



Parecer nº 94/2019/CCJR

Referente ao Projeto de Lei nº 299/2015, no qual “Fica instituído o Programa de Vigilância, Prevenção, Combate e Controle da Transmissão da Dengue e dá outras providências.”

Autor: Deputado Wilson Santos

Relator: Deputado

Sebastião Rezende

### I – Relatório

O Projeto em análise visa instituir o “Programa de Vigilância, Prevenção, Combate e Controle da Transmissão da Dengue”, tendo o respeitável Parlamentar proponente justificado devidamente a sua proposta, de onde se extrai o seguinte trecho que resume a intensão legislativa:

*“Os municípios de Sinop, Rondonópolis e Várzea Grande são os que apresentam maiores números de notificações, com 1.386, 504 e 306 casos, respectivamente. Doravante, urge que este poder legislativo forneça substrato legal para que os órgãos públicos de saúde façam campanhas de orientação para a população, aumente sua fiscalização e possibilite punições para os infratores, que por leniência viabilizam criadouros do mosquito transmissor. Daí, portanto, a justificativa maior de nossa propositura, vez que o combate à doença é dever de todos.” (sic – fl. 08 dos autos).*

A presente iniciativa foi despachada pelo Presidente da Mesa Diretora em 09/06/2015, sendo recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos na mesma data (fl. 02).

Os autos foram, então, encaminhados à Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social, a qual emitiu parecer de mérito favorável ao projeto (fls. 09/13).

Como consequência do parecer de mérito, a iniciativa foi aprovada em 1ª (primeira) votação pelo Plenário desta Casa de Leis no dia 12/12/2018 (fl. 13-verso).

A Propositura foi colocada em pauta para 2ª (segunda) votação em 18/12/2018, a qual foi cumprida em 09/01/2019; em seguida, a Iniciativa foi encaminhada a esta Comissão de Constituição,





Justiça e Redação – CCJR em 15/01/2019 e recebida em 21/01/2019, a fim de ser colhido o seu parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

## II – Análise

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o art. 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso e o art. 369, I, “a”, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso (RIALMT), opinar quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico de todas as proposições oferecidas à deliberação desta Casa de Leis.

Quanto ao presente Projeto de Lei, o seu Autor pretende instituir o vigilância, prevenção, combate e controle da transmissão da dengue.

O Projeto de Lei esboça conteúdo que, aparentemente, é constitucional, legal e jurídico, porém a sua matéria já é devidamente dimensionada pela Lei Federal nº 13.301, de 27 de junho de 2016, que “Dispõe sobre a adoção de medidas de vigilância em saúde quando verificada situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do mosquito transmissor do vírus da dengue, do vírus **chikungunya** e do vírus da **zika**; e altera a Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977”, a qual prevê, dentre outras coisas, medidas da mesma natureza que as apresentadas no Projeto em apreço; por ser útil à argumentação que se desenvolverá, transcreve-se os dispositivos abaixo:

*“Art. 1º Na situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do mosquito transmissor do vírus da dengue, do vírus chikungunya e do vírus da zika, a autoridade máxima do Sistema Único de Saúde - SUS de âmbito federal, estadual, distrital e municipal fica autorizada a determinar e executar as medidas necessárias ao controle das doenças causadas pelos referidos vírus, nos termos da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e demais normas aplicáveis, enquanto perdurar a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional - ESPIN.*

*§ 1º Entre as medidas que podem ser determinadas e executadas para a contenção das doenças causadas pelos vírus de que trata o caput, destacam-se:*

*I - instituição, em âmbito nacional, do dia de sábado como destinado a atividades de limpeza nos imóveis, com identificação e eliminação de focos de mosquitos vetores, com ampla mobilização da comunidade;*

*II - realização de campanhas educativas e de orientação à população, em especial às mulheres em idade fértil e gestantes, divulgadas em todos os meios de comunicação, incluindo programas radiofônicos estatais;*

*III - realização de visitas ampla e antecipadamente comunicadas a todos os imóveis públicos e particulares, ainda que com posse precária, para eliminação do mosquito*





ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



*e de seus criadouros, em área identificada como potencial possuidora de focos de transmissão;*

*IV - ingresso forçado em imóveis públicos e particulares, no caso de situação de abandono, ausência ou recusa de pessoa que possa permitir o acesso de agente público, regularmente designado e identificado, quando se mostre essencial para a contenção das doenças."*

Note-se que na ementa da lei acima citada, há menção à Lei Federal nº 6.437/1977, que "Configura infrações à legislação sanitária federal, estabelece as sanções respectivas, e dá outras providências", prevendo, dentre outras regras, as que seguem:

*"Art. 1º - As infrações à legislação sanitária federal, ressalvadas as previstas expressamente em normas especiais, são as configuradas na presente Lei."*

*Art. 2º - Sem prejuízo das sanções de natureza civil ou penal cabíveis, as infrações sanitárias serão punidas, alternativa ou cumulativamente, com as penalidades de:*

*I - advertência;*

*II - multa;*

*III - apreensão de produto;*

*IV - inutilização de produto;*

*V - interdição de produto;*

*VI - suspensão de vendas e/ou fabricação de produto;*

*VII - cancelamento de registro de produto;*

*VIII - interdição parcial ou total do estabelecimento;*

*IX - proibição de propaganda;*

*X - cancelamento de autorização para funcionamento da empresa;*

*XI - cancelamento do alvará de licenciamento de estabelecimento;*

*XI-A - intervenção no estabelecimento que receba recursos públicos de qualquer esfera.*

*XII - imposição de mensagem retificadora;*

*XIII - suspensão de propaganda e publicidade.*

*§ 1º A pena de multa consiste no pagamento das seguintes quantias:*

*I - nas infrações leves, de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais);*

*II - nas infrações graves, de R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais);*

*III - nas infrações gravíssimas, de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).*

*§ 2º As multas previstas neste artigo serão aplicadas em dobro em caso de reincidência.*

*§ 3º Sem prejuízo do disposto nos arts. 4º e 6º desta Lei, na aplicação da penalidade de multa a autoridade sanitária competente levará em consideração a capacidade econômica do infrator."*

Além disso, existe a Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que "Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos

4 3





ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



serviços correspondentes e dá outras providências”, ou seja, é a Lei do Sistema Único de Saúde, que prevê, dentre outras coisas, o seguinte:

*“Art. 6º Estão incluídas ainda no campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS):*

*I - a execução de ações:*

*(...);*

*b) de vigilância epidemiológica;*

*(...);*

*§ 2º Entende-se por vigilância epidemiológica um conjunto de ações que proporcionam o conhecimento, a detecção ou prevenção de qualquer mudança nos fatores determinantes e condicionantes de saúde individual ou coletiva, com a finalidade de recomendar e adotar as medidas de prevenção e controle das doenças ou agravos.”*

Deste modo, se o Estado também compõe o Sistema Único de Saúde junto com a União, o Distrito Federal e os Municípios e se as regras existentes tratam da mesma matéria que o Projeto de Lei em debate, tem-se que este só poderia existir se as leis federais existentes fossem revogadas ou declaradas inconstitucionais, do contrário abriria a possibilidade de existir punição da mesma natureza em duplicidade pela prática da mesma conduta tipificada como infratora das regras epidemiológica.

A louvável Iniciativa Parlamentar, portanto, não deve prosperar por pretender regulamentar no âmbito estadual matéria já trabalhada como norma geral no âmbito nacional.

Acaso fosse aprovada, acarretaria a existência no sistema jurídico de mais de uma lei tratando do mesmo assunto, gerando um conflito efetivo entre normas e desrespeitando inclusive o disposto no art. 24 da Constituição Federal, que estabelece regras de competência concorrente e suplementar; a regra insculpida nesse artigo define que a União é a responsável por produzir as normas gerais e ao Estado apenas as normas suplementares sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, § 1º, da Constituição Federal).

E o que é norma geral?

Roque Antonio Carraza ensina que: *“normas gerais são justamente as que valem para todas as pessoas políticas, aí incluída a própria União. Nunca normas peculiares, que só valham para os Estados, os Municípios ou o Distrito Federal”* (Curso de Direito Constitucional Tributário. 20ª ed., rev., ampl. e atual., São Paulo: Malheiros, 2004, p. 836). E continua afirmando que *“(…) estabelecer normas gerais é apontar as diretrizes, os lineamentos básicos; é operar por sínteses, indicando e resumindo. Nunca descendo a assuntos da economia interna, do peculiar interesse das pessoas políticas”* (os trechos reproduzidos foram extraídos da seguinte referência: “DRIGO, Leonardo Godoy. Competências legislativas concorrentes: o que são normas gerais?. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3620, 30 maio 2013. Disponível em: 15/02/2019) - grifo nosso.

7 4





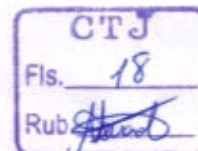
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



A lição vê-se reforçada quando adotada pelo Supremo Tribunal Federal que afirma ser da União a “missão de fixar normas com âmbito de eficácia nacional e não apenas federal” (Recurso Extraordinário nº 556.664/RS, Tribunal Pleno, relator Ministro Gilmar Mendes, julgado em 12/06/2008), pois considera que o Constituinte Federal quer que certas normas sejam aplicadas de igual modo a todos os entes da federação; em sendo assim, quando estabelece normas nacionais, a União incorpora sua face de “Estado Federal”.

Tem-se, então, a seguinte ilação: a própria União, quando assume a feição de ente federado e deixa de exercer a face de “Estado Federal”, deve se submeter às normas gerais tanto quanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para haver unificação mínima no cumprimento por todos de certas regras.

Assim, parte-se do pressuposto de que as leis federais de saúde e combate à dengue acima mencionadas são normas gerais e devem ser observadas por todos os entes da federação, por representarem uma legislação nacional.

Se é assim, o Estado de Mato Grosso, tal qual os demais Estados federados, tem o dever de se orientar homogeneamente pelas leis federais de caráter nacional.

Competem aos Estados, entretanto, a produção das normas suplementares, as quais tem o objetivo de atender as peculiaridades regionais de cada daqueles. Muitas destas normas suplementares são de iniciativa do Governador do Estado, pois é ele que tem o poder de iniciar o processo legislativo naquilo que atine com a criação, estruturação e atribuição dos órgãos da Administração Pública responsáveis pelo combate à doença. A iniciativa de propositura seria da competência Parlamentar se este não ferir tal regra, inseridas no art. 39, parágrafo único, da Constituição do Estado de Mato Grosso, bem como outras dispostas na Carta Estadual e Federal.

É verdade que a lei federal de combate à dengue – de caráter nacional e que tem a função de homogeneizar o combate à dengue no país – pode ter a sua constitucionalidade debatida junto ao Supremo Tribunal Federal, pois a mesma desce às minúcias, cujo detalhamento, se submetidas a um exame mais aprofundado, poderiam ser tratadas em leis estaduais, mas não é este o caso, até porque a lei federal está em vigor e regulamentando as ações de combate à dengue, sendo considerada hígida no sistema jurídico diante da ausência de questionamentos junto à instância própria.

Em suma: este Projeto de Lei não deve prosperar, pois se insere na hipótese prevista no parágrafo único do art. 194 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso – RIALMT, que trata da prejudicialidade:

*“O mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando o subsequente se destine a completar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.”*

Em havendo apresentação de projeto nestes termos, o art. 155, X, do RIALMT deve ser aplicado. O mesmo dispõe:





ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



*“Art. 155 Não se admitirão proposições:*

*(...);*

*X - consideradas prejudicadas, nos termos do art. 194”.*

Reitera-se: o presente Projeto de Lei trata de matéria que é objeto de normas gerais em pleno vigor, representadas pelas Leis Federais n.ºs 6.437/1977, 8.080/1990 e 13.301/2016, que possuem a característica de serem leis nacionais atingindo a todos os entes da federação, só podendo ser revogadas pelo Parlamento Federal ou nulificadas pelo Supremo Tribunal Federal.

Assim, diante de todos estes elementos, o presente Projeto de Lei merece ser rejeitado, pois não atende os requisitos da constitucionalidade, legalidade e juridicidade.

É o parecer.

### III – Voto do Relator

Pelas razões expostas, em que se evidencia a **prejudicialidade**, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei nº 299/2015, de autoria do Deputado Wilson Santos.

Sala das Comissões, em 18 de 03 de 2019.



#### IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei nº 299/2015 – Parecer nº 94/2019
Reunião da Comissão em 19 / 03 / 2019
Presidente: Deputado Sebastião Rezende
Relator: Deputado Sebastião Rezende

Voto do Relator
Pelas razões expostas, onde se evidencia a <b>prejudicialidade</b> , voto <b>contrário</b> à aprovação do Projeto de Lei nº 299/2015, de autoria do Deputado Wilson Santos.

Posição na Comissão	Identificação do Deputado
Relator	<i>[Handwritten signature]</i>
Membros	<i>[Handwritten signature]</i>
	<i>[Handwritten signature]</i>
	<i>[Handwritten signature]</i>