



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº. 61/2021.

Teresina (PI), 19 de abril de 2021.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº. 68/2021

Autor: Ver. Luis André

Ementa: "Dispõe sobre a inclusão no grupo prioritário de vacinação contra a covid-19 os profissionais de assistência social do município de Teresina dá outras providências."

I – RELATÓRIO:

De autoria do ilustre Vereador acima identificado, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “**Ementa:** "Dispõe sobre a inclusão no grupo prioritário de vacinação contra a covid-19 os profissionais de assistência social do município de Teresina dá outras providências.""

As razões da proposta foram delineadas em justificativa em anexo ao projeto.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo. (grifo nosso)

[...]



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016) (grifo nosso)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, em conformidade com o disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.



ESTADO DO PLAUI
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Quanto aos demais aspectos concernentes à redação legislativa, cumpre informar a competência da divisão de redação legislativa, conforme artigo 32 da **Resolução Normativa nº. 111/2018**:

Art. 32. À Divisão de Redação Legislativa (DRL) compete analisar as proposições legislativas prontas para deliberação pelo Plenário da Câmara Municipal, no tocante à técnica legislativa; supervisionar a elaboração das minutas de redação final, de redação para o segundo turno e de redação do vencido das proposições aprovadas pelo Plenário a ser submetida à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal; supervisionar a revisão dos textos finais das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões, procedendo às adequações necessárias em observância aos preceitos de técnica legislativa; supervisionar a elaboração dos quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal, em cotejo com os textos da legislação vigente, das emendas apresentadas, da redação final aprovada e dos vetos; disponibilizar na internet, para acesso público, as redações finais, redações para o segundo turno e redações do vencido aprovadas pelo Plenário, os textos finais revisados das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas. (grifo nosso)

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

O projeto de lei em apreço objetiva assegurar o direito de preferência à vacinação contra a Covid-19, elencados no bojo no parágrafo único do art. 1º da referida proposição.

Quanto à competência para legislar sobre saúde, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 estabelece, em seu art. 24, inciso XII, que essa será exercida concorrentemente pela União, Estados e Distrito Federal. Eis a sua redação:

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

[...]

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; (grifo nosso)

Insta ressaltar que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do art. 24 da CRFB/88, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber. Tal argumento



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

encontra respaldo no art. 30, incisos I e II, da CRFB/88 e no art. 12, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, respectivamente:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo nosso)

Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)

Quanto ao tema, merecem destaque as considerações realizadas por Gilmar Ferreira Mendes:

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, como melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais. (MENDES, Gilmar Ferreira. et. al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 776) (grifo nosso)

Cumpre destacar, ainda, que a proteção dos direitos relativos à saúde e à assistência social é dever da coletividade e do Poder Público. Nesse sentido, destaque-se, respectivamente, o disposto no art. 194 e 196 da CRFB/88:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (grifo nosso)

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. (grifo nosso)

Ademais, o projeto de lei em comento está em conformidade com a Lei nº. 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, senão vejamos:

Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício. (grifo nosso)

§ 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação. (grifo nosso)

§ 2º O dever do Estado não exclui o das pessoas, da família, das empresas e da sociedade. (grifo nosso)

Art. 5º São objetivos do Sistema Único de Saúde SUS:

[...]

II - a formulação de política de saúde destinada a promover, nos campos econômico e social, a observância do disposto no § 1º do art. 2º desta lei. (grifo nosso)

III - a assistência às pessoas por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada das ações assistenciais e das atividades preventivas. (grifo nosso)

No mesmo sentido, confira-se o disposto no art. 13, inciso XVIII, da LOM:

Art. 13. Ao Município compete, em comum com o Estado e a União:

[...]

XVIII - prestar serviços de atendimento à saúde da população; (grifo nosso)

Nessa trilha, é patente a competência municipal para tratar do assunto. Entretanto, a proposição legislativa em análise, ao instituir novos critérios de atendimento para unidades de saúde da rede pública municipal, dispõe sobre a organização administrativa, atribuições dos órgãos públicos e gestão de serviços da Administração, matéria cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, incorrendo, por esse motivo, em inconstitucionalidade formal subjetiva.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Quanto ao tema, ressalte-se o teor do art. 51, inciso IV, e do art. 71, inciso V, da LOM, abaixo transcritos:

Art. 51. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

[...]

IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta ou indireta: (grifo nosso)

Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

[...]

V –dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei: (grifo nosso)

Trata-se, assim, de uma ingerência na competência exclusiva do Poder Executivo, tendo em vista que a proposta cria novos critérios em que o Poder Público terá que se basear para atendimento dos usuários de serviços de saúde em âmbito municipal.

A corroborar a tese de inconstitucionalidade formal por ofensa à iniciativa reservada, vale colacionar alguns dos julgados proferidos pelo Supremo Tribunal Federal - STF quanto à temática ora tratada:

*Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 11.750/2002 do Estado do Rio Grande do Sul. Projeto “Escotismo Escola”. 3. **Ofendem a competência privativa do Chefe do Executivo para iniciar o processo legislativo normas que criem atribuições para órgão da administração pública. Precedentes.** 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF; ADI 2807; Órgão Julgador: Tribunal Pleno; Relator: Min. Gilmar Mendes; Julgamento: 03/03/2020; Publicação: 20/03/2020) (grifo nosso)*

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. Vício de iniciativa reconhecido. Inconstitucionalidade mantida.

1. O acórdão recorrido encontra-se em consonância com o entendimento pacífico da Corte de que é inconstitucional lei proveniente de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública.

2. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF; ARE 1022397 AgR/RJ – Rio de Janeiro; AG.REG. no Recurso Extraordinário com Agravo;



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Relator: Min. Dias Toffoli; Julgamento: 08/06/2018; Publicação: 29/06/2018; Órgão julgador: Segunda Turma) (grifo nosso)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

1. Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

2. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF; RE 653041 AgR/MG – Minas Gerais; AG.REG. no Recurso Extraordinário; Relator(a): Min. Edson Fachin; Julgamento: 28/06/2016; Publicação: 09/08/2016; Órgão julgador: Primeira Turma) (grifo nosso)

Em sentido análogo, confira, respectivamente, os seguintes arestos do Tribunal de Justiça do Espírito Santo - TJ/ES e do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJ/RS:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE VACINAÇÃO DOMICILIAR DE IDOSOS E DEFICIENTES VÍCIO DE INICIATIVA -INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.

1 - Lei nº 3.700/2017 do Município de Linhares, criou o programa de vacinação domiciliar a idosos e pessoas com necessidades especiais, determinando que a responsabilidade para a aplicação e fornecimento das vacinas seria da Secretaria Municipal de Saúde de Linhares.

2 - Analisando atentamente o caderno processual, verifico que a lei acima referida viola o art. 31, inciso IV da Lei Orgânica do Município de Linhares, que dispõe que compete privativamente ao Prefeito criar, estruturar e delimitar as atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública municipal, padecendo, portanto, de vício formal.

3 - A legislação viola ainda o inciso III do art. 63, parágrafo único da Constituição do Estado do Espírito Santo, uma vez que cria atribuições que impactarão diretamente na organização administrativa do Poder Executivo, uma vez que determina a mobilização dos servidores lotados na Secretaria de Saúde do Município para a aplicação das vacinas em domicílio, o que poderá refletir, ainda, no aumento de despesas daquele Órgão, o que também é vetado pela Constituição Estadual.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

4 - Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3.700/2017 do Município de Linhares. (TJ-ES – ADI: 00036148720188080000, Relator: Manoel Alves Rabelo, Data de Julgamento: 12/07/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 17/07/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1643/2007, DE NOVO HAMBURGO, QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE ANOTAÇÃO SOBRE O MODO DE USO E O PRAZO DE VALIDADE NAS EMBALAGENS DOS MEDICAMENTOS DISTRIBUÍDOS PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70026580639, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Silveira Difini, Julgado em 16/03/2009) (grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 7º DA LEI Nº 6.477, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2011, DO MUNICÍPIO DE LAGOA VERMELHA, QUE DETERMINA QUE COMPETE AO EXECUTIVO DISPONIBILIZAR EM TODA A REDE DE SAÚDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO ASSISTÊNCIA TERAPÊUTICA E MEDICAMENTOS ANTITABAGISMO. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. AUMENTO DE DESPESA. VÍCIO MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA AOS ARTS. 5º, 8º, 10, 60, II, "D", 82, VII, 149, I, II E III, E 154, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. O art. 7º da Lei nº 6.477, do Município de Lagoa Vermelha, ao determinar ao Poder Executivo que disponibilize, em toda a rede de saúde pública do Município, assistência terapêutica e medicamentos antitabagismo aos fumantes que queiram parar de fumar, estabeleceu atribuições ao Poder Executivo, imiscuindo-se na organização e funcionamento da Administração. O que inquina de inconstitucionalidade a norma é exatamente o vício de iniciativa, considerando que a competência legislativa para regular tal matéria é do Chefe do Executivo. Há, pois, ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, em ofensa ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10, 60, II, "d", e 82, VII, da Constituição Estadual. Para dar atendimento ao estabelecido no dispositivo impugnado, haverá aumento de despesas, sem a devida previsão orçamentária, o que afronta os arts. 149, I, II e III, e 154, I, da Carta Estadual, incorrendo em inconstitucionalidade material. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70041927435, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 19/12/2011) (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Por fim, registre-se que na segunda versão do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, publicado pelo Ministério da Saúde, consta como público prioritário um grupo de 77,2 milhões de pessoas.

Nessa nova versão, foram incluídos trabalhadores industriais e portuários como prioridade para receber o imunizante. Além deles, fazem parte das prioridades idosos, pessoas com deficiência com 18 anos de idade ou mais em instituições de longa permanência, indígenas aldeados, trabalhadores de saúde (nos quais foram incluídos os funcionários do sistema funerário), povos e comunidades tradicionais ribeirinhas e quilombolas, pessoas com comorbidades, pessoas com deficiência permanente grave, moradores de rua, população privada de liberdade e funcionários dessas instituições, trabalhadores da educação do ensino básico e superior, forças de segurança e armadas.

Diante do exposto, tendo em vista a inconstitucionalidade do projeto de lei em comento, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustre proponente.


V – CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora examinado, pelos fundamentos ora expostos.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa


VALQUIRIA GOMES DA SILVA
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06854-3 CMT