



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

EXMO. SR. PRESIDENTE

PL 103/2022

Trata-se de projeto de lei, de autoria do **Edil Dylan Roberto Viana Dantas**, que “*Estabelece multa para instituições ou empresas que obrigarem o uso de máscara facial por clientes ou empregados sem lei ou decreto de âmbito municipal, estadual ou federal em vigor*”.

Em suma, a proposição pretende estabelecer multa para as instituições que, mesmo sem a existência de norma legal, obrigarem empregados ou clientes a usarem máscara facial.

Tal pretensão encontra fundamento constitucional no **Princípio da Legalidade**, segundo o qual, “*ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*” (Art. 5º, II, da CF).

No tocante à iniciativa legislativa, observa-se que a matéria é de **iniciativa concorrente** dos Vereadores e do Sr. Prefeito Municipal, haja vista que **não** está elencada no rol taxativo das hipóteses de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, disposto no art. 61, §1º, inciso II da Constituição Federal¹, dispositivo que, em âmbito municipal, corresponde ao art. 38 da Lei Orgânica do Município de Sorocaba².

¹ Art. 61. (...)

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

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.

² Art. 38. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

I - regime jurídico dos servidores;

II - criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Aliás, esse tem sido o entendimento adotado pelo próprio E. Supremo Tribunal Federal, ao analisar a competência concorrente e reservada, conforme se pode extrair da ADIn. nº 724-MC/RS, Ministro Relator Celso de Mello, e dos Embargos de Declaração no RE nº 590.697/MG, Ministro Relator Ricardo Lewandowski, ambos no seguinte sentido:

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca”.

Ademais, a matéria guarda estreita relação com o **Poder de Polícia** administrativo, cujo conceito legal está disposto no art. 78 do Código Tributário Nacional, *in verbis*:

“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 abstração 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 tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais e coletivos”. (g.n.)

Apesar do conceito legal supra, a doutrina tem construído diferentes definições para o **Poder de Polícia**. Exemplificando:

Para **Maria Sylvia Zanella Di Pietro**³ existe um confronto inevitável entre o interesse do particular que anseia por exercer seu direito sem limitação enquanto que o exercício deste direito jamais poderá violar o bem-estar coletivo, devendo assim a Administração impor limites ao direito individual visando o interesse da coletividade.

Já nas lições de **Fernanda Marinela**: *“é possível conceituar Poder de Polícia como atividade da Administração Pública que se expressa por meio de*

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.

3 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 19. Ed – São Paulo: Atlas, 2006.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

atos normativos ou concretos, com fundamentos na supremacia geral e, na forma da lei, de condicionar a liberdade e a propriedade dos indivíduos mediante ações fiscalizadoras, preventivas e repressivas, impondo aos administrados comportamentos compatíveis com o interesse sociais sedimentados no sistema normativo". ⁴

Registre-se que **sobre proteção e defesa da saúde** a Constituição Federal fixou a existência de **competência administrativa comum** entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II)⁵, prevendo **competência legislativa concorrente** entre União e Estados/Distrito Federal (art. 24, XII)⁶, **permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local e não as contrarie** (art. 30, I e II)⁷.

Desse modo, nessa matéria, a União se limita a estabelecer as normas gerais (art. 24, § 1º), mas isso não exclui a competência suplementar dos Estados (art. 24, § 2º), nem tampouco a competência dos Municípios para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II, da CF).

Outra questão que merece análise é o fato de que, nos termos do art. 200, inciso II, da Constituição Federal compete ao Sistema Único de Saúde (SUS) executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica. Já o art. 21, inciso XVIII da Magna Carta determina que compete à União planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, como aquela ensejada pela Covid-19.

Aliás, no uso dessa competência, bem como da competência para editar normas gerais sobre a proteção da saúde, foi que, recentemente, a União

⁴ MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. Niterói/RJ, 2010. Editora Impetus, 4ª Edição. 201 p.

⁵ Art. 23. **É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:**
II - **cuidar da saúde** e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;(g.n.)

⁶ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
XII - previdência social, **proteção e defesa da saúde**; (g.n.)

⁷ Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

publicou a **Portaria Interministerial MTP/MS nº 17, de 22 de março de 2022**, disciplinando o presente tema nos seguintes termos:

“8. Equipamentos de Proteção Individual (EPI) e outros equipamentos de proteção

8.1 A organização deve orientar os trabalhadores sobre o uso, higienização, descarte e substituição das máscaras e outros equipamentos de proteção, bem como sobre suas limitações de proteção contra a Covid-19, seguidas as orientações do fabricante, quando houver, e as recomendações pertinentes dos Ministérios do Trabalho e Previdência e da Saúde.

8.1.1 As máscaras cirúrgicas e de tecido não são consideradas EPI nos termos definidos na Norma Regulamentadora nº 6 (NR-06) - Equipamento de Proteção Individual e não substituem os EPI para proteção respiratória, quando indicado seu uso.

8.2 Máscaras cirúrgicas ou de tecido devem ser fornecidas para todos os trabalhadores e seu uso exigido em ambientes compartilhados ou naqueles em que haja contato com outros trabalhadores ou público quando o nível de alerta de saúde na unidade da federação estiver nos níveis 3 ou 4 na semana epidemiológica antecedente, segundo a publicação "Avaliação de Risco no Cenário da Covid-19", na Seção "Situação Epidemiológica da Covid-19 por Unidade Federativa e Regiões/Brasil", disponível no endereço eletrônico [https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/avaliacao-de-risco-para-covid-19.\(g.n.\)](https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/avaliacao-de-risco-para-covid-19.(g.n.))

8.2.1 Considera-se como níveis de alerta de saúde:

- a) Nível 1 (Baixo) menos de 25 casos por 100.000 pessoas em 14 dias;*
- b) Nível 2 (Moderado) de 25 a 150 casos por 100.000 pessoas em 14 dias;*
- c) Nível 3 (Alto) de 151 a 499 casos por 100.000 pessoas em 14 dias; e*
- d) Nível 4 (Muito alto) mais de 500 casos por 100.000 pessoas em 14 dias.*

8.2.2 As máscaras cirúrgicas ou de tecido devem ser substituídas, no mínimo, a cada quatro horas de uso ou quando estiverem sujas ou úmidas

8.2.3 As máscaras de tecido devem ser confeccionadas e higienizadas de acordo com as recomendações do Ministério da Saúde.

8.2.4 Ficam dispensados o uso e o fornecimento das máscaras cirúrgicas ou de tecido de que tratam os itens 4.2.1, 7.1 e 8.2 desta Portaria nas unidades laborativas em que, por decisão do ente federativo em que estiverem situadas, não for obrigatório o uso das mesmas em ambientes fechados.

8.3 Os profissionais do serviço médico da organização, quando houver, devem receber EPI ou outros equipamentos de proteção, de acordo com os riscos, incluindo proteção respiratória tipo máscara PFF2 (N95), em conformidade com as orientações e regulamentos do Ministério do Trabalho e Previdência e do Ministério da Saúde”.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

A propósito, quanto à jurisprudência em relação à legislação específica de medidas para combate à pandemia, foi proposta perante o STF a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.341 (relator Min. Marco Aurélio, julgada em 15/4/2020). Na decisão, o STF assentou a competência comum sobre a matéria, bem como conferiu autonomia para os Municípios no que diz respeito às ações de combate ao COVID-19, desde que amparadas em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde:

*“EMENTA: REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DA INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. EMERGÊNCIA SANITÁRIA INTERNACIONAL. LEI 13.979 DE 2020. **COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS PARA LEGISLAR E ADOTAR MEDIDAS SANITÁRIAS DE COMBATE À EPIDEMIA INTERNACIONAL.** HIERARQUIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. **COMPETÊNCIA COMUM.** MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA. 1. (...) As regras constitucionais não servem apenas para proteger a liberdade individual, mas também o exercício da racionalidade coletiva, isto é, da capacidade de coordenar as ações de forma eficiente. (...) **É grave que, sob o manto da competência exclusiva ou privativa, premiem-se as inações do governo federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados e os Municípios. (...). O exercício da competência da União em nenhum momento diminuiu a competência própria dos demais entes da federação na realização de serviços da saúde, nem poderia, afinal, a diretriz constitucional é a de municipalizar esses serviços.** 6. O direito à saúde é garantido por meio da obrigação dos Estados Partes de adotar medidas necessárias para prevenir e tratar as doenças epidêmicas e **os entes públicos devem aderir às diretrizes da Organização Mundial da Saúde, não apenas por serem elas obrigatórias nos termos do Artigo 22 da Constituição da Organização Mundial da Saúde (Decreto 26.042, de 17 de dezembro de 1948), mas sobretudo porque contam com a expertise necessária para dar plena eficácia ao direito à saúde.** 7. **Como a finalidade da atuação dos entes federativos é comum,** a solução de conflitos sobre o exercício da competência deve pautar-se pela melhor realização do direito à saúde, **amparada em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde.** 8. Medida cautelar parcialmente concedida para dar interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979, a fim de explicitar que, **preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do artigo 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais.** (Tribunal Pleno, por maioria, do Supremo Tribunal Federal, in ADI 6341 MC-Ref / DF - DISTRITO FEDERA; REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE; Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO; Redator(a) do acórdão: Min. EDSON FACHIN. Julgamento: 15/04/2020; Publicação: 13/11/2020; PROCESSO ELETRÔNICO DJe-271 DIVULG 12-11-2020 PUBLIC 13-11-2020)” (g.n.)*



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Por oportuno, no **âmbito estadual**, merece destaque o recém-publicado **Decreto nº 66.575, de 17 de março de 2022**, que flexibilizou o uso de máscaras em todos os ambientes, com exceção do transporte público – e seus respectivos locais de acesso, como estações de Metrô – e nos locais destinados à prestação de serviços de saúde.

Já no **âmbito municipal** destacamos o **Decreto nº 26.952, de 18 de março de 2022**, que assim dispõe:

DECRETO Nº 26.952, DE 18 DE MARÇO DE 2022.

(Dispõe sobre as medidas de retomada segura).

RODRIGO MAGANHATO, Prefeito de Sorocaba, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Lei Orgânica do Município, e;

CONSIDERANDO o disposto no Decreto Estadual nº 64.881, de 22 de março de 2020, que institui o Plano São Paulo;

CONSIDERANDO o disposto no Decreto Estadual nº 66.575, de 17 de março de 2022, que altera o Decreto nº 65.897, de 30 de julho de 2021;

CONSIDERANDO a necessidade de manter o controle da disseminação da COVID-19 e garantir o adequado funcionamento dos serviços de saúde;

CONSIDERANDO a fundamentação técnica apresentada pela Secretaria da Saúde, DECRETA:

Art. 1º Para fins do disposto neste Decreto, no âmbito do Município de Sorocaba, deverá ser observado o uso obrigatório de máscaras em:

I - locais destinados à prestação de serviços de saúde;

II - meios de transporte coletivo de passageiros e respectivos locais de acesso, embarque e desembarque. (g.n.)

Parágrafo único. Os protocolos de higiene ficam mantidos, de acordo com o Plano São Paulo.

Art. 2º Fica revogado o Decreto nº 26.940, de 10 de março de 2022

Art. 3º As despesas decorrentes da execução do presente Decreto correrão por conta de verba orçamentária própria.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Sendo assim, tendo em vista as recentes alterações legislativas, podemos afirmar que, na presente data, a legislação em vigor determina que o uso obrigatório de máscaras deverá ser observado apenas nos locais destinados à prestação de serviços de saúde e nos meios de transporte coletivo de passageiros e respectivos locais de acesso, embarque e desembarque.

*Ex positis, **nada a opor sob o aspecto legal** da proposição, ressaltando-se que a sua aprovação dependerá do voto favorável da **maioria simples** de votos dos membros da Câmara (Art.162 do RIC)⁸.*

É o parecer.

Sorocaba, 11 de abril de 2022.

Roberta dos Santos Veiga
Procuradora Legislativa

⁸ Art. 162. Todas as deliberações da Câmara, salvo disposição expressa em contrário, serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta dos seus membros.