

GABINETE DO VEREADOR MITOSO

2ª COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Parecer ao Projeto de Lei nº 134/2024, do Vereador Marcelo Serafim, que “DISPÕE sobre o Programa ‘Vacinação na Escola’, no Município de Manaus”.

Relator: Vereador Mitoso

PARECER

I - RELATÓRIO

Foi submetido à análise desta 2ª Comissão de Constituição, Justiça e Redação o Projeto de Lei nº 134/2024, do Vereador Marcelo Serafim, que “DISPÕE sobre o Programa ‘Vacinação na Escola’, no Município de Manaus”.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Com relação ao mérito, trata-se de matéria de inegável relevância ao tratar da imunização de crianças com vacinação diretamente nas escolas, atendendo aos ditames constitucionais que, no artigo 196, dispõe: “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”.

Indiscutivelmente, a vacinação é hoje medida cientificamente validada para prevenir o desenvolvimento de inúmeras patologias, e sua realização, através de campanhas, é política pública de saúde indissociável da responsabilidade do Poder Público, em todas as instâncias.

Este Projeto de Lei é oportuno, no momento em que a questão da cobertura vacinal em queda em todo o país é um tema em evidência na mídia, aumentando o risco de doenças que antes estavam sob controle e tonando mais vulneráveis as crianças e adolescentes a outras que demandam imunização como medida protetiva básica.

Preliminarmente, destaca-se que legislar sobre saúde não cabe apenas à União, mas também aos Estados e Municípios, podendo estes criar normas no que for compatível com o sistema normativo superior e atendendo elas ao interesse local.

Da leitura do Projeto em análise, verifica-se que trata de matéria de indiscutível interesse local, uma vez que a saúde, no que couber, deve ser objeto de normatização também

GABINETE DO VEREADOR MITOSO

pelos municípios, aplicando-se o que dispõe o Art. 30, inciso I, da Constituição Federal e o Art. 8º da LOMAN: “Compete ao Município: I – legislar sobre assuntos de interesse local;”

Consoante o artigo 22 da LOMAN:

Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, e especialmente sobre:

I – assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, notadamente no que diz respeito:

a) **à saúde**, à promoção e assistência social e à proteção e garantia das pessoas com deficiência;

Com relação à questão de competência, inicialmente convém destacar que nada impede que o Legislador Municipal atue, paralelamente ao poder de criar leis sobre a saúde, matéria que não é de exclusiva competência do Executivo. Destaca-se o voto do Ministro do STF Dias Toffoli, segundo o qual o “*Princípio da reserva de administração [...] não é diretamente afetado, mesmo porque “o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa” do Prefeito*”.

Nesse sentido, com relação à possibilidade do vereador legislar sobre os serviços de saúde pública, convém destacar a decisão do TJSP no julgamento da ADI nº 2194091-03.2016.8.26.0000 com foco na Lei Municipal nº 13.646/15, do Município Ribeirão Preto, de autoria de vereador local, julgado em 05 de abril de 2017:

1 – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 13.646, de 14 de outubro de 2015, do Município de Ribeirão Preto, que “institui o atendimento prioritário das pessoas diagnosticadas com câncer”.

2 – SUPOSTA OFENSA AO PRINCÍPIO DO PACTO FEDERATIVO. Inocorrência.

2.1- Em relação aos estabelecimentos públicos, a norma impugnada é Orientada (apenas) pelo objetivo de suplementar a Lei Federal nº 12.732, de 22 de novembro de 2012, nos termos do art. 30, II, da Constituição da República. Porque simplesmente adota medidas de

GABINETE DO VEREADOR MITOSO

aprimoramento para assegurar aos cidadãos de Ribeirão Preto, com base naquelas garantias legais (depois do primeiro tratamento) a continuidade do atendimento prioritário no agendamento de consultas ou realização de exames.

2.2. - Já em relação aos estabelecimentos da rede particular, a lei impugnada se enquadra na cláusula geral do interesse local (CF, art. 30,I) porque existindo agora disciplina dessa questão para os hospitais da rede pública a inclusão dos estabelecimentos privados (na mesma regra) decorre do legítimo interesse da comunidade local em padronizar a forma de atendimento dentro do município (na medida do possível).

3 - ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Rejeição parcial. Norma que possui conteúdo genérico e abstrato; e que - ao menos nessa parte referente à mera instituição de prioridade (art. 1º) - não implica na criação de novas atribuições para o Poder Executivo, senão na simples reafirmação e concretização de garantia já assegurada (em termos gerais) por meio da Lei Federal nº 12.732, de 22 de novembro de 2012, que dispõe sobre o “primeiro tratamento de paciente com neoplasia maligna comprovada” (no Sistema Único de Saúde). Princípio da reserva de administração que, nesse caso, não é diretamente afetado, mesmo porque “o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa” do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014).

A Propositura prevê a vacinação nas escolas, como espaço complementar àqueles hoje disponibilizados pela Municipalidade no âmbito da gestão da saúde municipal. Não impõe obrigações nem cria órgãos, condições que definem o vício de constitucionalidade por usurpação do poder inerente ao Executivo a quem cabe definir e criar atribuições e responsabilidades pertinentes à Secretaria de Saúde.

GABINETE DO VEREADOR MITOSO

Apesar do termo “será” poder denotar impositividade: “O cronograma de imunização nas escolas será estipulado pela Administração Pública Municipal” (Artigo 3º), uma leitura mais atenta pode dar a entender que o legislador está aqui apenas clarificando, esclarecendo objetivamente a forma como o programa será implementado.

Assim, nos termos do Projeto, evidencia-se apenas uma referência genérica, quanto à natural atribuição das responsabilidades da imunização e da gestão escolar, respectivamente das Secretarias Municipais da Saúde e Educação. Ademais, o Projeto deixa em aberto o momento em que a vacinação será feita, deixando ao Executivo determiná-lo como parte da sua competência administrativa na gestão da saúde e educação.

Trata-se, pois, de uma disposição normativa que possui conteúdo genérico e abstrato; e que - ao menos nessa parte referente à instituição da vacinação nas escolas - não implica na criação de novas atribuições para o Poder Executivo, tão somente visa alargar as bases do exercício da atuação da Municipalidade oportunizando a imunização também nas escolas, além dos locais comumente disponibilizados pela rede pública de saúde.

O Projeto também não obriga os pais a vacinar seus filhos na escola (artigo 4º), respeitando direitos constitucionais inafastáveis.

Com relação ao teor da Propositura, cabe destacar que a instituição, por vereador, de um programa ou campanha não é mais vedada segundo entendimento jurisprudencial já consolidado, segundo o qual o Edil, ao instituir esse tipo de ação, não está interferindo na competência do Executivo. Outrora não se admitia esse tipo de iniciativa, porém consolidou-se, no STF e Tribunais Estaduais, como demonstro a seguir, que o Vereador pode tratar desse tipo de matéria.

A título de exemplificação, destaca-se trecho de parecer do CCJ da Câmara Municipal de São Paulo, sobre projeto de Vereador dispondo sobre a instituição do Programa Cidadania nas escolas da rede pública de ensino municipal:

[...] o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa - esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos. Assim, quando o

GABINETE DO VEREADOR MITOSO

projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral).

Ainda, no mesmo sentido interpretativo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal de origem parlamentar que institui Campanha permanente de orientação, conscientização, combate e prevenção da dengue nas escolas do Município de Conchal. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das competências administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes deste Órgão Especial. Improcedência da ação. (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 2056678-45.2016.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 24 de agosto de 2016).

Em suma, a Propositura em análise visa dar maior efetividade à responsabilidade estatal no âmbito local com relação à implementação e efetividade dos direitos constitucionais relativos à saúde, o que implica, como foi exposto, o exercício da **competência concorrente**, como já decidiu o STF, do Legislativo Municipal para tratar de matérias relativas à saúde.

Nesses termos, quando se fala em legislação concorrente, é preciso compreender que o termo diz respeito à complementaridade normativa, ou seja, não se trata de repetir o que já está previsto na lei maior, mas complementar o que ela determina, considerando necessidades

GABINETE DO VEREADOR MITOSO

ou peculiaridades locais que não foram expressamente previstas pela norma superior, o que é caso em tela com a previsão específica da imunização de crianças nas escolas municipais.

Isto posto, entende-se que a propositura está ancorada legalmente e constitucionalmente, tendo plenas condições de tramitar nesta Casa Legislativa.

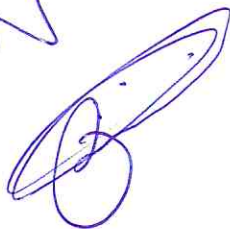
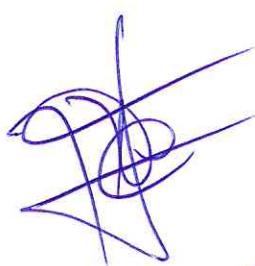
Por fim, cabe destacar que Projeto semelhante, com igual teor no que tange à criação de campanha vacinal nas escolas, foi aprovado pela Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro, **com parecer favorável do CCJR daquela Casa Legislativa, e sancionado pelo Prefeito** daquele Município. No mesmo plano, outro projeto tratando da mesma matéria **foi aprovado na Câmara de Santos (SP) e sancionado pelo prefeito local.**

Nesses termos, não se vislumbra óbices para o prosseguimento deste Projeto de Lei.

III - CONCLUSÃO

Desta feita, à luz da legalidade e constitucionalidade, o Parecer é FAVORÁVEL ao Projeto em análise.

Manaus, AM, 27 de maio de 2024.



MITOSO
Vereador – Líder do MDB
Relator

