



PARECER JURÍCIO N° 014-01/2025

Assunto: PROJETO DE LEI CM N° 21/2025.

Autor (a): VEREADOR VANDERLAN MARQUES PEREIRA (MANO PEREIRA).

Ementa: “Dispõe sobre a vacinação domiciliar para pessoas com deficiência, com Transtorno do Espectro Autista (TEA), doenças crônicas, comorbidades e demais grupos vulneráveis no âmbito do Município de Lajeado.”

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI CM N° 21/2025. COMPETÊNCIA PRIVATIVA. ATRIBUIÇÕES DAS SECRETARIAS E ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE DESPESAS. VÍCIO DE FORMAL DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE.

I – RELATÓRIO:

De autoria do ilustre VEREADOR VANDERLAN MARQUES PEREIRA (MANO PEREIRA), o PROJETO DE LEI CM N° 21/2025 dispõe:

Art. 1º Fica reconhecido e estabelecido, no âmbito do Município de Lajeado, o direito à vacinação domiciliar das pessoas com deficiência, com transtorno do espectro autista (TEA), doenças crônicas, comorbidades, mobilidade reduzida ou idosos e crianças acamadas, sempre que houver impedimento justificado para o deslocamento até os pontos regulares de vacinação.

Parágrafo único. A vacinação domiciliar terá como objetivo garantir a acessibilidade aos serviços de imunização, respeitando as necessidades individuais e promovendo a equidade em saúde.

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se grupos vulneráveis:

I - Pessoas com deficiência (física, intelectual, sensorial ou múltipla);

II - Pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA);

III - Portadores de doenças crônicas ou comorbidades que dificultem o deslocamento;

IV - Idosos acima de 80 anos com mobilidade reduzida;

V - Pacientes acamados ou em cuidados paliativos;

VI- Crianças com condições de saúde que impossibilitem a vacinação em unidades públicas.

Art. 3º Para os fins desta Lei, considera-se vacinação domiciliar:

I - a aplicação de vacinas no domicílio da pessoa que, por suas condições de saúde, características individuais ou limitações físicas, não possa comparecer a uma unidade de vacinação;

II - a execução de todas as etapas do processo vacinal no ambiente domiciliar, compreendendo a avaliação prévia, a administração da vacina e o registro das informações nos sistemas oficiais.

Art. 4º A vacinação domiciliar será realizada por profissionais de saúde já pertencentes ao quadro da Secretaria Municipal de Saúde de Lajeado, devidamente capacitados e treinados, proporcionando um ambiente tranquilo e adaptado para a



aplicação das vacinas.

Art. 5º A adesão à vacinação domiciliar será facultativa e deverá ocorrer mediante avaliação conjunta entre o paciente, seus familiares ou responsáveis legais, e os profissionais de saúde responsáveis, considerando-se, especialmente, o melhor interesse da pessoa com deficiência, com TEA, doenças crônicas, comorbidades, mobilidade reduzida ou que esteja acamada.

Parágrafo primeiro. A adesão ao serviço ocorrerá mediante:

I - Solicitação formal do usuário, familiar ou responsável legal;

II - Sugestão da equipe médica ou da equipe de saúde da família;

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Seguindo o trâmite do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE LAJEADO E A MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Lajeado – RICM (RESOLUÇÃO Nº 2.788, DE 27 DE ABRIL DE 2022) estabelece o seguinte:

Art. 58. Às comissões é permitido solicitar o assessoramento por profissional especializado ou a colaboração de funcionários habilitados, a fim de elaborar ou executar trabalho de natureza técnica ou científica de sua área de competência.

Assim, a norma estabelece que é assegurada às comissões o assessoramento na análise técnica sobre as proposições legislativas, o qual deve tratar sobre aspectos técnico-jurídicos do Projeto.

Ressalte-se que a manifestação é **opinativa**. Assim, o substrato jurídico exarado neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros desta Casa, em seu legítimo e soberano juízo político de conveniência e oportunidade conferido pela população do Município de Lajeado ao nobres Edis.

Portanto, ressalta-se que a presente análise não adentra no mérito e importância da matéria, restringindo-se, sob os fundamentos jurídicos legais da proposta legislativa.

III – ADMISSIBILIDADE:

O Projeto de Lei atende aos requisitos exigidos pelo RICM, posto que está assinado por seu autor, traz o assunto indicado em ementa e acompanha justificativa escrita.



Insere-se na competência dos Vereadores a iniciativa dos projetos de lei de interesse do Município, conforme o art. 38 da LOM:

*Art. 38. A iniciativa das Leis Municipais, Ordinárias e Complementares, **salvo nos casos de competência exclusiva**, cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao Eleitorado, que a exercerá sob a forma de moção articulada e fundamentada, subscrita, no mínimo, por dez por cento dos eleitores do Município*

IV– ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

Inicialmente, faz-se necessário esclarecer que a matéria sobre a qual versa o projeto de lei em análise encontra amparo no ordenamento jurídico, tendo em vista tratar-se de um assunto de interesse local, apto a ensejar a competência do Município, conforme disposto no art. 30, I, da Constituição e no art. 12, I, da Lei Orgânica do Município de Lajeado – LOM, in verbis:

Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;

*Art. 6º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia:
II - elaborar leis, expedir decretos e atos relativos aos assuntos de interesse local e de suas competências constitucionais;*

Contudo, reveste-se o projeto de **VICIO FORMAL DE INICIATIVA**, porquanto trata de estabelecer atos administrativos concretos e prévios ao serviço público, invadindo esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo, além de demandar despesa, vejamos:

Segundo a propositura, “fica reconhecido e estabelecido, no âmbito do Município de Lajeado, o direito à vacinação domiciliar das pessoas com deficiência, com transtorno do espectro autista (TEA), doenças crônicas, comorbidades, mobilidade reduzida ou idosos e crianças acamadas, sempre que houver impedimento justificado para o deslocamento até os pontos regulares de vacinação.” (art. 1º).

Ainda, assevera que “a vacinação domiciliar será realizada por profissionais de saúde já pertencentes ao quadro da Secretaria Municipal de Saúde de Lajeado, devidamente capacitados e treinados, proporcionando um ambiente tranquilo e adaptado para a aplicação das vacinas”. (art. 4º).

Inicialmente, como destacado, o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (art. 30, I e V, CF).

Porém, sob o aspecto formal, existente vício formal de ordem subjetiva, porquanto se está diante de matéria sujeita à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 61, §1º, da CF, por simetria, e art. 39, da LOM), sendo incabível, portanto, a iniciativa Parlamentar.

Com efeito, há invasão da esfera administrativa – esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo – já que se estabelece, através de determinação, a criação, novas atribuições e regulação de serviço público ligado à secretaria de saúde (vacinação), passando a demandar uma necessária vacinação domiciliar iniciada por demanda do Poder Legislativo, o que é incabível, frente a organização dos serviços públicos ser atribuição exclusiva do Poder Executivo.



Assim, a legislação em voga se mostra inconstitucional, pois configura verdadeiro ato administrativo, sendo apenas “formalmente” ato legislativo.

A norma disciplina, essencialmente, aspectos relacionados à gestão de serviços públicos e atividades ligadas à organização de secretarias municipais, com verdadeira ingerência sobre a forma e os critérios que devem ser seguidos quando da realização de um serviço público por secretaria municipal responsável, no caso a vacinação pela secretaria de saúde, configurando claramente a violação do princípio da separação de poderes.

Logo, a ordem exarada no texto legal mencionado acaba tisnada de vício formal, destacando-se a inobservância da titularidade da iniciativa reservada de Lei no processo legislativo e a afronta aos princípios da separação dos poderes, imputando-se lhe inegável inconstitucionalidade, considerando a norma contida no art. 60, II, “b” e “d” da CE/89, que reserva de forma privativa ao Chefe do Poder Executivo a propositura de projetos de Lei que disponham sobre a criação, estruturação e **atribuições das secretarias e órgãos da administração pública e serviços públicos.**

Aqui reside o vício formal de iniciativa do processo legislativo, uma vez que acaba por adentrar no âmbito da estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da administração pública, pois impõe regras obrigatórias (vacinação domiciliar) como forma de conduta nos serviços públicos ligados ao objeto da proposta legislativa.

Bastante elucidativo é estabelecer que o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta nas normas (**art. 39, V da LOM e art. 60, II, “d” da CE – aplicável por simetria –**), de forma que é privativo ao chefe do executivo:

Art. 39. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as Leis que dispõe sobre:

V - criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da administração municipal;

Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II - disponham sobre:

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Em conclusão, na forma do projeto de lei apresentado – criando previamente uma licença municipal no Município de Lajeado – verifica-se invasão na esfera de competência privativa.

Por fim, ainda, se vislumbra incompatibilidade entre o presente projeto e a Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que o projeto de lei demanda despesas de forma direta, com a adequação do serviço público para atendimento a demanda apresentada, especialmente domiciliar, com deslocamento das equipes e demais circunstâncias necessária para o atendimento à população abrangida pela norma em voga.

Este é outro ponto crítico da legislação em análise - ausência de indicação de fonte de custeio para as despesas decorrentes das medidas previstas, como as adequações administrativas citadas -. Essa omissão contraria o disposto no artigo 167, inciso I, da Constituição Federal, que proíbe a realização de despesas sem a correspondente previsão orçamentária.



Embora o Supremo Tribunal Federal tenha firmado a tese no Tema 917, segundo a qual o simples incremento de despesas pela Administração não implica, por si só, em inconstitucionalidade, é essencial diferenciar situações em que há apenas impacto financeiro daquelas em que a norma legislativa extrapola sua competência.

No presente caso, a criação de despesas sem fonte de custeio vem acompanhada da usurpação de competência do Poder Executivo, o que agrava a inconstitucionalidade da norma.

Ante o exposto, no âmbito da competência desta Assessoria Jurídica, reiterando, sem análise do mérito e importância da matéria, não há como deixar de reconhecer a inviabilidade jurídica da propositura, de forma que opino pelo reconhecimento do **VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA**, frente à usurpação de competência privativa do Poder Executivo, opinando, assim, pela **INCONSTITUCIONALIDADE do Projeto de Lei CM nº 021/2025**, já que determina ao Executivo a prática de atos concretos de administração e que dispunham sobre matéria atinente à organização de serviços públicos ligado à saúde, por determinação de vacinação domiciliar no Município de Lajeado.

É o parecer, o qual se submete à consideração superior.

Lajeado, 02 de maio de 2025.

Natanael dos Santos
Assessor Jurídico
OAB/RS 73.804