



Porto Alegre, 10 de abril de 2024.

Orientação Técnica IGAM nº 8.020/2024

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 42, de 2024, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Dispõe sobre a vacinação contra o vírus HPV de crianças e adolescentes nas unidades escolares na rede de ensino de Guaíba”.

II. Preliminarmente, esclareça-se que a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal² quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre assuntos de interesse local.

Por oportuno, cabe reconhecer de início o empenho do legislador que, preocupado com a saúde dos cidadãos locais, ocupou-se de elaborar proposição que prevê a programação regular de vacinação contra o vírus HPV (Vírus do Papiloma Humano) para crianças e adolescentes na rede municipal de ensino.

Demonstrada a competência legiferante do Município, todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo. Portanto, é fundamental analisar a competência para a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, André Leandro Barbi de Souza³ ensina o seguinte:

É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.

A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. **Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo.** (grifou-se)

Ainda sobre o exercício da iniciativa no processo legislativo, José Afonso da Silva⁴ explica que “a iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 6º - Ao Município compete prover a **tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse** e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe privativamente dentre outras, as seguintes atribuições: (grifou-se)

³ A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

⁴ Manual do Vereador. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 107.

PLL 042/2024 - AUTORIA: Ver. Rosalvo Duarte
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portall/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 026060 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: D4236B4E95C1CBA79ECB7E3618887BE8





apresentação de projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos”.

A iniciativa apresenta-se ao mundo jurídico de três formas: privativa; vinculada e concorrente. A iniciativa vinculada é aquela em que o titular tem de exercê-la em determinado momento, sobre determinada matéria, como é o caso, por exemplo, do projeto de lei orçamentário, que somente pode ser apresentado pelo chefe do Poder Executivo e até o limite de prazo fixado pela Lei Orgânica Municipal. A iniciativa privativa é a que se confere apenas a um órgão, agente ou pessoa, nos termos da Lei Orgânica do Município, competência para dispor acerca de determinada matéria. A iniciativa privativa impede o exercício da iniciativa por quem não a titulariza. Já a iniciativa concorrente é aquela que pode ser exercida por mais de um órgão, agente político ou pessoa, desde que trate de matéria que não se enquadre como sendo de iniciativa exclusiva. Este exercício – de iniciativa concorrente – pode ser praticado, inclusive, pela sociedade (iniciativa popular), desde que atenda ao requisito mínimo de subscrição de cinco por cento do eleitorado local.

Para análise do projeto de lei ora encaminhado, é pertinente transcrever dispositivos que configuram a pretensão de avançar nas competências do Executivo ao determinar a execução de ações pelas suas Secretarias, bem como a divulgação por meio de propaganda, senão vejamos:

Art. 1º A Secretaria Municipal de Saúde de Guaíba deverá incluir em sua programação regular de vacinação contra o vírus HPV (Vírus do Papiloma Humano) ações específicas voltadas a crianças e adolescentes que forem público-alvo da campanha de vacinação do Ministério da Saúde e estiverem regularmente matriculadas em unidades de ensino.

§ 1º A execução das doses da vacinação descrita no caput **deverá ser programada e executada em parceria entre as Secretarias Municipais de Educação e de Saúde.**

(...)

Art. 2º O Poder Executivo Municipal deverá incluir em sua propaganda regular as ações informativas decorrentes dessa Lei, assim como a vacinação a ser feita nas escolas, sem necessariamente, criar despesas adicionais. (grifou-se)

Nesse contexto, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul confirma a inconstitucionalidade das leis de iniciativa da Câmara de Vereadores que tratam sobre a prestação e funcionamento de serviços públicos no Município nas mais diversas áreas da gestão pública (inclusive a de saúde), das que invadem as atribuições do Executivo ou que lhe imponham obrigações. No amplo contexto da matéria de saúde tratada na proposição analisada, veja-se o que as seguintes ementas de jurisprudência ilustram, a título de exemplos aplicáveis no que couberem ao caso em análise:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA MARIA/RS. LEI MUNICIPAL Nº 6.535/2021. DISPÕE SOBRE A PRIORIDADE DE VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19 AOS PROFISSIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AFRONTA ÀS LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELA LEI FEDERAL Nº 14.124/2021 E PELO PLANO NACIONAL DE OPERACIONALIZAÇÃO DA VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19, ORIUNDO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. 1. A Lei Municipal nº 6.535/2021, de

PLL 042/2024 - AUTORIA: Ver. Rosalvo Duarte
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portall/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 026060 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: D4236B4E95C1CBA79ECB7E3618887BE8





iniciativa parlamentar, dispõe sobre a prioridade de vacinação contra a Covid-19, aos profissionais de segurança pública e profissionais que, no cumprimento do seu ofício, necessitem de acompanhamento dos agentes de segurança pública no Município de Santa Maria/RS. 2. **Os comandos da lei objurgada implicam interferência direta nas atividades da Secretaria Municipal de Saúde, o que resulta dizer que se constitui em matéria legislativa de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual, padecendo, além de vício de iniciativa**, de afronta às limitações impostas pela Lei Federal nº 14.124/2021 e do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19, oriundo do Ministério da Saúde. 3. Ofensa aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d” e 82, incisos II, III, VII, todos da Constituição Estadual. Precedentes deste Órgão Especial. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085086023, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 10-12-2021) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. SERVIÇO DE ATENDIMENTO DOMICILIAR A PESSOAS COM NECESSIDADES ESPECIAIS, TRANSITÓRIAS OU PERMANENTES, **PARA VACINAÇÃO. INICIATIVA LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL FLAGRADO. MATÉRIA AFETA AO PODER EXECUTIVO.** INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 61, §1º, II, B, DA CRFB. CUMPRIMENTO DA LEI QUE ACARRETERÁ AUMENTO DE DESPESA. IMPOSSIBILIDADE. ARTIGOS 149, INCISOS I, II E III, E 154, INCISOS I E II, DA CARTA ESTADUAL. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70075829416, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em: 12-03-2018) (grifou-se)

Sob essa égide, a lei de iniciativa de Vereador não pode se estender à esfera do Poder Executivo. Assim, o projeto de lei em tela, ao impor obrigações aos órgãos da Administração Pública ou criar-lhe despesas, acaba por invadir a competência privativa do chefe do Poder Executivo Municipal.

III. Ante o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa e não vinculante da orientação jurídica, **opina-se** com a devida vênia e respeito pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 42, de 2024, porque dispor sobre a vacinação de crianças e adolescentes em escolas da rede municipal através de ações das Secretarias Municipais de Saúde e de Educação acaba por se configurar, ao fim e ao cabo, como atribuição de deveres diretamente ao Executivo e se referir à prestação de serviços de saúde que lhe competem, ofendendo assim o princípio da independência e harmonia entre os Poderes previsto nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica Municipal, além da orientação jurisprudencial.

No entanto, haja vista a importância do assunto e o bem maior a ser protegido, qual seja, a saúde dos cidadãos do Município, o Vereador poderá encaminhar Indicação, sugerindo a iniciativa de projeto semelhante pelo Executivo Municipal, observando-se os requisitos regimentais pertinentes, pois assim se poderá preservar a autoria da proposição perante o agente político que detém a competência para a matéria.

PLL 042/2024 - AUTORIA: Ver. Rosalvo Duarte
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portall/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 026060 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: D4236B4E95C1CBA79ECB7E3618887BE8





Neste caso, por fim, o proponente deve estar ciente de que se trata tão somente de uma ação de organização de serviços de vacinação entre as Secretarias competentes no Município, isto é, não se trata de incluir determinado público como destinatário da vacinação, decisão que compete ao Ministério da Saúde.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM

PLL 042/2024 - AUTORIA: Ver. Rosalvo Duarte
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/porta/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 026060 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: D4236B4E95C1CBA79ECB7E3618887BE8

