



**ESTADO DE MATO GROSSO  
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, TRABALHO E REDAÇÃO**

CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES

Em 19 / 04 / 20 21

Horas 09:25 Sobnº 1289

Ass. Poliámi Silva

**Parecer nº 110/2021**

**Referência:** Processo nº 677/2021

**Assunto:** Projeto de Lei nº 11, de 25 de fevereiro de 2021

**Autor (a):** Vereador Lacerda do Aki - PRTB

**Assinado por:** Vereador Lacerda do Aki - PRTB

**I - RELATÓRIO:**

O Projeto de Lei nº 11, de 25 de fevereiro de 2021, regulamenta a Lei nº 13.979/2020 do Governo Federal, quanto as medidas restritivas que podem ser tomadas pelo Executivo Municipal de Cáceres durante o enfrentamento emergencial de saúde, decorrente do coronavírus responsáveis pelo surto de 2020, e dá outras providências.

*Este é o Relatório.*

**II – DO VOTO DO RELATOR:**

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária de autoria do Excelentíssimo Vereador **Lacerda do Aki - PRTB**, visando regulamentar a Lei nº 13.979/2020 do Governo Federal, quanto as medidas restritivas que podem ser tomadas pelo Executivo Municipal de Cáceres durante o enfrentamento emergencial de saúde, decorrente do coronavírus responsáveis pelo surto de 2020, e dá outras providências.

O presente projeto de lei possui 2 artigos, os quais, visam estabelecer regras limitativas relacionadas ao artigo 3º, da Lei Federal nº 13.979/2020, que prevê:

1



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

“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: (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020)

I - isolamento;

II - quarentena;

III - determinação de realização compulsória de:

a) exames médicos;

b) testes laboratoriais;

c) coleta de amostras clínicas;

d) vacinação e outras medidas profiláticas; ou

e) tratamentos médicos específicos;

III-A – uso obrigatório de máscaras de proteção individual; (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020)

IV - estudo ou investigação epidemiológica;

V - exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver;

VI – restrição excepcional e temporária, por rodovias, portos ou aeroportos, de: (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020)

a) entrada e saída do País; e (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

b) locomoção interestadual e intermunicipal; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

VII - requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa; e

~~VIII – autorização excepcional e temporária para a importação de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa, desde que:~~

VIII – autorização excepcional e temporária para a importação e distribuição de quaisquer materiais, medicamentos, equipamentos e insumos da área de saúde sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa considerados essenciais para auxiliar no combate à pandemia do coronavírus, desde que: (Redação dada pela Lei nº 14.006, de 2020)



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

a) registrados por pelo menos 1 (uma) das seguintes autoridades sanitárias estrangeiras e autorizados à distribuição comercial em seus respectivos países: (Redação dada pela Lei nº 14.006, de 2020)

1. Food and Drug Administration (FDA); (Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020)

2. European Medicines Agency (EMA); (Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020)

3. Pharmaceuticals and Medical Devices Agency (PMDA); (Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020)

4. National Medical Products Administration (NMPA); (Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020)

~~b) previstos em ato do Ministério da Saúde.~~ b) ( revogada ). (Redação dada pela Lei nº 14.006, de 2020)

§ 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.

§ 2º Ficam assegurados às pessoas afetadas pelas medidas previstas neste artigo:

I - o direito de serem informadas permanentemente sobre o seu estado de saúde e a assistência à família conforme regulamento;

II - o direito de receberem tratamento gratuito;

III - o pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas, conforme preconiza o Artigo 3 do Regulamento Sanitário Internacional, constante do Anexo ao Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020.

§ 3º Será considerado falta justificada ao serviço público ou à atividade laboral privada o período de ausência decorrente das medidas previstas neste artigo.



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

§ 4º As pessoas deverão sujeitar-se ao cumprimento das medidas previstas neste artigo, e o descumprimento delas acarretará responsabilização, nos termos previstos em lei.

§ 5º Ato do Ministro de Estado da Saúde:

I - disporá sobre as condições e os prazos aplicáveis às medidas previstas nos incisos I e II do **caput** deste artigo; e

~~H - concederá a autorização a que se refere o inciso VIII do **caput** deste artigo.~~  
II - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.006, de 2020)

§ 6º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura disporá sobre as medidas previstas no inciso VI do **caput** deste artigo, observado o disposto no inciso I do § 6º-B deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020)

§ 6º-B. As medidas previstas no inciso VI do **caput** deste artigo deverão ser precedidas de recomendação técnica e fundamentada: (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

I - da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), em relação à entrada e saída do País e à locomoção interestadual; ou (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

II - do respectivo órgão estadual de vigilância sanitária, em relação à locomoção intermunicipal. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

§ 6º-C. (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

§ 6º-D. (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

§ 7º As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas:

~~I - pelo Ministério da Saúde;~~ I - pelo Ministério da Saúde, exceto a constante do inciso VIII do **caput** deste artigo; (Redação dada pela Lei nº 14.006, de 2020)

II - pelos gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde, nas hipóteses dos incisos I, II, III-A, V e VI do **caput** deste artigo; (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020)

III - pelos gestores locais de saúde, nas hipóteses dos incisos III, IV e VII do **caput** deste artigo.



**ESTADO DE MATO GROSSO  
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

IV – pela Anvisa, na hipótese do inciso VIII do **caput** deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020)

~~§ 7º-A. (VETADO).~~ (Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020)

§ 7º-A. A autorização de que trata o inciso VIII do **caput** deste artigo deverá ser concedida pela Anvisa em até 72 (setenta e duas) horas após a submissão do pedido à Agência, dispensada a autorização de qualquer outro órgão da administração pública direta ou indireta para os produtos que especifica, sendo concedida automaticamente caso esgotado o prazo sem manifestação. Promulgação partes vetadas

§ 7º-B. O médico que prescrever ou ministrar medicamento cuja importação ou distribuição tenha sido autorizada na forma do inciso VIII do **caput** deste artigo deverá informar ao paciente ou ao seu representante legal que o produto ainda não tem registro na Anvisa e foi liberado por ter sido registrado por autoridade sanitária estrangeira. (Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020)

§ 7º-C Os serviços públicos e atividades essenciais, cujo funcionamento deverá ser resguardado quando adotadas as medidas previstas neste artigo, incluem os relacionados ao atendimento a mulheres em situação de violência doméstica e familiar, nos termos da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, a crianças, a adolescentes, a pessoas idosas e a pessoas com deficiência vítimas de crimes tipificados na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), na Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), na Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), e no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). (Incluído pela Lei nº 14.022, de 2020)

§ 8º Na ausência da adoção de medidas de que trata o inciso II do § 7º deste artigo, ou até sua superveniência, prevalecerão as determinações: (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

I – do Ministério da Saúde em relação aos incisos I, II, III, IV, V e VII do **caput** deste artigo; e (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

II – do ato conjunto de que trata o § 6º em relação às medidas previstas no inciso VI do **caput** deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

§ 9º A adoção das medidas previstas neste artigo deverá resguardar o abastecimento de produtos e o exercício e o funcionamento de serviços públicos e de atividades essenciais, assim definidos em decreto da respectiva autoridade federativa. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

§ 10. As medidas a que se referem os incisos I, II e VI do **caput**, observado o disposto nos incisos I e II do § 6º-B deste artigo, quando afetarem a execução de serviços públicos e de atividades essenciais, inclusive os regulados, concedidos ou autorizados, somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que haja articulação prévia com o órgão regulador ou o poder concedente ou autorizador. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

§ 11. É vedada a restrição à ação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e de atividades essenciais, definidos conforme previsto no § 9º deste artigo, e as cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)”

O artigo 2º, do presente projeto de lei, estabelece regras relacionadas ao direcionamento das medidas restritivas no combate ao coronavírus, proibindo a adoção de medidas restritivas as pessoas e aos lugares que não ofereçam risco de contaminação pela COVID-19.

Pois bem.

Em que pese o respeito e admiração de nutrimos pelo nobre colega Vereador Lacerda do Aki, temos que o projeto de lei de sua autoria, está maculado pelo vício formal de iniciativa, tornando-o, portanto, **inconstitucional**.

Explico.



**ESTADO DE MATO GROSSO  
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

Um primeiro argumento para verificar o vício de iniciativa do presente projeto de lei é simplório, pois, ao se analisar o arcabouço legislativo até hoje vigente, não se viu nenhum projeto de lei de autoria do Poder Legislativo, estabelecendo regras sobre as restrições relacionadas ao coronavírus.

O que existe, em regra, são Decretos baixados pelos Chefes do Poder Executivo Municipal e Estadual, como o que foi realizado pelo Governo do Estado de Mato Grosso na data de 25/03/2021, que atualiza a classificação de risco epidemiológico e fixa regras e diretrizes, para adoção, pelos municípios, de medidas restritivas, para prevenir da disseminação do COVID-19 e dá outras providências.

No âmbito municipal, por exemplo, está vigente o **Decreto nº 272, de 17 de março de 2021**, que foi expedido com base em vários diplomas legais, bem como nas recomendações do Comitê de Enfrentamento ao Novo Coronavírus (COVID-19), na qual sugerem a adoção de medidas que intensifiquem as medidas de restrição de circulação de pessoas, aglomerações e eventos, bem como as ações de vigilância.

Esse comitê inclusive, tem um Membro Representante do Poder Legislativo Municipal, onde opina sobre as situações relacionadas as restrições no combate ao coronavírus.

Assim, salvo melhor juízo, não verificamos nenhum diploma legal, de iniciativa do Poder Legislativo Municipal (Senador, Deputado ou Vereador) que tenha por objetivo estabelecer restrições sobre a COVID-19, ressaltando que, não fica vedado ao Parlamento oferecer emendas a determinado projeto de lei apresentado pelo Poder Executivo, pois, neste caso, não há que se falar em violação ao devido processo legislativo constitucional, sendo as emendas, portanto, permitidas.

Já no âmbito jurídico, por sua vez, encontramos decisões dos Tribunais de 2º Grau, declarando leis municipais deste jaez, inconstitucionais, diante do vício de iniciativa, pois, a Constituição Federal, ao conferir aos municípios, no *caput* do seu art. 29,



**ESTADO DE MATO GROSSO  
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

a capacidade de auto-organização e auto governo, impõe observância obrigatória de vários princípios, entre os quais os pertinentes ao processo legislativo, de modo que o legislador municipal não pode validamente dispor sobre matérias reservadas à iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

O fundamento de vício de inconstitucionalidade formal, verificou-se, por exemplo, em análise de Ação Direta de Inconstitucionalidade, julgada pela Tribunal de Justiça da Bahia, versando sobre projeto de lei de iniciativa de Vereador, que criava proibições ao Poder Executivo Municipal, havendo pelos Desembargadores o reconhecimento de ofensa a iniciativa de projeto de lei, que estava relacionada ao exercício do poder de polícia administrativa, cuja reserva é da exclusiva iniciativa do Chefe do Poder executivo municipal, senão vejamos:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DE VEREADOR. PROIBIÇÃO DE EMISSÃO DE ALVARÁS PARA CONSTRUÇÃO E CONSULTAS PRÉVIAS PARA EMPREENDIMENTOS VERTICALIZADOS. INICIATIVA DE PROPOSIÇÃO DE LEI PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCOMPETÊNCIA DO LEGISLATIVO PARA LEGISLAR ACERCA DE MATÉRIAS RELATIVAS À CRIAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS E ÀS MATÉRIAS RELATIVAS AO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA. MALFERIMENTO DO ART. 20, INCISO V E DOS INCISO VI E VII, DO ART. 77, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. MANIFESTA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 1.235/2007. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, AO CONFERIR AOS MUNICÍPIOS, NO CAPUT DO SEU ART. 29, A CAPACIDADE DE AUTO-ORGANIZAÇÃO E AUTOGOVERNO, IMPÕE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA DE V . (TJ-BA ADI: 112802007 BA 1128-0/2007, Relator: CARLOS ALBERTO DUL-**



**ESTADO DE MATO GROSSO  
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

TRA CINTRA, Data de Julgamento: 24/03/2010, TRIBUNAL PLENO)  
(gf)

As restrições ou medidas restritivas relacionadas ao combate a disseminação do COVID19, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal, são de competência municipal e estadual, e, podem ser entendidas como vinculadas ao poder de polícia exercido pelo Poder Executivo.

No direito atual, o poder de polícia vem disciplinado no art. 78 do Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172/1966, onde prescreve:

“**Art. 78.** Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

**Parágrafo único.** Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder”.

Note-se que a norma prevista no artigo 2º, do projeto de lei em análise, impõe vedações ao Chefe do Poder Executivo Municipal no combate ao coronavírus, não deixando qualquer margem a Prefeita Municipal Antônia Eliene Liberato Dias para que possa deliberar sobre tais restrições e vedações, com clara invasão de competência em matéria reservada ao Chefe do Executivo, violando, de modo direto, o disposto no artigo 48, incisos IV, da Lei Orgânica Municipal, que trata da competência para iniciar projetos de lei que venham regulamentar a organização administrativa municipal:



**ESTADO DE MATO GROSSO  
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

“Art. 48. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que dispõem sobre:95

(Emenda nº 10 de 03/12/2003)

(...)

**IV - organização administrativa**, matéria orçamentária, serviço público e pessoal da administração; e99 (Emenda nº 13 de 20/12/2005)”

Essa regra encontra guarida na Constituição Federal, no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “b”:

“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;”

No mesmo sentido temos os seguintes julgados:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.592/2020, DO MUNICÍPIO DE VACARIA. USO E DESTINAÇÃO DE BEM PÚBLICO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. 1. A redação



**ESTADO DE MATO GROSSO  
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

original do artigo 1º, §2º, da Lei Municipal nº 3.723/2015, vedava expressamente a utilização dos bens imóveis para qualquer outra finalidade que não a construção da sede própria do CEDEDICA. A nova redação introduzida pela Lei Municipal nº 4.592/2020 autoriza a utilização dos imóveis por outras entidades que desenvolvam atividades semelhantes às da cessionária. 2. Apesar de a norma possuir objeto individualizado, não há um destinatário específico para o benefício, tampouco recorte temporal ou outro aspecto que indique limite à subsunção. Não se trata de lei de efeitos concretos. Entretanto, ainda que o fosse, o atual entendimento do STF é no sentido de não excluir as leis de efeitos concretos do controle abstrato de constitucionalidade (ADI 4.048 MC). 3. **A Lei impugnada trata de matéria administrativa concernente à organização e funcionamento da Administração Municipal**, pois interfere na destinação de bens públicos municipais, o que, conforme jurisprudência desta Corte, se insere no âmbito da competência do Executivo Municipal. Portanto, há desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, inculpada nos arts. 60, II, “d”, e 82, II, III e VII, da CE/89. **Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal verificada. 4. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado no art. 10**, e aplicável aos municípios por força do art. 8º, ambos da CE/89. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084154616, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 03-08-2020) (gf)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5.186/2019. MUNICÍPIO DE TEUTÔNIA. PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE LICENÇAMATERNIDADE E DO PERÍODO DE RECEBIMENTO DO SALÁRIO-MATERNIDADE. INICIATIVA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE. **São de iniciativa privativa do Chefe do Executivo leis que disponham sobre servidores públicos e sobre organização e funcionamento do serviço público.** A iniciativa é condição de va-

11



**ESTADO DE MATO GROSSO  
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

lidade do próprio processo legislativo, e sua inobservância resulta em ocorrência de inconstitucionalidade formal, **insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto de lei**. O vício de iniciativa **viola o princípio da harmonia e independência entre os poderes**, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal e nos artigos 5º e 10 da Constituição do Estado do RS. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE**. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083265595, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Maria Rodrigues de Freitas Iserhard, Julgado em: 30-04-2020) (gf)

Assim sendo, evidente a inconstitucionalidade formal da norma impugnada, visto que afronta o disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “b”, da Constituição Federal, e o artigos 48, inciso IV, da Lei Orgânica Municipal.

Assim, cumprido os requisitos legais, e, baseando nos fundamentos acima citados, voto pela **inconstitucionalidade e ilegalidade** do Projeto de Lei nº 11, de 25 de fevereiro de 2021, por vício de iniciativa, que afronta o no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “b”, da Constituição Federal, e o artigos 48, inciso IV, da Lei Orgânica Municipal.

**III – DA DECISÃO DA COMISSÃO:**

A Comissão de Constituição e Justiça, Trabalho e Redação acolhe e acompanha o voto do Relator, votando pela **inconstitucionalidade e ilegalidade** do Projeto de Lei nº 11, de 25 de fevereiro de 2021, por vício de iniciativa, que afronta o no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “b”, da Constituição Federal, e o artigos 48, inciso IV, da Lei Orgânica Municipal.

É o nosso parecer, o qual submetemos à elevada apreciação Plenária.

Sala das Sessões, 26 de março de 2021.


**Manga Rosa**

12



ESTADO DE MATO GROSSO  
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES

  
**Pastor Júnior**  
RELATOR

  
PRESIDENTE  
**Manga Rosa**  
Vereador - PSB  
Câmara Municipal de Cáceres

  
**Profo Leandro Santos**  
Vereador - DEM  
Câmara Municipal de Cáceres  
**Leandro dos Santos**  
MEMBRO