



CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
Casa Napoleão Laureano

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA – CCJRLP

PARECER

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO
VETO Nº 184/2024

VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 1254/2022, QUE “ASSEGURA PRIORIDADE NA VACINAÇÃO CONTRA PNEUMONIA NA REDE PÚBLICA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA PARA OS GRUPOS QUE ESPECIFICA”, DE AUTORIA DA VEREADORA FABIOLA REZENDE.

I – RELATÓRIO:

Trata-se de veto total ao Projeto de lei nº 1254/2024, proposto pela Vereadora Fabíola Rezende, que “ASSEGURA PRIORIDADE NA VACINAÇÃO CONTRA PNEUMONIA NA REDE PÚBLICA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA PARA OS GRUPOS QUE ESPECIFICA”.

Após os devidos trâmites regimentais, o projeto foi aprovado em plenário.

Através da Mensagem nº 087/2023, o Prefeito Municipal, no uso de suas atribuições, conferido pelos artigos 35 § 2º e 60, IV, todos da Lei Orgânica Municipal, vetou totalmente o Projeto, o qual, nos termos regimentais, retornou a esta casa para ser novamente apreciado.

Por força do despacho do Senhor Prefeito e em cumprimento do disposto no artigo 187 § 4º do Regimento Interno, foi o Projeto encaminhado ao exame desta Comissão,



CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
Casa Napoleão Laureano

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA – CCJRLP

competindo-nos nesta oportunidade analisar a matéria vetada quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

II – FUNDAMENTO:

Ab initio, ao analisar a matéria, observa-se que os fundamentos do veto foram basicamente os seguintes:

- (i) *Cabe a legislação federal regulamentar o Programa Nacional de Imunizações atribuiu ao Ministério da Saúde a competência para estabelecer as condições técnicas e materiais para a execução das ações que estejam relacionadas às vacinações obrigatórias que serão praticadas de modo sistemático e gratuito pelos órgãos e entidades públicas;*
- (ii) *Aos Municípios compete propor medidas legislativas no âmbito local que, sem inovar sobre o sistema de imunização, como membro do Sistema Único de Saúde, cumprir as diretrizes e políticas de saúde disciplinadas na Lei 8.080/1990, e na Lei Federal no 6259/1975 sob pena de extrapolar a competência legislativa local.*
- (iii) *o projeto de lei apresentado encontra óbice na inconstitucionalidade por vício de iniciativa já que cria uma obrigação administrativa para o Poder Executivo e assim invade a competência deste Ente Público na sua função típica ao afirmar, no seu art. 2º, que devem ser promovidas campanhas anuais específicas para a vacinação prioritária prevista pelo projeto apresentado;*
- (iv) *A criação desse novo serviço público, como qualquer outra atuação administrativa, demanda o devido e responsável estudo financeiro e orçamentário, motivo pelo qual a Lei Orgânica do Município de João*



CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
Casa Napoleão Laureano

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA – CCJRLP

Pessoa fixou a regra de iniciativa reservada em tais matérias, nos termos do art. 30, IV. Além disso, a criação de novas obrigações à Administração resulta, invariavelmente, na criação de despesas, principalmente quando criadas obrigações de caráter permanente, como no caso da PLO apresentada. Por isso mesmo, o Projeto encartado acaba por violar outro mandamento formal: a necessidade deste projeto vir acompanhado de uma estimativa do seu impacto financeiro, nos termos do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Cumprе apontar, de logo, que, para melhor compreensão da matéria posta, necessário se faz tecer alguns comentários sobre competência dos entes federados.

Nosso sistema de repartição de competências da Constituição de 1988 é misto, pois temos a repartição horizontal, com competências mais remanescentes, convivendo com a repartição vertical, de competências comuns e concorrentes.

Repartição horizontal é aquela na qual existe uma distribuição fechada e específica de competência entre os entes, em que cada ente terá suas competências específicas não dividindo-as com os demais.

Repartição vertical, por sua vez, é aquela na qual dois ou mais entes vão atuar conjunta ou concorrentemente para uma matéria ou tema. Por exemplo, temas como **saúde** e **educação** são temas concorrentes entre os entes nos âmbitos federais, estaduais e municipais.

Repartição de competência são as competências administrativas, legislativas e tributárias, basicamente. Essa repartição é típica do estado federal, eis que está prevista na Constituição Federal.



CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
Casa Napoleão Laureano

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA – CCJRLP

Faz-se necessário diferenciar, ainda, competência legislativa de administrativa. Competência legislativa, como o próprio nome aponta, é aquela em que compete ao ente legislar. As Competências administrativas são aquelas que envolvem o fomento, o gerenciamento da máquina administrativa, a execução de políticas públicas, entre outros.

No presente caso nos debruçaremos sobre a repartição vertical e a competência legislativa, dado que a matéria em apreço se refere a atividade legiferante sobre saúde, tema concorrente entre os entes federados.

Pois bem. A repartição vertical tem origem na Alemanha, na Constituição de Weimar de 1919, e desenvolve o federalismo cooperativo ou de integração. **Os entes vão atuar conjuntamente, concorrentemente, sobre a mesma matéria. Há uma cooperação entre os entes para agirem em conjunto e atingirem objetivos que, talvez sozinhos, não iriam ser atingidos em termos estratégicos.**

Na CF/88, temos a repartição vertical com competências comuns e concorrentes. Nesse caminho, o art. 23, CF traz as competências comuns à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal. São competências administrativas. Já o art. 24 traz as competências concorrentes, que são competências legislativas.

Nessa esteira, tem-se, ainda, que existem dois tipos de repartição vertical concorrente: **a cumulativa e a não cumulativa: repartição vertical concorrente cumulativa ou competência concorrente cumulativa** é aquela em que não existem limites previamente definidos pra a atuação concorrente. Já na **repartição vertical concorrente não cumulativa ou competência concorrente não cumulativa** existem limites previamente definidos para a atuação concorrente, ou seja, os entes vão atuar concorrentemente, mas há sim uma definição prévia nessa atuação.



CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
Casa Napoleão Laureano

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA – CCJRLP

O Brasil adota a competência concorrente não cumulativa, porque existem limites previamente definidos. Para os temas do art. 24, a União vai estabelecer normas gerais (interesse nacional) e os estados irão suplementar, de forma complementar, essas normas gerais, para atender as suas peculiaridades regionais.

Daí surge o ponto cirúrgico para o debate ora posto: **os municípios só são dotados de competência suplementar complementar**, não nos termos do art. 24, mas sim do art. 30, II, da CF/88, podendo o município suplementar complementar a legislação federal/estadual no que couber, devendo demonstrar o interesse local (devendo ser uma das matérias do art. 23, da CF, e as matérias, em regra, do art. 24, CF, de competência concorrente).

Os Municípios, apesar de estarem elencados entre os entes federativos com competência concorrente, podem suplementar a legislação federal e estadual para tratar de assuntos de interesse local (art. 30, I e II). Nesse caso, o regramento deve ser harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federativos (STF – RE 586.224/SP).

Porém, não pode os municípios legislarem de forma suplementar supletiva, dado que, nos termos do artigo 30, II, só têm a competência suplementar complementar, devendo assim suplementar somente o que já existe (no que couber).

A corrente majoritária se pauta neste sentido devido a dois fortes argumentos: o primeiro advém da própria interpretação literal dos dispositivos, pois, se o constituinte originário quisesse que os municípios tivessem competência suplementar supletiva, isso estaria expresso no texto constitucional. O segundo é que, interessa muito mais as consequências da decisão ou da prática, os efeitos sistêmicos que envolvem aquela decisão, do que a perspectiva normativa que está por trás dela. **Dar aos municípios a suplementar supletiva é, em determinado sentido, abrir a possibilidade para o caos no ordenamento jurídico, uma vez que são mais de 5.500 (cinco mil e quinhentos) municípios.**



CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
Casa Napoleão Laureano

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA – CCJRLP

Todo este esforço doutrinário se deu apenas para partimos da seguinte premissa: **os municípios são dotados apenas de competência suplementar complementar devendo assim suplementar a legislação federal e estadual (somente o que já existe), no que couber.**

Assim, em que pese a matéria em análise se tratar de saúde pública cuja competência legislativa é a concorrente, na forma do art. 24, XII da CF de 1988, tem-se que, ao município, cabe apenas complementar a legislação federal.

Ocorre que, no tocante a política de prevenção e ação de vigilância epidemiológica, a regulamentação é realizada pela Lei federal n. 6.259 de 1975, que determina:

Art 3º Cabe ao Ministério da Saúde a elaboração do Programa Nacional de Imunizações, que definirá as vacinações, inclusive as de caráter obrigatório.

Parágrafo único. As vacinações obrigatórias serão praticadas de modo sistemático e gratuito pelos órgãos e entidades públicas, bem como pelas entidades privadas, subvencionadas pelos Governos Federal, Estaduais e Municipais, em todo o território nacional.

Art 4º O Ministério da Saúde coordenará e apoiará, técnica, material e financeiramente, a execução do programa, em âmbito nacional e regional.

Se cabe ao Ministério da Saúde a **elaboração** e **coordenação** do Programa Nacional de Imunizações, é de se esperar que compete ao referido ministério a definição dos grupos prioritários, e da respectiva ordem de preferência, cabendo ao município, se for o caso, complementar referida norma (jamais exercendo a competência legislativa plena, suplementar supletiva, em caso de ausência de normativa geral por parte da União).

E, mesmo que seja o caso do município optar por complementar referida norma, tem-se que referida propositura é de iniciativa privativa do Prefeito, nos termos do art. 30, IV da LOM, tendo em vista que, inevitavelmente, versará sobre atribuições dos órgãos da Administração direta do Município:



CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
Casa Napoleão Laureano

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA – CCJRLP

Art. 30 Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

(...)

IV - criação, estruturação e **atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.**

Vejamos alguns dispositivos do Projeto de Lei em comento (PLO 1254/2022), que cria claramente atribuições para os órgãos da Administração direta do Município:

*Art. 2º Para a consecução dos objetivos desta Lei, **deverão ser promovidas:***

*I – **campanhas educativas**, com materiais sobre o tema, para a conscientização da população acerca da importância e do benefício da vacina, bem como das formas de prevenção da doença; e*

*II – **campanha anual de vacinação contra a pneumonia.***

Parágrafo único. No período da campanha anual de vacinação contra a pneumonia, as unidades de saúde, as unidades hospitalares, os prontos-atendimentos, os asilos, as casas e os centros de acolhimento ou de repouso deverão disponibilizar a vacina aos seus assistidos.

Em que pese a nobre intenção da propositura, entendo que não cabe a esta casa legislativa predefinir os grupos prioritários a serem vacinados, já que referidas providências demandariam avaliações técnicas mais aprofundadas e estudos logísticos de maior envergadura, incompatíveis com uma decisão política pontual e local do legislativo.

Assim já se posicionou o Supremo Tribunal Federal, através do voto do Ministro Ricardo Lewandowski, na ADPF 754:

“Esta é uma decisão de caráter técnico-política a ser tomada pelos representantes eleitos e pelas autoridades sanitárias por eles nomeadas, refugindo à competência do Poder Judiciário, ao qual só é dado pronunciar-se sobre aspectos constitucionais e legais dos atos administrativos, se e quando adequadamente provocado”



CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA

Casa Napoleão Laureano

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA – CCJRLP

Ademais, estando em jogo a saúde de toda a população local, avulta mais do que nunca o dever que incumbe ao Estado de pautar as respectivas ações em conformidade com evidências técnicas, científicas e **estratégicas**, o que, salvo melhor juízo, foram pontos não enfrentados na tramitação da propositura em comento.

Assim, compreendo que assiste razão ao executivo, não somente por ser, neste caso específico, matéria privativa do Prefeito, mas também por não ter sido levado em consideração a repercussão de referida medida no sistema de saúde, a partir de uma conjunção dos aspectos técnicos e científicos com os fins estratégicos traçados pelos dos órgãos sanitários.

Deste modo, ao sentir desta relatoria, cabível o veto em comento.

III – CONCLUSÃO:

Face ao exposto, com base nos fundamentos expostos acima, voto pela **MANUTENÇÃO** do veto 184/2024.

Salas das comissões, 11/11/2024


Odon Bezerra
Vereador – CIDADANIA



CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
Casa Napoleão Laureano

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA – CCJRLP

IV – PARECER DA COMISSÃO:

A comissão de Constituição, Justiça, Redação e Legislação Participativa, opinou pela **MANUTENÇÃO** do veto 184/2024.

Salas das comissões, 11/11/2024


Odón Bezerra
Vereador – CIDADANIA

Thiago Lucena

Presidente

Bispo Luiz

Membro

Tarcísio Jardim

Vice-Presidente

Bosquinho

Membro

Durval Ferreira

Membro

Bruno Farias

Membro