



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 1226/2021

DATA ENTRADA: 02 de março de 2021

PROJETO DE LEI nº 8.858 de 2021

Ementa: Dispõe sobre a obrigatoriedade dos funcionários das unidades de saúde do Município de Caruaru, que fazem aplicação de vacinas, de exibir o rótulo da vacina e embalagem da seringa ao paciente e/ou acompanhante antes da aplicação.

1. Relatório

Trata-se de PARECER JURÍDICO, apresentado à Consultoria Jurídica Legislativa, o projeto que dispõe sobre a obrigatoriedade dos funcionários das unidades de saúde do Município de Caruaru, que fazem aplicação de vacinas, de exibir o rótulo da vacina e embalagem da seringa ao paciente e/ou acompanhante antes da aplicação, de autoria do Vereador Fagner Fernandes.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno.

Segundo justificativa anexa ao presente: *“Inicialmente se faz necessário destacar que conforme entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal na decisão do ARE 878.911, não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie obrigação para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da*



iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal, não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública.

A importância da vacinação vai muito além da prevenção individual. Ao se vacinar, você está ajudando toda a comunidade a diminuir os casos de determinada doença. Vacinas são substâncias que possuem como função estimular nosso corpo a produzir respostas imunológicas a fim de nos proteger contra determinada doença. A saúde é um direito garantido a todos os brasileiros pela Constituição Federal, de acordo com o artigo 196 é dever do Estado, através de políticas sociais e econômicas, reduzir os riscos de doenças e garantir o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação da saúde. Temos acompanhado a polêmica em torno das vacinas para covid19, onde em várias cidades tem ocorrido fraude na aplicação. Num momento como este é necessário tomar todas as medidas para que a vacina ocorra da forma mais segura possível e para que a população se sinta segura ao se vacinar. ”

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos



Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação simbólica e por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno, *in verbis*:



Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - Por maioria simples, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, a Câmara deliberará sobre todas as matérias, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

4. DO MÉRITO

A proposição em questão trata da obrigatoriedade aos funcionários das unidades de saúde do Município de Caruaru, que fazem aplicação de vacinas, de exibir o rótulo da vacina e embalagem da seringa ao paciente e/ou acompanhante antes da aplicação.

Observa-se que autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

Quanto à competência sobre a matéria, o artigo 18 da Constituição Federal de 1988, trata sobre a organização do Estado, prevendo que:

Art. 18: A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição.

O termo “autonomia política”, sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, a administração e o governo próprio. A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Na Constituição Federal de 1988 são estabelecidos diversos serviços a serem prestados direta ou indiretamente pelos entes federativos. Dentre eles destaca-se o serviço de saúde, que, além de ser um direito social, sobretudo é um direito individual, corolário do princípio fundamental do direito à



vida digna. O artigo 30, VII, da Constituição Federal dispõe a competência de o Município prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população.

Art. 30. Compete aos Municípios:

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população

Ademais, a carta magna afirma que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Vejamos:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Para arrematar, o artigo 198 da Constituição Federal dispõe que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de modo descentralizado com direção única em cada esfera do governo.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

Assim, a Lei 8.080/90, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, deixa claro

que incumbe aos entes locais, Municípios e Distrito Federal, a execução direta do serviço de saúde, *in verbis*:

Art. 18. À direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) compete:

I - planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde;" (sem grifos no original)

Em recente decisão do Supremo Tribunal Federal, ADPF 672¹, o ministro relator Alexandre de Moraes afirmou a competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal em legislar **sobre proteção e defesa da saúde, permitindo, ainda, aos Municípios, nos termos do artigo 30, inciso II, a possibilidade de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local:**

“Igualmente, nos termos do artigo 24, XII, o texto constitucional prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde; permitindo, ainda, aos Municípios, nos termos do artigo 30, inciso II, a possibilidade de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local; devendo, ainda, ser considerada a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços e distribuição dos encargos financeiros entre os entes federativos, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990)”.

Ressalta-se que este é o entendimento consolidado pelo STF:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 4.341/2004, DO RIO DE JANEIRO. OBRIGAÇÃO DAS EMPRESAS DE FIBRIO-CIMENTOS PELOS DANOS CAUSADOS À SAÚDE DOS TRABALHADORES. EXERCÍCIO LEGÍTIMO DA COMPETÊNCIA DOS ESTADOS PARA SUPLEMENTAREM A LEGISLAÇÃO FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Ante a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/95 (ADPF 109, Rel. Min. Edson Fachin, Pleno, DJe 31.01.2019), não invade a competência da União prevista nos arts. 24, V, VI e XII, da Constituição da República, a legislação estadual que, suplementando a lei federal, impõe



regra restritiva de comercialização do amianto. Precedentes. 2. Trata-se de competência concorrente atribuída à União, aos Estados e Distrito Federal para legislar sobre produção, consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde, tendo os Municípios competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Precedentes. 3. Espaço constitucional deferido ao sentido do federalismo cooperativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988. É possível que Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, no exercício da competência que lhes são próprias, legislem com o fito de expungirem vácuos normativos para atender a interesses que lhe são peculiares, haja vista que à União cabe editar apenas normas gerais na espécie. Precedentes. 4. Ação direta julgada improcedente.

(STF - ADI: 3355 RJ 0004983-17.2004.1.00.0000, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 18/08/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 16/12/2020)

Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Direito Constitucional. 3. Competência suplementar do município para legislar sobre proteção à saúde. 4. Matéria de interesse local. Possibilidade. Obrigação estatal que pode ser partilhada com a iniciativa privada. 5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 6. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 741596 AgR, Relator (a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 23/03/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-066 DIVULG 06-04-2018 PUBLIC 09-04-2018)

(STF - AgR RE: 741596 PR - PARANÁ, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 23/03/2018, Segunda Turma)

Dessa forma, resta evidente a competência municipal em legislar sobre proteção de saúde, desde que suplemente a legislação federal e a estadual, bem como abarque o interesse local.

Contudo, o artigo 2º do projeto de lei apresenta vício de iniciativa, invadindo a competência do Poder Executivo quando aplica sanções aos funcionários da secretaria de saúde, adentrando no processo disciplinar destes servidores. Vejamos:

Art. 2º O funcionário que deixar de cumprir a determinação do artigo primeiro estará sujeito à advertência, em caso de reincidência deverá ser suspenso.



Parágrafo Único. Se após suspensão o funcionário voltar a descumprir a determinação deverá ser exonerado

Assim, o artigo em espeque envolve toda uma estrutura administrativa: **disciplinar sanções que atingem exclusivamente o modo como deve disciplinar a atuação dos servidores públicos do Poder Executivo, bem como altera o regime jurídico.** Ao Legislativo cabe função de editar atos normativos de caráter geral e abstrato, devendo o Executivo gerir administrativamente o município, situação que envolve: planejar, dirigir, organizar e executar.

Cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger as prioridades e a decidir a execução das atividades governamentais. As iniciativas estão reservadas no artigo 61, §1º da Constituição Federal, art. 19, §1º da Constituição do Estado e artigo 36 da Lei Orgânica do Município.

Art. 61, § 1º, CF - 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;**

Art. 19, §1º - É da competência privativa do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre:

IV - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar para a inatividade; (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994.)



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

Art. 36 - São **de iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Município;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

IV - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

V - fixação ou aumento de remuneração de seus servidores, respeitado, em todos os seus termos, o princípio da isonomia de vencimentos previsto na Constituição Federal.

VI – Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos. (Emenda Organizacional nº 09/2003)

Dessa forma, **a presente Consultoria Jurídica indica pela emenda supressiva do artigo 2º do Projeto de Lei,** haja vista, o vício de iniciativa, invadindo a competência do Poder Executivo, adentrando no regime jurídico e no processo disciplinar dos servidores públicos.

5. CONCLUSÃO

Com essas considerações, conclui-se pela **CONSTITUCIONAL E LEGALIDADE** do projeto de lei nº 8.858/2021 **COM A APRESENTAÇÃO DE EMENDA SUPRESSIVA.**

É o parecer. À conclusão superior.



Câmara Municipal de Caruaru-PE, 05 de março de 2021.

JOSÉ FERREIRA DE LIMA NETTO
CONSULTOR JURÍDICO GERAL

JOANA CARACIOLO DE MEDEIROS
TÉCNICA LEGISLATIVA – MAT. 951-1