



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

Parecer nº L18/2021

Assunto: Projeto de Lei nº 61/2021 – Obrigatoriedade da destinação das sobras das vacinas contra a COVID-19

Interessado: Luiz Antônio Ramão - Presidente da Comissão de Constituição e Justiça – CCJ

Ementa: *Direito Constitucional. Processo Legislativo. Projeto de Lei nº 61/2021. Iniciativa Parlamentar. Iniciativa Reservada ao Chefe do Poder Executivo. Violação do Princípio da Separação dos Poderes. Inconstitucionalidade por Vício de Iniciativa. Violação ao Acesso Universal e Igualitário às Ações e aos Serviços de Saúde.*

1. Trata-se de requerimento formulado pelo Edil LUIZ ANTÔNIO RAMÃO, Presidente da Comissão de Constituição e Justiça – CCJ, referente ao Projeto de Lei nº 61/2021, de autoria da Vereadora Viviane Aparecida Del Massa Martins, o qual “Dispõe sobre a obrigatoriedade da destinação das sobras das vacinas contra a Covid-19 para a população que esteja ligada diretamente a alguma atividade essencial no Município e dá outras providências”, a fim de constatar sua constitucionalidade e legalidade.

2. De início, infere-se que existem dois incisos VII e dois incisos XII no Projeto de Lei; de outro modo, o inciso VIII da propositura não está totalmente igual conforme o disposto no § 1º do Decreto Federal nº 10.282, de 20 de março de 2020. Ademais, os incisos XXXIII e XXXV do Decreto Federal nº 10.282/2020 foram excluídos e o inciso XLIII foi parcialmente excluído.

3. Este é o relatório. Passo a opinar.

4. Insta mencionar, inicialmente, que a despeito da competência do Município para legislar sobre tema de interesse eminentemente local (art. 30, inciso I, da Constituição da República), o ato legislativo municipal deve guardar obrigatória compatibilidade vertical com aqueles que lhe servem de parâmetro, quanto ao aspecto substancial, sem prejuízo do rigor e estrita observância ao processo legislativo que o antecedeu, no que tange ao aspecto formal do ato.

5. A Constituição da República adotou em seu artigo 61 um sistema dinâmico de iniciativa legislativa (fase inicial do processo legislativo), conferindo legitimidade ordinária a sujeitos diversos e determinados.

6. Todavia, o §1º do mesmo dispositivo excepciona a regra geral, dispondo sobre matérias específicas que estão sujeitas à iniciativa legislativa privativa do Chefe do



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

Executivo, as quais devem ser interpretadas em caráter restrito por opção político-normativa.

7. Trata-se de norma vinculada ao princípio da simetria, cujo conteúdo deve ser observado nas respectivas Constituições dos Estados-Membros (art. 25 da Constituição da República), bem como nas próprias Leis Orgânicas dos Municípios do Estado de São Paulo. Tal interpretação é extraída do art. 144 da Constituição do Estado, cuja redação literal se segue:

Art. 144 Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

8. No que diz respeito ao Projeto de Lei nº 61/2021, a propositura contém uma prescrição (obrigação) que esgota a prerrogativa do Poder Executivo de assimilação, pois, de antemão, obriga ao Poder Executivo no tocante à forma em que o direito instituído deve ser implementado, ou seja, a fórmula normativa adotada ceifa a possibilidade de escolha que cabe à Administração Pública do melhor meio de cumprimento de um dever constitucional.

9. Nesse ínterim, quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, em função de obrigar o Poder Executivo Municipal a destinar as sobras das vacinas contra a Covid-19 para a população que esteja ligada diretamente a alguma atividade essencial no Município, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador público, violando o princípio da separação dos poderes.

10. Cabe essencialmente à Administração Pública, não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e da oportunidade da destinação das sobras das vacinas contra a Covid-19 no Município. Repise-se que, neste caso específico, a atuação administrativa é fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada a intromissão de qualquer outro Poder.

11. Destarte, a propositura é incompatível com os arts. 5º, 24, § 2º, item 2, e 47, II, XIV e XIX, *a*, da Constituição Estadual em razão de que a imposição ao Poder Executivo da obrigatoriedade da destinação das sobras das vacinas contra a Covid-19 para a população que esteja ligada diretamente a alguma atividade essencial no Município importa atos típicos de gestão administrativa, destinados à sua organização e funcionamento.



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

12. Observemos o entendimento do Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Artigo 1º, *caput*, e parágrafo único; artigo 2º, §1º; artigo 3º, *caput*, incisos I e II e parágrafo único, e artigo 4º, *caput*, e §§1º e 2º, da Lei nº 3.744, de 29 de outubro de 2019, do Município de Tietê/SP, a qual institui o programa de 'Cadastro Municipal de Doadores de Sangue e Medula Óssea'. Iniciativa oriunda do Poder Legislativo local. Inviabilidade. Inconstitucionalidade formal caracterizada. Lei que, ao pretexto de instituir cadastro municipal de doadores, institui diretrizes e obrigações a órgãos do Executivo, ingressando em matéria de gestão administrativa, cuja iniciativa cabe exclusivamente ao prefeito municipal. Tese fixada em repercussão geral no âmbito do *c.* STF Tema nº 917 ARE 878.911/RJ. Violação do princípio da separação dos poderes. Ofensa aos artigos 5º, 24, §2º, item 2, 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a', e 144, da Constituição Bandeirante. Precedentes. Inconstitucionalidade material. Previsão normativa do artigo 4º que, ademais, macula o princípio da igualdade. **Criação de privilégio (recebimento prioritário de vacinas no sistema público municipal de saúde) que não se assenta em parâmetros constitucionais.** Inconstitucionalidade por arrastamento, ademais, dos demais dispositivos da Lei, eis que dependentes daqueles impugnados pretensão procedente. (TJSP. ADIn nº 2278616-10.2019.8.26.0000, Rel. Des. Francisco Casconi, j. 04.06.2020) (**grifos nossos**)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 3.934/16 (Regulamenta as campanhas de vacinação no Município de Mirassol no que concernem os grupos de risco - *sic*). **Inconstitucionalidade, por criar obrigações e imiscuir-se em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo. Descabimento, por vício de iniciativa. Inconstitucionalidade, ainda, por criar novo programa de vacinação com verdadeira instituição de novo rol de beneficiários das vacinas e inclusão nas campanhas de vacinação de grupos de risco antes não contemplados. Ingerência no poder discricionário do administrador.** Circunstâncias a gerar aumento de despesas sem a necessária previsão orçamentária e gerar despesas sem indicação da fonte de receita para enfrentar os custos dela decorrentes. Desrespeito aos artigos 5º, *caput*, 25, 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a', 144 e 176, inciso I da Constituição do Estado. Ação procedente. (TJSP. ADIn nº 2142355-43.2016.8.26.0000, Rel. Des. Borelli Thomaz, j. 08.02.2017) (**grifos nossos**)

13. Na mesma esteira, vislumbra-se também mácula ao princípio da igualdade pela instituição de um privilégio, desvinculado de legítimo e justo fator discriminatório,



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

malferindo o direito ao acesso universal à saúde (artigo 219 da Constituição Estadual).

14. Importa mencionar que o Colendo Órgão especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já enfrentou o tema em outras situações. Vejamos:

Ação direta de inconstitucionalidade. **Lei 4.290/16 (Autoriza a disponibilização da vacinação contra a gripe a todos os servidores públicos do Município de Guarujá). Inconstitucionalidade, por criar obrigações e imiscuir-se em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo.** Descabimento, por vício de iniciativa. Desrespeito aos artigos 5º, caput, 25, 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a', 144, 176, inciso I e 219, parágrafo único, 2 da Constituição do Estado. Ação procedente. (TJSP. ADIn nº 2115209.90.2017.8.26.0000, Rel. Des Borelli Thomaz, j. 08.11.2017) (**grifos nossos**)

15. Assim, **descabida a iniciativa parlamentar da propositura por invadir iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, do que decorre violação do princípio da separação dos poderes, a resultar em inconstitucionalidade por vício de iniciativa, além de violação ao acesso universal e igualitário às ações e aos serviços de saúde.**

16. Ante o exposto, em face de todas as considerações acima expostas, **opinamos pela ilegalidade e pela inconstitucionalidade do presente Projeto de Lei nº 61/2021**, o qual “Dispõe sobre a obrigatoriedade da destinação das sobras das vacinas contra a Covid-19 para a população que esteja ligada diretamente a alguma atividade essencial no Município”.

Este é o parecer. Salvo melhor juízo.

Assis/SP, 7 de junho de 2021.

Leandro Kreitlow
Procurador Jurídico
OAB/SP 427.219

Guilherme Francisco Alves Ribeiro Dias
Procurador Jurídico
OAB/SP 300.090