



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 1753/2021

DATA ENTRADA: 23/03/2021.

PROJETO DE LEI Nº 8.891 de 2021

Ementa: Dispõe sobre o não desperdício de doses da vacina, contra o COVID-19, desde que devidamente justificado, o não cumprimento da ordem de vacinação dos grupos prioritários, de acordo com a fase cronológica definida pelo plano nacional e/ou estadual e/ou municipal de imunização contra a COVID-19, na competência do Município de Caruaru.

1- RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, que Dispõe sobre o não desperdício de doses da vacina, contra o COVID-19, desde que devidamente justificado, o não cumprimento da ordem de vacinação dos grupos prioritários, de acordo com a fase cronológica definida pelo plano nacional e/ou estadual e/ou municipal de imunização contra a COVID-19, na competência do Município de Caruaru, de autoria da vereadora **Aline Nascimento**.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Assim, a consulta objetiva um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do projeto de lei proposto pelo edil.

Segundo justificativa anexa ao presente: *“Como sabemos, por exemplo, cada frasco da vacina da Oxford/Astrazeneca contém 10 doses da vacina, só que, depois de aberto, o imunizante só pode*



ser aplicado em até seis horas, ou seja, o frasco precisa ser esvaziado no mesmo dia para que a vacina não seja desperdiçada. Então é dever do Poder Público e de todos, tentar inibir ou evitar ao máximo desperdício de doses da vacina contra o COVID-19, por sobras ou saldo de doses da vacina, se pessoas dos grupos prioritários de vacinação não forem localizados.”.

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 compõem 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 desta Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão veja-se:

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.

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.

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 mediante a 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 ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

A Proposição em questão busca dispor sobre o não desperdício de doses da vacina, contra o COVID-19, desde que devidamente justificado, o não cumprimento da ordem de vacinação dos grupos prioritários, de acordo com a fase cronológica definida pelo plano nacional e/ou estadual e/ou municipal de imunização contra a COVID-19, na competência do Município de Caruaru.

A carta magna orienta quanto à competência sobre a matéria e 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. Veja-se:

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;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:



XII - previdência social, proteção e **defesa da saúde**;

Art. 196 - A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução de risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal 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.

Assim também, compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, tal competência provém da Constituição Federal, visto que os municípios são dotados de autonomia legislativa, suplementando a legislação federal e Estadual, no que couber como deixa claro o art.30 da Carta Magna, *em verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

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

Todavia, mostra-se importante esboçar alguns aspectos da matéria proposta com o fim de analisar sua viabilidade. Veja-se seus artigos:

Art. 1º. Por motivos de sobra, resíduo, saldo ou excesso, fica proibido o desperdício de doses da vacina contra o COVID-19 no Município de Caruaru.

Art. 2º. A ordem de prioridade de vacinação de acordo com o plano nacional e/ou estadual e/ou municipal de imunização contra o COVID-19 poderá não ser observada para evitar desperdício de doses da vacina, desde que devidamente justificado.

§ 1º. Em caso da observância deste artigo, só poderão ser vacinados pessoas maiores de 18 anos, sendo observados os demais critérios do plano nacional e/ou estadual e/ou municipal de imunização contra o COVID-19.

§ 2º. A justificativa deverá ser reduzida a termo e apresentada imediatamente a Secretaria de Saúde do Município de Caruaru pelo agente imunizante, devendo descrever o número de doses que sobrou, o número de pessoas imunizadas e quais os critérios observados para os imunizados excedentes.



Art. 3º. As penalidades previstas em lei, não se aplicam em casos devidamente justificados nos quais a ordem de prioridade da vacinação não foi observada para evitar o desperdício de doses da vacina, como prevê o artigo 2º desta Lei.

Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Como se vê, a propositura proíbe o desperdício de doses de vacina contra o COVID-19 no Município de Caruaru, por motivos de sobra, resíduo, saldo ou excesso. Impõe ao Poder Executivo a obrigação de não permitir a ocorrência de desperdício das doses de vacina.

Ainda, no §2º do art. 2º, a propositura direciona a responsabilidade de definir os critérios de escolha das pessoas a serem vacinadas com as doses excedentes ao agente imunizante, pessoa incumbida de realizar a vacinação. Também determina que a justificativa deverá ser reduzida a termo e apresentada imediatamente a Secretaria de Saúde do Município, informando quais os critérios o agente observou para escolher os imunizados excedentes. Ou seja, a propositura atribui a Secretaria de Saúde a incumbência de realizar o procedimento e escolha dos critérios a serem utilizados na seleção das pessoas a serem vacinadas com as doses excedentes.

Art. 2º

§ 2º. A justificativa deverá ser reduzida a termo e apresentada imediatamente a Secretaria de Saúde do Município de Caruaru pelo agente imunizante, devendo descrever o número de doses que sobrou, o número de pessoas imunizadas e quais os critérios observados para os imunizados excedentes.

Ocorre que o Poder Executivo, por meio da Secretaria de Saúde, atua, no tocante à distribuição, logística, armazenamento e aplicação das vacinas, em alinhamento às definições do Plano Nacional e Estadual de Vacinação contra Covid-19. Assim, os critérios expostos nos referidos planos para vacinar os grupos compreendidos como prioritários, **possuem natureza técnica, tendo sido elaborados pelo Ministério da Saúde** com a colaboração do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (Conass), Conselho Nacional das Secretarias Municipais de Saúde (Conasems), em parceria com as Sociedades Científicas, Conselhos de Classe e Organização Pan-Americana da Saúde. **Portanto, a definição dos critérios de escolha das pessoas a serem vacinadas com as doses excedentes é matéria afeta ao Poder Executivo.**

Convém, inclusive, considerar que, a população, ao tomar conhecimento do procedimento adotado quanto às doses excedentes, poderá congestionar os centros de vacinação, provocando aglomeração, no anseio de obter a vacina. Desse modo, também **caberá ao Poder Executivo** administrar tal processo a fim de que transcorra sem prejuízos à saúde de todos os cidadãos.

Além disso, o art. 3º da propositura dispõe que as penalidades previstas em lei, não se aplicam em casos devidamente justificados. Contudo, a proposta não define o que vem a ser **casos devidamente justificados**.



Tal lacuna provocaria insegurança jurídica, pois, além de deixar ao juízo de valor do agente imunizante a decisão de escolher quem tomará a dose excedente da vacina, torna provável a responsabilização do agente a penalidades previstas em lei, caso a Secretaria de Saúde do Município entenda que o critério utilizado não foi devidamente justificado.

Art. 3º. As penalidades previstas em lei, não se aplicam em casos devidamente justificados nos quais a ordem de prioridade da vacinação não foi observada para evitar o desperdício de doses da vacina, como prevê o artigo 2º desta Lei.

A exemplo de penalidades previstas em lei, vigora a Lei Estadual n. 17.190, de 25 de março de 2021, que estabelece a aplicação de multa administrativa a quem fraudar a ordem de preferência na imunização (vacinação) contra doenças:

Art. 1º Fica estabelecida a aplicação de multa administrativa, no âmbito do Estado de Pernambuco, à pessoa física ou jurídica que **fraudar a ordem de preferência na imunização** (vacinação) contra doenças, instituída pelas autoridades públicas de saúde **ou de qualquer forma contribuir com a fraude.**

Noutras palavras, caso a Secretaria de Saúde do Município entenda que o critério utilizado não foi devidamente justificado, o agente imunizante estará sujeito às penalidades previstas na Lei Estadual n. 17.190, de 25 de março de 2021. Além disso, o § 5º do art. 1º da supracitada Lei, ao proibir a negociação ou permuta de vaga para vacinação, ressalva a possibilidade de rearranjo pela **autoridade sanitária competente:**

Art. 1º

§ 5º É terminantemente proibida a negociação ou permuta de vaga para vacinação, **ressalvada a possibilidade de rearranjo pela autoridade sanitária competente.**

Noutras palavras, cabe ao Poder Executivo, especificamente à Secretaria de Saúde do Município, realizar a readequação das pessoas a serem vacinadas, caso haja o risco de descarte das doses.

Assim, o campo de atuação da parlamentar nesta propositura invade a reserva de iniciativa. Isso porque a obrigação aqui criada para o Poder Executivo, seria afetada pela alínea “b” do inciso II, § 1º, art. 61, da Constituição Federal de 1988, bem como pela Lei orgânica Municipal. Veja-se:

CF/88

Art. 61.

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



b) **organização administrativa** e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

LOM

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

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

Pertinente consignar que existem alguns precedentes em que o Supremo Tribunal Federal validou diplomas derivados de iniciativa parlamentar que impunham ao Executivo a adoção ou implementação de política pública, entretanto há uma gama de julgamentos que declaram a inconstitucionalidade de lei que, mesmo não atribuindo especificamente a um órgão determinado procedimento, se referiam ao Poder Executivo.

As concepções expostas nos julgados favoráveis às leis de iniciativa parlamentar que de alguma forma impunham procedimentos ao Poder Executivo, se baseiam nos argumentos de que o Poder Legislativo têm o dever de editar leis que promovam o exercício dos direitos fundamentais, bem como que “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”. (ADI 724 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 7-5-1992, P, DJ de 27-4-2001.) = (RE 590.697 ED, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 23-8-2011, 2ª T, DJE de 6-9-2011).

De fato, podem ser localizados alguns julgados do STF em que leis de iniciativa parlamentar criando atribuições a órgãos do Poder Executivo foram validadas. No entanto, o que se apura é um número inexpressivo de julgamentos entre os anos de 2004 e 2016, sem o condão de modificar o entendimento tradicional da Suprema Corte que se manteve até o presente.

Até mesmo leis de autoria parlamentar que apenas estabeleciam algumas rotinas administrativas foram consideradas inconstitucionais pelo STF, com base na mesma alínea e do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição, como se verificou no julgamento da ADI nº 2.305 (DJ de 05.09.2011), no entendimento de que ao se interpretar a Constituição Federal em seu art. 61, deve-se buscar atender à finalidade da norma, qual seja, preservar o princípio de separação de poderes, garantindo o equilíbrio do estado democrático de direito.

Assim, a propositura aqui discutida, caso se tornasse norma jurídica, estaria ameaçada de ser declarada inconstitucional por ferir a reserva de iniciativa, tendo em vista que a Suprema Corte não



modificou seu entendimento de forma majoritária a fim de interpretar o art. 61 da CF/88 de maneira restritiva.

Nesta seara, Helly Lopes Meirelles, elucida, trazendo luz à baila:

(...) a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante. (Direito Municipal Brasileiro, 15ª.ed., São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708).

(...) Leis de iniciativa da Câmara, ou mais propriamente, de seus vereadores, são todas a que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, §1º e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como Chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autarquia e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os critérios suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental. (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 6ª ed., 1993, p.440/441.)

No mesmo sentido, colaciona-se alguns julgados:

Lei alagoana 6.153, de 11-5-2000, que cria o **programa de leitura de jornais e periódicos em sala de aula**, a ser cumprido pelas escolas da rede oficial e particular do Estado de Alagoas. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, II, e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. **[ADI 2.329, rel. min. Cármen Lúcia, j. 14-4-2010, P, DJE de 25-6-2010.]**

No julgamento da **ADI nº 3.403 (DJ de 24.08.2007)**, o STF declarou inconstitucional lei de autoria parlamentar que impunha às empresas públicas paulistas a obrigação de realizar



anualmente exame de sangue em seus empregados, para verificação dos índices de colesterol e triglicerídeos. Em seu voto, o Relator observou que *a declaração de inconstitucionalidade é conclusão necessária da constatação de ofensa ao art. 61, § 1º, c, da Constituição Federal.*

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (**ADI nº 270 (DJ de 30.04.2004)**), a Corte declarou inconstitucional norma de constituição estadual que previa benefícios para servidores e empregados públicos da Administração Indireta contratados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho. Em seu voto, o Relator observou: *o fundamento do vício de iniciativa previsto no artigo 61, II, alíneas c e e, da Carta da República, basta, de per si, para considerar procedente a arguição.*

No julgamento da **ADIMC nº 2.799 (DJ de 21.05.2004)**, o Tribunal suspendeu a eficácia de lei estadual que criou programa de desenvolvimento, atribuindo sua gestão à Secretaria de Agricultura.

No exame da **ADIMC nº 2.405 (DJ de 17.02.2006)**, especificamente em relação ao referido programa, o relator da ADI observou, no julgamento: *cuida-se de dispositivo que impõe ao Governador um dever relacionado à adoção de uma política pública, o que interfere em suas prerrogativas de Chefe da Administração, em patente violação à separação de poderes, consagrada no art. 2º da Carta da República.*

No Recurso Extraordinário com Agravo (**ARE nº 875.337 (DJ de 17.04.2015)**) não havia na lei qualquer determinação dirigida especificamente a um órgão da estrutura do Poder Executivo. Na decisão, considerou-se que lei como essa padecia de inconstitucionalidade formal, por infringência ao art. 61, § 1º, II, e, da Carta Magna.

Portanto, o que se verifica atualmente é que o Supremo Tribunal Federal compreende que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar, previstas no art. 61 da Constituição Federal de 1988, não possuem interpretação taxativa, mas devem ser interpretadas buscando a preservação da separação e equilíbrio dos poderes. Logo, a presente proposição, embora possua conteúdo benéfico e de suma utilidade à população, se mostra eivada de vício constitucional, por infringir a reserva de iniciativa.

Desse modo, vislumbra-se, no tocante ao mérito, uma clara ingerência do Poder Legislativo em atos privativos do Executivo, ferindo o princípio da Separação dos Poderes e criando novas atribuições, situação vedada constitucionalmente.



Nesse caso, dada a importância da matéria proposta, sugere-se que o ilustre parlamentar apresente requerimento junto ao Poder Executivo para sanar o vício que recai sobre a competência.

1 DA POSSIBILIDADE DE ANTEPROJETO DE LEI

Nessas diretrizes, se traz à baila a possibilidade do Excelentíssimo Vereador fazer uma sugestão em forma de anteprojeto de Lei ao Poder Executivo Municipal, por meio de requerimento, a fim de mostrar os fins e a viabilidade do Projeto de Lei que se coadunam ao interesse municipal. Observe-se o disposto no art. 123 do Regimento Interno:

Art. 123 – As proposições referidas no artigo anterior versarão conforme as definições a seguir:

IV – requerimento: pedido de informação ou de providências administrativas; apelo às autoridades do Poder Executivo Municipal; inserção na ata ou nos anais da Casa de texto de documento ou pronunciamento; de voto de congratulações, aplausos, pesar e outras manifestações;

Tal orientação sugestiva com a natureza da presente proposição não é inédita, tendo sido adotada também na Câmara Municipal de Uruguaiana no Estado do Rio Grande do Sul com Projeto de Lei semelhante para o norteamo do Poder Executivo.

CONCLUSÃO

Por todo exposto, é o presente parecer **não vinculante** para **opinar** em sentido **desfavorável** à propositura ora analisada.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 09 de abril de 2021.

JOSÉ FERREIRA DE LIMA NETTO
CONSULTOR JURÍDICO GERAL



ROSANA AMORIM
TÉCNICA LEGISLATIVA

JOÃO VICTOR BURGOS
ESTAGIÁRIO DE DIREITO