentimento voluntário é absolutamente necessário para a realização de experimentos médicos), a Declaração de Helsinque (que dispõe que a 'pesquisa clínica em um ser humano não pode ser realizada sem o consentimento, depois de totalmente esclarecido') e até mesmo o Juramento de Hipócrates (o qual também prevê o compromisso de não causar dano ao paciente).

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; as 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 serão conduzido; as inconveniências e os riscos esperados; os efeitos sobre a saúde ou sob 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. A 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 reduzem 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) a população com mais de 12 (doze) anos segundo o Decreto 026/2022 com primeira dose, o que significa, em tese, o rebanho será atingida em breve. Estudos apontam que para que se atinja a imunidade de rebanho é necessário que a vacinação[5][6].

Na história recente do Brasil diversos programas de vacinação se mostraram satisfatórios e eficientes sem necessidade obrigatória ou a criação de um “passaporte sanitário”, doenças como tuberculose, pólio, caxumba, rubéola, varíola e cenário 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 de força 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 a quem se deve analisar a colisão entre princípios jurídicos. Havendo conflito entre princípios deve-se adotar a chamada *ponderação* 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, no caso da vacinação, o atingimento da imunidade de rebanho para que se garanta a imunização coletiva da população, medida essa que utiliza 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 restrição permanente à liberdade de medidas coercitivas, portanto, se torna inócua e excessiva, prejudicando direitos constitucionalmente garantidos.

Por fim, a proporcionalidade trata da adequação entre os custos produzidos e os benefícios auferidos. A imposição da medida pode ter efeitos concretos graves, primeiramente, não se sabe ao certo quais os efeitos dos imunizantes aplicados em crianças, 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 disponibilizada para toda a população, e ainda assim para que fossem relativizados direitos fundamentais previstos na Constituição. Se não se mostrar razoável, necessária e adequada, o que não ocorre no caso em tela. É imperioso ressaltar que a liberdade de circulação, 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 estabelece as bases da educação nacional, disciplinando a educação escolar, proclama, em seu Art. 32 §4º que a regra geral é a educação presencial. Por conta da pandemia, diversos diplomas legais, como as leis Lei 14.040/2020 e a Lei 14.218/2021, **excepcionalmente** o ensino remoto nesses segmentos.

Todavia, os dois diplomas normativos já perderam vigência, devendo-se restaurar a normalidade institucional, com o Decreto 10.242/2021, qual estabelece o retorno integral às aulas presenciais, conforme pode-se verificar neste link[7]. Amparado pelo Decreto 10.242/2021[8]. Na mesma esteira o Decreto confere tratamento diferenciado às crianças em faixas etárias diversas o que trata o tratamento diverso 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 M

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

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

(...)

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

Pelo contrário, tendo em vista que a vacinação de crianças NÃO é obrigatória, a imposição de restrição de acesso a e ao ECA e a CRFB/88, in verbis:

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

“Art. 4º **É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, 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 políticas públicas especiais permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência.

(...)

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

(...)

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 da criança e do adolescente.**

(...)

Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos e interesses 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 qualquer tratamento violento, 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 poderes regulamentares conferidos ao Poder Executivo, peço, certo da importância do Projeto para a preservação do equilíbrio institucional do Poder Legislativo, sua apreciação pelos nobres vereadores que integram esta Casa de Leis, na forma aprovada 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 - 16:43:57

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