



PARECER JURÍDICO

PROJETO DE LEI N° 7.573/2017

Apresentado pelo Vereador Cecílio Pedro

EMENTA: Assegura vacinação diferenciada, domiciliar, às Pessoas com deficiência motora incapacidade e dá outras providências.

TEMA 1 – Políticas Municipais

TEMA 2 – Política de Saúde

TEMA 3 – Deficientes Físicos

1. RELATÓRIO

Trata-se de um Projeto de Lei de autoria do nobre vereador *Cecílio Pedro*, o qual assegura vacinação diferenciada, domiciliar, às pessoas com deficiência motora incapacitante e dá outras providências.

O projeto tem por escopo permitir que pessoas portadoras de deficiência motora incapacitante sejam vacinadas sem a necessidade de se deslocar as unidades de saúde. A ideia central é proporcionar um rol de vacinas e a estruturação do serviço de vacinação nas residências, abrigos e demais casas coletivas, proporcionando uma melhor qualidade de vida para os beneficiários.

Devidamente justificado, a propositura legislativa foi encaminhada a assessoria da Comissão de Legislação e Redação de Leis, para que, nos termos do art. 91 do Regimento Interno e art. 44 da Lei Orgânica do Município (LOM), seja emitido o devido parecer quanto aos aspectos Constitucionais, legais e jurídicos relativos ao projeto apresentado.

É o relatório.

Passo a opinar.

2. ANÁLISE

2.1 – Das Formalidades

A Constituição Federal foi bem específica na determinação das competências para iniciativa de projetos de lei, a doutrina as descreve como: exclusivas, privativas, concorrentes e comuns. A iniciativa exclusiva é própria do ente, proibindo delegações, as privativas podem ser delegadas, as concorrentes são delimitadas para os entes maiores e, por fim, a competência comum para todos os entes, vide a título de exemplo, o teor do art. 22, da CF/88, *verbis*.

Art. 22. Compete **privativamente** à União legislar sobre:

- I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
- II - desapropriação;
- (...)

Na esfera municipal, além de atender a seara de competência determinada pela Constituição Federal, o processo legislativo compreende um conjunto de procedimentos que devem ser atendidos pelos Poderes. Assim, a iniciativa em algumas matérias é de competência exclusiva do Poder Executivo, conforme estabelecido no art. 36 da LOM e 131 do Regimento Interno desta Casa, regramentos de atenção irrestrita e necessários à formação de uma lei.

(...) a sucessão ordenada de atos necessários à formação da lei, do decreto legislativo ou da resolução do Plenário. Desenvolve-se através das seguintes fases e atos essenciais à tramitação do projeto: iniciativa, discussão, votação, sanção e promulgação, ou veto. (PONTES DE MIRANDA, F. C. Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1 de 1969. 2^a ed., t. III. São Paulo, Ed. RT, 1972.).

Ato contínuo, reforçando toda a estrutura de competência do Poder Executivo, tendo como base jurídica o “princípio da separação dos poderes”, a Constituição estadual também determina os assuntos que dependem da iniciativa do executivo.

Art. 19 (...)

§ 1º É da **competência privativa do Governador** a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

VI - **criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.**



O aludido princípio da separação dos poderes está interligado ao princípio da reserva de iniciativa ou, como adotado pela doutrina, reserva de administração. A ideia sustentada é que ninguém melhor que o administrador público para conhecer e adotar procedimentos necessários à boa condução do Executivo.

Sobre o tema, Hely Lopes Meirelles com propriedade, analisa as atribuições afetas aos legislativos municipais:

“A atribuição típica e predominante da Câmara Municipal é a normativa, isto é, a de regular a administração do município e a conduta dos municípios, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o município: estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita tão somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.” (g.n)

Assim, quando o edil oferece proposição que diretamente interfere na estrutura da administração pública, tal proposição não só é ilegal, com também padece de inconstitucionalidade.

Não se discute a boa intenção do legislador, o que é notório, mas o projeto invade a esfera de competência do executivo por dispor sobre funcionamento e estrutura do poder público, afastando a regra da separação dos poderes e da reserva de iniciativa, concomitantemente.

Desse modo, resta evidente que a “reserva de administração” tem cunho Constitucional e é dever dos poderes públicos sua observância irrestrita. Nesse sentido inúmeros julgados cuja essência, *mutatis mutandis*, aplica-se ao presente Projeto de Lei.

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 953, de 28 de janeiro de 2011, que instituiu o "Programa de Visitas em Domicílio, destinado à prevenção de doenças e vacinação de idosos no Município de Bertioga". Vício formal de inconstitucionalidade, por desvio de poder legislativo. Se a competência que disciplina a gestão administrativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, a iniciativa do Legislativo imporia em violação frontal ao texto constitucional que consagra a separação dos poderes estatais. Criação de atribuições aos órgãos da Administração e de despesas sem dotação orçamentária. Ofensa aos artigos 5º, 47º II e XIV e 144 da Constituição Paulista. Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente.

Ação direta de inconstitucionalidade Lei nº 6144/14, do Município de Ourinhos, de iniciativa do Poder Legislativo, a dispor sobre a “política municipal de assistência aos idosos”; determinando ao Executivo o fornecimento de cursos gratuitos de formação de cuidadores, recenseamento de idosos do Município, criação de central de informações e atendimento e outras providências administrativas dessa ordem. Diretrizes de caráter nitidamente administrativo, a forma de administrar a Comuna toca privativamente ao Chefe do Poder Executivo. Não se achando obrigado a cumprir o que paralelamente, a respeito, haja por bem a Câmara Municipal determinar - Vício de iniciativa, lei vetada com rejeição do veto pela Câmara – ADIN procedente, nos termos do parecer da Procuradoria Geral do Estado, para decretar a inconstitucionalidade do diploma legal em exame.

Diante do exposto, a irregularidade contida na proposta é de ordem formal, padecendo o projeto de vício de iniciativa, pelos fundamentos supramencionados.

2.2 – Da Existência de Lei Nacional

O Projeto de Lei busca assegurar aplicação de determinadas vacinas em domicílio para pessoas com deficiência incapacitante. Além do mais, obriga que essa vacinação seja extensível aos asilos, casas de repouso ou outras entidades que possam agrupá-los para o devido recebimento da imunidade.

Nesse contexto, o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), que assegurada atenção integral à saúde da pessoa com deficiência em todos os níveis de complexidade, por intermédio do SUS, garantido acesso universal e igualitário, determina no §4º, do art. 18 que o Estado deve assegurar aos portadores de deficiência:



Art. 18. É assegurada atenção integral à saúde da pessoa com deficiência em todos os níveis de complexidade, por intermédio do SUS, garantido acesso universal e igualitário.

(...)

§ 4º As ações e os serviços de saúde pública destinados à pessoa com deficiência devem assegurar:

(...)

III - atendimento domiciliar multidisciplinar, tratamento ambulatorial e internação;

IV - campanhas de vacinação;

(...)

Pelo exposto, observa-se que o direito a vacinação em domicílio já é assegurado por lei, em atenção ao amparo e a proteção às pessoas portadoras de necessidades especiais, afirmindo o direito fundamental a saúde.

No ponto, não há apoio à ideia de interesse local no PL 7.573/2017, visto que não se está diante de mero interesse suplementar, isto porque o PL impõe obrigações administrativas que refletem na ordem jurídica, situação que, conforme já mencionado na jurisprudência, é um atentado ao princípio da separação dos poderes.

Assim sugestão legislativa indicada é, com fulcro nos art. 31, 70 e 71 da Constituição Federal e no art. 29, caput, da Constituição do Estado de Pernambuco, que seja realizada a fiscalização operacional da matéria perante o Poder Executivo Municipal, mediante controle externo.

2.3 – Do Caráter Opinativo e Não Vinculante do Parecer

Muito embora, alguns Municípios tenham adotado lei em caráter semelhante, gerando a presunção de legalidade destas, nos entes federativos em que o teor da presente propositura foi contestado judicialmente, seus objetos foram declarados inconstitucionais, sendo dever da Assessoria das Comissões Permanentes municipalizar os membros da Comissão de Legislação e Redação de Leis em seu pronunciamento quanto a rejeição e/ou aprovação dos projetos de lei analisados.



A ideia é demonstrar que quando tal matéria foi contestada judicialmente, a mesma foi reconhecida como inconstitucional, mesmo que em outros Municípios ou Estados as tenham publicado. Nesse contexto, é obrigação da Comissão de Legislação e Redação de Leis em realizar o controle de constitucionalidade prévio ao que lhe é apresentado, com fulcro no *caput* do art. 249, do Regimento Interno, e evitando o trâmite de proposições que contrariem as disposições das Constituições (Federal e Estadual), Leis Federais, Nacionais e Estaduais, a própria Lei Orgânica e o Regimento desta Casa.

Art. 249 – À Comissão de Legislação e Redação de Leis compete a apreciação de matérias atinentes a Constitucionalidade, Legalidade e Juridicidade de todas as proposições submetidas à apreciação do Poder Legislativo Municipal, especialmente:

(...)

Em virtude de a jurisdição ser una e indivisível, é dever da Comissão de Legislação e Redação de Leis, conforme previsto no artigo supramencionado, apreciar matérias atinentes à constitucionalidade, legalidade e juridicidade de todas as proposições submetidas à apreciação do Poder Legislativo, como forma de evitar a adoção de leis manifestamente contrárias ao ordenamento jurídico.

'Compete ao Prefeito dispor sobre matéria de cunho eminentemente administrativo, em face de sua competência privativa para exercer a direção superior da administração municipal e praticar atos de administração (art. 47, II e XIV, da Constituição Estadual), nos quais se insere o serviço municipal de saúde.' "Nesse contexto, a função legislativa da Câmara dos Vereadores deve ser de caráter genérico e abstrato, sendo-lhe vedada a prática de atos concretos de competência do Prefeito." ADIn nº 0006258-12.2012.8.26.0000 - v.u. j. de 23.05.12 -Rei. Des. ELLIOT AKEL

Por fim, o parecer jurídico tem o fito de melhor fundamentar as decisões deliberativas dos membros das comissões permanentes, sendo dever desta Assessoria demonstrar a (in)constitucionalidade em caráter opinativo e não vinculante para posterior apreciação jurídica da Comissão de Legislação e Redação de Leis.

Portanto, o PL 7.573/2017 apresenta vícios quanto a constitucionalidade do seu conteúdo, pois não há competência, desta casa, para estruturar órgãos ou dispor sobre funcionamento do Poder Executivo, como também no fato de impor a assunção de gastos sem informar as respectivas fontes de contrapartida.



3. CONCLUSÃO

Com essas considerações, conclui-se pela **rejeição total** do projeto de lei 7.573/2017, por sofrer de flagrante inconstitucionalidade.

É o parecer *sub censura*, de **caráter opinativo e não vinculante**.

Câmara Municipal de Caruaru-PE

[assinatura digital]
Anderson de Melo – OAB/PE 33.933