



PARECER N°

64

/2021

Projeto de Lei Complementar nº 1/2021

Processo nº 26/2021

Iniciativa: RAFAEL DE ANGELI

Assunto: Dispõe sobre a obrigatoriedade do uso de máscaras em estabelecimentos nos quais se manipula alimentos e dá outra providência.

A matéria trazida a lume, por meio da propositura apresentada pelo nobre edil em epígrafe, merece minuciosa análise constitucional e legal, tendo em vista a necessidade de verificar se máculas provenientes de injuridicidades a corrói, tanto pela perspectiva formal quanto material.

De proêmio, não obstante a intenção digna de encômio extraída, principalmente, da justificativa da propositura em comento, esta é inconstitucional. E os fundamentos deste entendimento partirá, *a priori* e especialmente, pela via formal.

Será o Município competente para tratar do assunto, a propósito, legislar sobre? Afinal, de qual assunto se trata? Diante deste aspecto primário e respondendo a tais indagações, cumpre destacar que ao analisar a processualística legislativa que se deve constitucionalmente adotar e confrontá-la com a produção legislativa da propositura, quanto à forma orgânica desta, já – *primo ictu oculi* - detecta-se uma insanável injuridicidade.

Não se olvida que compete ao Município legislar sobre matéria de interesse local, a teor do que dispõe o art. 30, inc. I, da Constituição Federal (CF), bem como suplementar a legislação federal e estadual no que couber, como é o caso da proteção e defesa da saúde, nos termos do art. 24, inc. XII c/c art. 30, inc. II, ambos da Lei Maior.

Entrementes, a propositura não tem o condão de suplementar legislação alguma (entenda, complementá-la ou suprimir alguma lacuna por ela deixada), senão contrariá-la.

Dilucida-se. Diferentemente do uso obrigatório de toucas e luvas ao se manusear alimentos, conforme já se encontra disciplinado no Código de Posturas de Araraquara (Lei Complementar nº 18, de 22 de dezembro de 1997), o uso de máscaras – fora do período calamitoso em que o País se encontra – não está regulamentado pela legislação sanitária federal.

Nesta esteira, poder-se-ia cogitar a possibilidade de o Município validamente legislar tal como faz o vereador. Diz-se cogitar porque necessária seria uma análise mais aprofundada sobre estudos científicos, técnicos,



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

capazes de garantir a observância dos princípios da prevenção e precaução que devem nortear a temática.

Todavia, “em tempos de paz”, antes do estado de calamidade pública vivenciado em virtude da Covid-19, já existia, e ainda existe, pois não fora revogada, legislação estadual que veda, por algum motivo técnico, o uso de máscara no manuseio de alimentos.

Trata-se da Portaria CVS nº 5, de 9 de abril de 2013, que “aprova o regulamento técnico sobre boas práticas para estabelecimentos comerciais de alimentos e para serviços de alimentação, e o roteiro de inspeção, anexo”.

Mencionada portaria foi editada pela Diretora Técnica do Centro de Vigilância Sanitária, da Coordenadoria de Controle de Doenças, da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, que - no uso de suas atribuições legais e tendo em vista o disposto na Lei Estadual 10.083, de 23 de setembro de 1998, Artigo 2º, inciso III; Artigos 3º, 5º, 37, 38, 39, 59, 60, 63 e 122, inciso XI – assim diz, *ipsis verbis*:

“Art. 12. (...)

(...)

§ 4º É vetado o uso de máscara nasobucal.”

Nesse diapasão, é hialina a contrariedade entre a propositura e a norma estadual, na medida em que aquela vai além do estado de calamidade pública e do combate ao coronavírus para tornar permanentemente obrigatório o uso de máscaras, o que apenas nesse período temporariamente se vê, inclusive por meio das boas práticas de manipulação de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), a qual – repisa-se – não regula a questão fora deste estado.

Ora, a propositura é formalmente inconstitucional! Tem o condão de invadir campo de competências da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, XII, da CF), de modo que a matéria em testilha desborda da competência local e suplementar que o Município detém, consoante a regra inscrita no art. 30, I e II, da Carta Federal.

Sobre o tema, Alexandre de Moraes afirma que “a Constituição Federal prevê a chamada competência suplementar dos municípios consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local” (Alexandre de Moraes, *Constituição do Brasil Interpretada*, São Paulo, Atlas, 2002, p. 743).

Não fosse isso, não haveria bloqueio legislativo algum para que o nobre parlamentar legislasse validamente da forma como posta na propositura.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Ipsa facto, para reforçar o entendimento aqui irradiado veja como se dá a normatização geral federal sobre o tema no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), com supedâneo no art. 200 da CF.

Dispondo genericamente sobre a competência constitucional do SUS, a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei Orgânica do SUS – LOS), estabelece uma conjugação de recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos das três esferas de governo para a execução das ações de saúde de forma integrada, inclusive as afetas à vigilância sanitária.

A seguir, o art. 15 da LOS prevê as atribuições comuns da União, dos Estados, do DF e dos Municípios, dentre as quais consta a “elaboração de normas técnicas e estabelecimentos de padrões de qualidade e parâmetro de custos que caracteriza a assistência à saúde.”

Tal previsão, indubitavelmente, pressupõe, necessariamente, a competência de cada uma das entidades estatais para legislar nesses campos, mas sempre de forma constitucionalmente harmônica.

Os artigos 16, 17 e 18 da LOS, respectivamente, dispõem sobre a competência da direção do SUS, em cada esfera de governo. Em matéria de vigilância sanitária, compete à União “definir e coordenar o sistema de vigilância sanitária”, cabendo aos Estados “coordenar e, em caráter complementar, executar ações e serviços de vigilância sanitária” e, aos Municípios, “executar serviços de vigilância sanitária.”

Finalmente, a Portaria nº 1.565, de 26 de agosto de 1994, que define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e sua abrangência, esclarece a competência das três esferas de governo e dá outras providências, assim estabelece em seu artigo 9º:

“Artigo 9º. Em consonância com o disposto nos incisos I e X do artigo 6º, compete a cada uma das esferas de governo do Sistema Único de Saúde:

I – à União, coordenar o sistema de vigilância sanitária, prestar cooperação técnica e financeira aos Estados e Municípios e executar ações de sua exclusiva competência; (...)

II – ao Estado, coordenar, em caráter complementar, executar ações e implementar serviços de vigilância sanitária, em caráter complementar às atividades municipais e prestar apoio técnico e financeiro aos Municípios; e

III – ao Município, executar ações e implementar serviços de vigilância sanitária com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado.”

Nesse contexto, examinando as competências constitucionais e infraconstitucionais, no tocante à vigilância sanitária, tem-se que: a) compete à União a expedição de normas gerais; b) compete aos Estados legislar exaustivamente sobre vigilância sanitária, podendo suprir as lacunas da legislação federal e, sobretudo, desenvolver, pormenorizar e explicitar a



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

legislação federal naquilo que concerne aos sistemas estaduais ou regionais; e c) compete aos Municípios, executar os serviços e as ações de vigilância sanitária, nos termos da legislação nacional e estadual, podendo, quando for o caso, suplementar essa legislação nos estritos limites do “interesse local”.

Post omnes, “a competência constitucional dos Municípios para legislar sobre interesse local não os autoriza a estabelecer normas que veiculem matérias que a própria Constituição atribui à União ou aos Estados” (STF, RE 981825 AgR/ SP, 1ª Turma, Rel. Min. Rosa Weber, 25-10-2019, DJe 21-11-2019), razão pela qual o Projeto de Lei Complementar nº 1/2021 é oceanicamente inconstitucional, seja sob a ótica formal (vício orgânico), seja, por consectário, pela perspectiva substancial (fere o princípio do pacto federativo).

Pela inconstitucionalidade.

Quanto ao mérito, o Plenário – soberano – decidirá.

É o parecer.

Sala de reuniões das comissões, 16 de abril de 2021.

Hugo Adorno
Presidente da CJLR

Guilherme Bianco

Thainara Faria