



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA
Plenário das Deliberações

PARECER JURÍDICO

PROJETO DE LEI N° 018/2024

SÚMULA: “ESTABELECE E REGULAMENTA A VACINAÇÃO CONTRA O VIRUS HPV EM CRIANÇAS E ADOLESCENTES DENTRO DO PERIMETRO ESCOLAR, NUMA AÇÃO DA SECRETARIA DE SAÚDE E SECRETARIA DE EDUCAÇÃO LEVANDO A INFORMAÇÃO CONTRA OUTRAS DOENÇAS SEXUALMENTE TRANSMISSIVEIS E HIMUNIZAÇÃO CONTRA O PAPILOMA DO VIRUS HUMANO”.

AUTORIA: VEREADOR DOUGLAS PEREIRA TEIXEIRA DE CARVALHO.

DA CONSULTA E O SEU OBJETO

Senhor Presidente:

Senhores Vereadores:

Foi encaminhado à Secretaria Jurídica desta Casa de Leis para emissão de parecer, o Projeto de Lei n° 018/2024 04 de abril de 2024, de autoria do Vereador acima citado, que *ESTABELECE E REGULAMENTA A VACINAÇÃO CONTRA O VIRUS HPV EM CRIANÇAS E ADOLESCENTES DENTRO DO PERIMETRO ESCOLAR, NUMA AÇÃO DA SECRETARIA DE SAÚDE E SECRETARIA DE EDUCAÇÃO LEVANDO A INFORMAÇÃO CONTRA OUTRAS DOENÇAS SEXUALMENTE TRANSMISSIVEIS E HIMUNIZAÇÃO CONTRA O PAPILOMA DO VIRUS HUMANO*, com o seguinte pronunciamento:

Art. 1º Secretaria Municipal de Saúde de Alta Floresta, deverá incluir em sua programação regular de vacinação contra o vírus HPV – Vírus do Papiloma Humano, as crianças e adolescentes de ambos os sexos, nas unidades públicas de ensino que estiverem regularmente matriculadas e forem público-alvo da campanha de vacinação, definindo um dia no mês Abril como dia D da vacinação.

§ 1º. A execução de duas doses da vacinação descrita no caput deverá ser programada e executada em parceria entre a Secretarias Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Saúde.

§ 2º. A vacinação nas escolas públicas municipais não excluirá as demais crianças e adolescentes eventualmente sem matrículas.



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA
Plenário das Deliberações

§ 3º. Na programação da vacinação deverá ser levada em consideração as diretrizes da Coordenação-Geral do Programa Nacional de Imunizações, vinculada ao Ministério da Saúde, especialmente no que se refere à faixa etária do público-alvo.

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.

Art. 3º O Poder Executivo Municipal regulamentará esta legislação, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias após sua publicação.

O proponente da Lei em análise apresenta a seguinte JUSTIFICATIVA: “(...) Em 2014, após a inclusão da vacina no Programa Nacional de Imunizações, houve parceria com as escolas municipais em diversas cidades do país e estes espaços se tornaram ambientes para aplicação da primeira etapa da vacinação. Nesta ocasião, 100% do público-alvo foi vacinado. No entanto, para a segunda dose da vacina, não houve esta mobilização - ou seja, apenas os postos de saúde ofereceram a imunização – apenas 60% das meninas se vacinaram.

Considerando que a vacina é uma das ferramentas mais efetivas e recomendadas para combater este vírus, apresenta-se a presente proposição como uma medida de reforço para trazer mais eficiência à logística municipal e para ampliar a cobertura vacinal do público-alvo em Alta Floresta. Através da parceria com a mobilização das escolas, por meio da Secretaria Municipal de Educação, se estabeleça a responsabilidade solidária por parte dessa pasta tão importante para meninos e meninas (...)".

Ao final pleiteia o Proponente o apoio dos demais Vereadores para a aprovação do Projeto de Lei.

**É o sucinto relatório.
Passo a análise jurídica.**

Pois bem.

O Ilustre Vereador, apresentou à deliberação dos seus pares o Projeto de Lei em comento.

Exordialmente, quanto ao conteúdo da matéria proposta, verifica-se que pretende criar deveres ao Executivo, no sentido de coordenar política de implantação de vacinas contra o vírus HPV – Vírus do Papiloma Humano as Crianças, nas escolas, conforme exposto no art. 1º, do referido projeto:

Art. 1º Secretaria Municipal de Saúde de Alta Floresta, deverá incluir em sua programação regular de vacinação contra o vírus HPV – Vírus do Papiloma Humano, as crianças e adolescentes de ambos os性os, nas unidades públicas de ensino que estiverem regularmente matriculadas e forem público-alvo da campanha de vacinação, definindo um dia no mês Abril como dia D da vacinação.

§ 1º. A execução de duas doses da vacinação descrita no caput deverá ser programada e executada em parceria entre a Secretaria Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Saúde.



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA
Plenário das Deliberações

§ 2º. A vacinação nas escolas públicas municipais não excluirá as demais crianças e adolescentes eventualmente sem matrículas.

§ 3º. Na programação da vacinação deverá ser levada em consideração as diretrizes da Coordenação-Geral do Programa Nacional de Imunizações, vinculada ao Ministério da Saúde, especialmente no que se refere à faixa etária do público-alvo.

Tal medida, embora de notável respeitabilidade, caracteriza inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa e inconstitucionalidade material por afronta ao princípio constitucional da separação entre os poderes.

Louvável a relevante intenção do Parlamentar ao apresentar a referida propositura, porém, *data* vénia, entendemos que embora notável respeitabilidade, caracteriza inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa e inconstitucionalidade material por afronta ao princípio constitucional da separação entre os poderes, pois as determinações constantes no referido projeto de lei podem ser entendidas como interferência direta no âmbito da gestão administrativa, afeta ao Poder Executivo, padecendo, portanto, de vício de inconstitucionalidade.

No entanto entendemos que no caso dos autos há sim a invasão de competência, quanto ao aspecto legal, o projeto se mostra juridicamente inviável, na medida em que compete privativamente ao Sr. Prefeito Municipal adotar medidas como estas que representam o objeto do presente Projeto de Lei, consoante os artigos 18, inciso I, 19, incisos I, II, X, 41, §1º, incisos I e III e 59, inciso XIV, todos da Lei Orgânica do Município, que transcrevemos:

Art. 18. Compete ao município prover a tudo que respeite ao seu interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, em especial:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Art. 19. É de competência do Município, em comum com a União e o Estado:
I - zelar pela guarda da Constituição Federal, da Constituição Estadual e das leis destas esferas de governo, das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
(...);
X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

Art. 41. A iniciativa das leis municipais, salvo nos casos de competência exclusiva, cabe a qualquer Vereador, Comissão da Câmara Municipal, Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º. São de iniciativa privativa do Prefeito as Leis que disponham sobre:



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA
Plenário das Deliberações

I - Matéria orçamentária e tributária;

(...);

III - Criação, estruturação e extinção de secretaria municipal, departamento, órgão autônomo e entidade da administração indireta;

Art. 59. Ao Prefeito, como chefe da administração, compete dar cumprimento às deliberações da Câmara, dirigir, fiscalizar e defender os interesses do Município, bem como adotar, de acordo com a lei, todas as medidas administrativas de utilidade pública, sem exceder as verbas orçamentárias. (grifo nosso).

Trata de matéria que se ajusta à competência legislativa do Município, pois de interesse local, conforme estabelece o artigo 30, inciso I, da Constituição Federal.

Todavia, não basta esse aspecto para que se possa afirmar a sua constitucionalidade. É igualmente necessário que **quem o propõe tenha iniciativa para tanto.**

Sob esse aspecto, portanto, o Projeto de Lei, apesar de meritório, tem como objeto a implementação do Programa a ser desenvolvido no Município, que, caso aprovado e transformado em lei, incumbirá ao Executivo, Poder que tem a gestão como função precípua, implementá-lo.

A matéria invade de modo indevido a chamada reserva de administração, constante no art. 61, § 1º, da Constituição Federal de 1988, substância central do princípio da separação de poderes inscrito no art. 2º da CF/88, ao dispor a respeito de programa que deve ser coordenado e administrado pelo Poder Executivo, através de suas secretarias, para incluir em sua programação regular de vacinação contra o vírus HPV, as crianças e adolescentes nas unidades públicas de ensino, o que cabe exclusivamente ao gestor público decidir, por meio de atos administrativos.

Nessa perspectiva, Hely Lopes Meirelles leciona que não cabe ao Poder Legislativo, através de sua iniciativa legiferante, imiscuir-se em matéria tipicamente administrativa, em respeito ao princípio constitucional da separação dos poderes

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos municípios, no que afeta aos interesses locais. **A Câmara não administra** o Município; estabelece, apenas, normas de administração. **Não executa obras e serviços públicos**; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. **Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura**; edita, tão somente, preceitos para sua organização e direção. **Não arrecada nem aplica as rendas locais**; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. **Não governa o Município**; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito. Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. (...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º). Por idêntica razão constitucional, **a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo**. Sua atribuição são incomunicáveis".



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA
Plenário das Deliberações

estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias. (...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.' (em "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros, 1993, pág. 438/439).

A proposição trata, eminentemente, de disciplina tipicamente administrativa, a qual constitui atribuição político-administrativa do Prefeito, caracterizando inconstitucionalidade material e formal. Não cabe à lei de iniciativa parlamentar estabelecer os programas que devem ser coordenados pelo Poder Executivo, por se tratar de matéria de competência privativa do Chefe do Executivo, na esfera de sua discricionariedade. Aliás, veja-se precedente da jurisprudência em que já se declarou a inconstitucionalidade de lei municipal com o propósito de criar política pública de higiene bucal nas escolas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO. INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE HIGIENE BUCAL NA REDE DE ENSINO MUNICIPAL. INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SIMETRIA E DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. Deve ser declarada inconstitucional a Lei Municipal n.º 3.893, de 16 de agosto de 2011, de iniciativa da Câmara de Vereadores, a instituir programa de higiene bucal na rede de ensino, pois impõe atribuições à Secretaria Municipal da Educação e interfere na organização e funcionamento da Administração, matéria de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. A inobservância das normas constitucionais de processo legislativo tem como consequência a inconstitucionalidade formal da lei impugnada, pois violados os princípios da simetria, da harmonia e independência entre os Poderes. Ofensa aos arts. 8º, 10, 60, 82 da Constituição Estadual e 61 da Constituição Federal. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N.º 70044693992, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Orlando Heemann Júnior, Julgado em 19/12/2011).

Como consequência do princípio da separação dos poderes, a Constituição Estadual, perfilhando as diretrizes da Constituição Federal, concede a um Poder competências próprias, insuscetíveis de invasão por outro. Assim, ao Poder Executivo são outorgadas atribuições típicas da função administrativa, como, por exemplo, dispor sobre organização administrativa.

Do mesmo modo, a Constituição do Estado de Mato Grosso dispõe em seu artigo 66, V, que a organização e funcionamento da Administração do Estado se encontram na competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Assim, em respeito ao Princípio da Separação dos Poderes, forçoso se evidencia o cumprimento das regras de competência para iniciativa de leis privativas, sob pena de restar prejudicada a harmonia dos Poderes.

A matéria disciplinada pelo Projeto de Lei encontra-se no âmbito dos serviços públicos do Município, cuja organização e funcionamento cabem ao Prefeito Municipal.



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA
Plenário das Deliberações

O ato normativo ora analisado, de iniciativa parlamentar, é verticalmente incompatível com nosso ordenamento constitucional por violar o princípio federativo e o da separação de poderes, materializados nos artigos 9º; 39 § único, 66, V, e 69 da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 173, § 2º da Constituição Estadual, os quais dispõem o seguinte:

Constituição do Estado de Mato Grosso:

Art. 9º São Poderes do Estado, independentes, democráticos, harmônicos entre si e sujeitos aos princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição Federal, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 39 (...).

Parágrafo único São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

I - (...);

II - disponham sobre:

(...)

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública;

Art. 66 - Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

V - dispor sobre a organização e funcionamento da Administração do Estado, na forma da lei;

Art. 69 A direção superior da Administração do Estado é exercida pelo Gabinete do Governador, e auxiliado pelos Secretários de Estado.

Art. 173 O Município integra a República Federativa do Brasil.

§ 1º (...)

§ 2º Organiza-se e rege-se o Município por sua lei orgânica e demais leis que adotar, com os poderes e segundo os princípios e preceitos estabelecidos pela Constituição Federal e nesta Constituição.

É ponto pacífico na doutrina que ao Poder Executivo cabe primordialmente à função de regulamentar os serviços públicos e organizar o funcionamento da administração pública municipal, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de tais atividades inerentes ao Poder Público.

De outro norte, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Em que pese o art. 41 da Lei Orgânica do Município de Alta Floresta assegurar que a iniciativa de leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao cidadão, não podemos deixar de observar as regras pertinentes à iniciativa de leis, constantes no ordenamento jurídico vigente tanto na esfera federal, como na estadual e municipal.



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA
Plenário das Deliberações

Isso porque, diante de algumas matérias serem fundamentalmente relacionadas aos critérios de conveniência e oportunidade inerentes ao Executivo, tornou-se necessário reservar algumas matérias privativas à competência ao Chefe do Poder Executivo.

Desse modo, na opinião dessa Secretaria Jurídica, está o referido projeto de Lei 018/2024, irremediavelmente inquinado por vício de legalidade e de Constitucionalidade, não podendo por isso, prosperar em sua tramitação processual-legislativa.

Todavia, a implantação de um programa dessa desenvoltura demandaria um levantamento prévio de sua viabilidade prática, de pessoal, e principalmente orçamentária.

Verifica-se, portanto, que criar uma obrigação complexa como esta, por meio de Lei, sem nem mesmo verificar previamente a viabilidade e interesse público do programa, se está, em verdade, indicando como e quais os atos de gestão deve o Chefe do Executivo cumprir, tolhendo lhe o próprio mérito da análise de oportunidade e conveniência.

Desta feita, apesar da nobre intenção do Parlamentar Autor do Projeto de Lei em testilha, verifica-se que o mesmo, ao legislar sobre organização e funcionamento da administração pública municipal, invade a competência do Poder Executivo Municipal, tendo em vista sua exclusiva função executiva e administrativa no âmbito deste ente, revelando ainda a sua incompatibilidade com os princípios de independência harmônica e separação dos poderes, insculpidos na Constituição Federal e replicados na carta mato-grossense.

Além disso, na sua maioria, programas municipais deverão ser instituídos por iniciativa exclusiva do Poder Executivo, com a concorrência do Legislativo para autorizá-lo, conforme disposto no art. 22, incisos XVI e XX, que passamos a transcrever:

*Art. 22. Compete à Câmara Municipal deliberar, sob forma de projetos de lei, sujeitos à sanção do Prefeito, sobre as matérias de competência do município, especialmente sobre:
(...);
XVI - criação, extinção, estruturação e atribuições das secretarias municipais e órgãos da administração pública;
(...);
XX - criar, transformar e extinguir cargos, funções e empregos públicos e fixar os respectivos vencimentos, inclusive os dos seus próprios serviços.*

Conforme se depreende pela dicção da Lei, à Câmara compete “deliberar” sobre as matérias de competência do Município, ressaltando que para a prática



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA
Plenário das Deliberações

desse ato legislativo esta Casa deve ser instada a se manifestar sobre a matéria, ou seja, a iniciativa deve partir do Executivo, através do encaminhamento do projeto de lei respectivo, na medida em que, por adequação, não pode ela deliberar sobre algo que não lhe for solicitado, sob o aspecto eminentemente formal, toda e qualquer deliberação de algo de competência do Executivo pressupõe, necessariamente, a existência de uma solicitação ou pedido prévio, sem os quais não pode ser levada a efeito.

Assim sendo, sem mesmo adentrar no mérito do aumento de despesas, que a Lei em análise acarretaria para sua consecução, foram encontrados e apontados os vícios de constitucionalidade e ilegalidade no presente Projeto de Lei, em atenção às normas que gerem o Município (Lei Orgânica Municipal) e os mandamentos Constitucionais.

Todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação.

Nesse desiderato e por todo o esposado acima, o posicionamento é no sentido de que o projeto resta prejudicado em razão da via eleita ser inadequada.

Portanto, concluímos pela INVIABILIDADE TECNICA E JURIDICA do Projeto de Lei 018/2024.

Nesta assentada, deve-se salientar que a presente manifestação tomou por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, carreados aos autos do procedimento administrativo em epígrafe.

Salvo melhor juízo, esse é o parecer.

Alta Floresta – MT, 21 de maio de 2024.


Samara C. Hammoud Costa
OAB/MT 6816
Secretaria Jurídica


Kathiane C. Borges
OAB/MT 31082
Secretaria Jurídica