



# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

### CML/PROCURADORIA/PARECER

**Processo nº.....:** 001395/2021

**Interessada.....:** MESA DIRETORA

**Assunto.....:** Manifestação acerca de Projeto de Lei de iniciativa do Executivo Municipal acerca da ratificação de protocolos de intenções entre os municípios brasileiros, com a finalidade de aquisição de vacinas para o combate da pandemia do coronavírus.

**Ementa.....:** LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL. EMERGENCIALIDADE. RATIFICAÇÃO DE PROTOCOLOS ENTRE OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. LEI FEDERAL Nº 11.107/2005. CONSÓRCIO COM A FINALIDADE DE AQUISIÇÃO DE VACINAS PARA O COMBATE DO CORONAVÍRUS. POSSIBILIDADE. PRECEDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF 770 E ACO 3451. COMPETÊNCIA COMUM DOS ENTES FEDERADOS NO TOCANTE A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE. MATÉRIA CONHECIDA E ORIENTAÇÃO PRESTADA.

#### I. RELATÓRIO

O órgão consultante submete o presente processo legislativo para análise e parecer, em que o Chefe do Poder Executivo Municipal solicita a ratificação do protocolo de intenções firmado entre os municípios brasileiros com a finalidade de aquisição de vacinas para o combate à pandemia do coronavírus, além de outras finalidades de interesse público relativas à aquisição de medicamentos, insumos e equipamentos na área da saúde.

Salienta que o protocolo se efetivará por meio de contrato de consórcio público, com base na Lei Federal nº 11.107/2005.

Sem maiores, este é o sucinto relatório.

#### II. FUNDAMENTAÇÃO

*Peremptoriamente, registro que esta Procuradoria enquanto órgão meramente consultivo, emite parecer estritamente jurídico-opinativo, ao qual não se vinculam às autoridades competentes, a quem compete, efetivamente, o poder decisório. Por isso, compete à Procuradoria somente a análise das questões jurídicas a ela direcionadas, não tendo o condão de cancelar opções pelo Vereador na sua singularidade ou mesmo na colegialidade através de decisão Plenária.*

A Constituição Republicana de 1988 trata em seu art. 196 sobre o direito universal a saúde, ao passo que estatui, *verbis*:

**Art. 196.** 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



# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

José Afonso da Silva, ao comentar o referido dispositivo constitucional, assevera que ele abriga uma verdadeira garantia, a qual deve ser cumprida *“pelas prestações de saúde, que [...] se concretizam mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução dos riscos de doença e de outros agravos – políticas essas, que, por seu turno, se efetivam pela execução de ações e serviços de saúde, não apenas visando à cura de doenças”* (SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 768).

Na mesma linha são as observações de Kildare Gonçalves Carvalho, para quem o direito à saúde não se resume apenas à medicina curativa, mas inclui a medicina preventiva, a qual exige a execução de uma política social e econômica adequada, que esclareça e eduque a população, além de promover a *“higiene, saneamento básico, condições dignas de moradia e de trabalho, lazer, alimentação saudável na quantidade necessária, campanhas de vacinação, dentre outras ações”* (CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional*. 13. ed., rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 1.167).

Um pouco antes do citado texto constitucional, o art. 23, inciso II, da Carta Magna, estabelece a competência comum entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal, a iniciativa legislativa sobre a saúde. Veja-se:

**Art. 23.** É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
(...)  
II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;  
III a VII - *Omissis*

O dever irrenunciável do Estado brasileiro de zelar pela saúde de todos que se encontrem sob sua jurisdição - brasileiros e estrangeiros residentes no País - apresenta uma dimensão objetiva e institucional, que se revela, no plano administrativo, pelo Sistema Único de Saúde - SUS (art. 198, I, II e III, da CF), ao qual compete, dentre outras atribuições, *“controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos”*, como também *“executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador”* (art. 200, I e II, da CF).

Esse sistema é compatível com o nosso *federalismo cooperativo* ou *federalismo de integração*, adotado pelos constituintes de 1988, no qual *“se registra um entrelaçamento de competências e atribuições dos diferentes níveis governamentais”*, que encontra expressão, quanto à temática aqui tratada, na competência concorrente partilhada pela União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre a *“proteção e defesa da saúde”* (art. 24, XII, da CF), bem assim na competência comum a todos eles e também aos Municípios de *“cuidar da saúde e assistência pública”* (art. 23, II, da CF).



# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Verifica-se a competência do município em legislar sobre o serviço de saúde na circunscrição do seu ente federado.

A Lei Federal nº 6.259/1975 estabelece que cabe ao Ministério da Saúde a elaboração do Programa Nacional de Imunizações - PNI, com a definição das vacinações, inclusive as de caráter obrigatório (art. 3º, *caput*), prescrevendo, ainda, que aquela Pasta coordenará e apoiará tal atividade - técnica, material e financeiramente - em âmbito nacional e regional, cuja responsabilidade cabe às Secretarias de Saúde das unidades federadas (art. 4º, *caput* e § 1º). Ademais, consigna que “o Ministério da Saúde poderá participar, em caráter supletivo, das ações previstas no programa e assumir sua execução, quando o interesse nacional ou situações de emergência o justificarem” (art. 4º, § 2º).

Não obstante constitua incumbência do Ministério da Saúde coordenar o PNI e definir as vacinas integrantes do calendário nacional de imunizações, tal atribuição não exclui a competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para adaptá-los às peculiaridades locais, no típico exercício da competência comum de que dispõem para “cuidar da saúde e assistência pública” (art. 23, II, da CF).

Nesse sentido está o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), conforme decisão emanada no julgamento do ADPF nº 672-MC-Ref/DF, a saber:

“(…) o exercício da competência específica da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, a qual deu ensejo à elaboração da Lei 13.979/2020, não restringiu a competência própria dos demais entes da Federação para implementarem ações no campo da saúde”. (Destaca-se)

Como se já não bastasse esse posicionamento da Excelsa Corte, em 24/02/2021, em sede de ADPF e ACO, a Corte Suprema decidiu através de decisão cautelar do Ministro Ricardo Lewandowski, depois chancelada pelo plenário de corte, que os Estados, Municípios e o Distrito Federal podem adquirir vacinas e insumos para o enfrentamento da emergência em saúde pública decorrente do Covid-19. Veja-se a ementa do *decisum*:

**TUTELA DE URGÊNCIA EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONCESSÃO MONOCRÁTICA. COMPETÊNCIA COMUM DOS ENTES FEDERADOS PARA CUIDAR DA SAÚDE. ARTS. 23, II, E 196 DA CF. FEDERALISMO COOPERATIVO. LEI 13.979/2020, QUE DISPÕE SOBRE MEDIDAS PARA O ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DECORRENTE DA COVID-19. VACINAÇÃO. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA PELO PLENÁRIO.**

I - A Constituição Federal prevê, ao lado do direito subjetivo público à saúde, a obrigação de o Estado dar-lhe efetiva concreção, por meio de “*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 a sua promoção, proteção e recuperação*” (art. 196).

II - Esse dever abrange todos os entes federados, inclusive as comunas, os quais, na seara da saúde, exercem uma competência administrativa comum, nos termos do art. 23, II, do Texto Constitucional.

III - O federalismo cooperativo, adotado entre nós, exige que a União e as unidades federadas se apoiem mutuamente no enfrentamento da grave crise sanitária e econômica decorrente da pandemia desencadeada pelo novo coronavírus.



# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

IV - Embora o ideal, em se tratando de uma moléstia que atinge o País por inteiro, seja a inclusão de todas as vacinas seguras e eficazes no PNI, de maneira a imunizar uniforme e tempestivamente toda a população, o certo é que, nos diversos precedentes relativos à pandemia causada pela Covid-19, o Supremo Tribunal Federal tem ressaltado a possibilidade de atuação conjunta das autoridades estaduais e locais para o enfrentamento dessa emergência de saúde pública, em particular para suprir lacunas ou omissões do governo central.

V - **O Plenário do STF já assentou que a competência específica da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, da qual resultou a Lei 13.979/2020, não inibe a competência dos demais entes da federação no tocante à prestação de serviços da saúde (ADI 6.341-MC-Ref/DF, redator para o acórdão Ministro Edson Fachin).**

VI - **A Constituição outorgou a todos aos integrantes da Federação a competência comum de cuidar da saúde, compreendida nela a adoção de quaisquer medidas que se mostrem necessárias para salvar vidas e garantir a higidez física das pessoas ameaçadas ou acometidas pela nova moléstia, incluindo-se nisso a disponibilização, por parte dos governos estaduais, distrital e municipais, de imunizantes diversos daqueles ofertados pela União, desde que aprovados pela Anvisa, caso aqueles se mostrem insuficientes ou sejam ofertados a destempo.**

VII - Medida cautelar referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal para assentar que os Estados, Distrito Federal e Municípios (i) no caso de descumprimento do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, recentemente tornado público pela União, ou na hipótese de que este não proveja cobertura imunológica tempestiva e suficiente contra a doença, poderão dispensar às respectivas populações as vacinas das quais disponham, previamente aprovadas pela Anvisa, ou (ii) se esta agência governamental não expedir a autorização competente, no prazo de 72 horas, poderão importar e distribuir vacinas registradas por pelo menos uma das autoridades sanitárias estrangeiras e liberadas para distribuição comercial nos respectivos países, conforme o art. 3º, VIII, a, e § 7º-A, da Lei 13.979/2020, ou, ainda, quaisquer outras que vierem a ser aprovadas, em caráter emergencial, nos termos da Resolução DC/ANVISA 444, de 10/12/2020. **(Destaca-se)**

(STF. ADPF 770 MC-Ref, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 24/02/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 09-03-2021 PUBLIC 10-03-2021)

Posteriormente a manifestação referendária do Supremo Tribunal Federal (STF), recentemente a União sancionou a Lei nº 14.125, de 10 de maio de 2021, onde autoriza "a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios autorizados a adquirir vacinas". Estabelece o art. 1º, *verbis*:

**Art. 1º.** Enquanto perdurar a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin), declarada em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2), **ficam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios autorizados a adquirir vacinas** e a assumir os riscos referentes à responsabilidade civil, nos termos do instrumento de aquisição ou fornecimento de vacinas celebrado, em relação a eventos adversos pós-vacinação, desde que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) tenha concedido o respectivo registro ou autorização temporária de uso emergencial. **(Destaca-se)**

Como visto, conforme toda fundamentação até aqui construída, que qualquer ente da federação possui permissão legal para a aquisição de vacinas, insumos e equipamentos para



# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

o enfrentamento da pandemia do coronavírus, seja através da Lei Federal nº 14.125/2021 ou por decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 770 e ACO 3451.

Quanto à forma de aquisição, uma das possibilidades é a constituição de consórcio público formalizado pelos municípios.

A Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, determina em seu art. 1º que:

**Art. 1º.** Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a **realização de objetivos de interesse comum** e dá outras providências.

§ 1º O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

§ 2º A União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados.

§ 3º **Os consórcios públicos, na área de saúde, deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS.**

§ 4º **Aplicam-se aos convênios de cooperação, no que couber, as disposições desta Lei relativas aos consórcios públicos. (Destaca-se)**

Por sua vez, o art. 3º do mesmo ordenamento legal determina:

**Art. 3º. O consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções. (Destaca-se)**

Ademais, preceitua o § 1º, do art. 6º:

**Art. 6º.** O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I - de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;

(..)

§ 1º **O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados. (Destaca-se)**

*Ad argumentandum tantum*, a alegação de que a compra seria realizada por consórcio fugiria da autorização legal contida na Lei Federal nº 14.125/2021, e das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), não se sustenta em fiel atendimento do § 1º, do art. 6º, da Lei nº 11.107/2005, onde está explicitado cabalmente que os entes integrantes do consórcio terão natureza jurídica de administração indireta, compondo a estrutura de cada ente consorciado.

Desta forma, não há qualquer objeção ou proibição legal quanto a forma de constituição de consórcio público para a aquisição de vacinas, insumos e equipamentos para o enfrentamento da pandemia do coronavírus, diante do permissivo legal e jurisprudencial aos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Quanto ao pedido de urgência na tramitação do processo legislativo, a Lei Orgânica Municipal estatui que:



# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

**Art. 33.** O Prefeito Municipal poderá solicitar urgência para apreciação e votação de projetos de sua Iniciativa.

Em parte destacada, o Regimento Interno desta Casa Legislativa prevê o regime de urgência de proposição de iniciativa do Executivo. Veja-se:

### Capítulo VI DO REGIME DE URGÊNCIA SEÇÃO I DO REGIME DE URGÊNCIA DE INICIATIVA DO EXECUTIVO

**Art. 167.** O Prefeito, nos termos do art. 33 da Lei Orgânica, pode solicitar urgência para a apreciação de projetos de sua iniciativa, independentemente de deliberação do Plenário.

**§ 1º** O regime de urgência a que se refere o *caput* deste artigo não se aplica aos projetos de código e às proposições sujeitas a processo legislativo especial.

**§ 2º** Se a Câmara Municipal não se manifestar em até quarenta e cinco dias sobre a proposição, será esta incluída na ordem do dia, independente de parecer de comissão, suspendendo-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação.

**§ 3º** O prazo previsto no parágrafo anterior não corre no período de recesso da Câmara Municipal.

**§ 4º** Quando o projeto estiver sob regime de urgência, será deferido o pedido de diligência, desde que não ultrapasse o prazo previsto no § 2º, mas, não será deferido o adiamento de discussão e votação.

O rito de processamento está esculpido no art. 167 acima transcrito. No entanto, e dada a urgência da matéria com sua consequente apreciação pelo Plenário desta Casa Legislativa, a sessão poderá ser suspensa para a emissão de pareceres. Determina o art. 91, inciso II:

**Art. 91.** A sessão poderá ser suspensa para:

II - permitir, quando necessário, que comissão apresente parecer; (Destaca-se)

Desta forma, fica a critério da Mesa Diretora propor a suspensão da sessão para a apresentação dos pareceres pelas Comissões Permanentes, permitindo que ainda na primeira sessão o presente Projeto de Lei possa ser colocado em votação.

Como penúltima matéria a ser apreciada, destacamos a indicação das comissões competentes para análise do presente projeto. Trata-se de matéria legislativa com tramitação obrigatória na Comissão de Constituição e Justiça, na Comissão de Finanças, Economia, Orçamento e Fiscalização, e, na Comissão de Educação, Cultura, Turismo, Esporte, Saúde, Assistência Social, Obras e Meio Ambiente, diante de suas competências afetas a matéria contida no presente Projeto de Lei de iniciativa do Executivo Municipal.

Nesse ínterim, as seguintes disposições regimentais:



# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

### DA COMPETÊNCIA DAS COMISSÕES PERMANENTES

**Art. 62.** Compete:

I - à Comissão de Constituição e Justiça **exarar parecer sobre os aspectos constitucional, legal, regimental, jurídico e de técnica legislativa das proposições**, salvo as exceções previstas neste Regimento;

II - à Comissão de Finanças, Economia, Orçamento e Fiscalização:

**a) acompanhar a execução orçamentária do Poder Executivo**, bem como analisar os aspectos econômicos e financeiros de matéria tributária, abertura de crédito adicional, operações de crédito, dívida pública, anistias e remissões de dívidas, e outras, que, direta ou indiretamente, alterem a despesa ou a receita do Município, ou repercutam no patrimônio municipal;

III - à Comissão de Educação, Cultura, Turismo, Esporte, Saúde, Assistência Social, Segurança, Obras e Meio Ambiente:

**b) exarar parecer sobre matéria atinente à saúde e assistência social em geral, higiene e profilaxia sanitária, assistência sanitária, alimentação e nutrição;**

**Art. 63.** Compete, em comum, às Comissões Permanentes:

[...]

§ 2º. Quando qualquer proposição for distribuída a mais de uma comissão, cada qual dará seu parecer separadamente, ouvida em primeiro lugar, a Comissão de Constituição e Justiça. **(Destaca-se)**

Assim, esta Procuradoria entende pela viabilidade jurídica na apreciação e tramitação do feito legislativo, possuindo sustentáculo jurídico para a sua apresentação e justificativa, inexistindo qualquer vício que impossibilite a sua apreciação.

Finalizo, passando a concluir.

### III. CONCLUSÃO

Ante ao exposto, a **PROCURADORIA** da Câmara Municipal de Linhares é de **MANIFESTAÇÃO FAVORÁVEL** ao prosseguimento e aprovação do Projeto de Lei nº 001395/2021 em regime de urgência, pela existência de **CONSTITUCIONALIDADE** e respeito ao **PRINCÍPIO DA LEGALIDADE**, em especial as orientações da Constituição Republicana de 1988, do Supremo Tribunal Federal (STF) e da Lei Federal nº 14.125/2021.

Vale acrescentar, ainda, que, desde sua apresentação, o presente Projeto de Lei não recebeu qualquer tipo de emenda.

Assim, observado o disposto no art. 69 do Regimento Interno, **deverão os autos serem encaminhados à Comissão de Constituição e Justiça e, posteriormente, a Comissão de Finanças, Economia, Orçamento e Fiscalização, para emissão de parecer, e por fim a Comissão de Educação, Cultura, Turismo, Esporte, Saúde, Assistência Social, Obras e Meio Ambiente, por possuírem matéria afeta a sua competência.**



# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Tudo consubstanciado nos exatos termos da fundamentação dispendida acima, *reiterando-se que o presente parecer possui caráter meramente opinativo, facultando-se, portanto, ao nobres Vereadores decidirem de forma diversa da orientação jurídica delineada.*

**É O PARECER, *sub censura.***

Linhares (ES), 15 de março de 2021.



**MÁRCIO PEREIRA PÁDUA**  
Procurador-Geral