



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

EXMO. SR. PRESIDENTE

PL 98/2021

A autoria da presente Proposição é do Sr. Prefeito Municipal.

Trata-se de Projeto de Lei que “*Ratifica protocolo de intenções firmado entre municípios brasileiros, com a finalidade de adquirir vacinas para o combate à pandemia do coronavírus, medicamentos, insumos e equipamentos na área da saúde*”, havendo **solicitação de urgência** na sua tramitação (art. 44, § 1º, da Lei Orgânica Municipal)

**De plano, destaca-se que este Projeto de Lei encontra respaldo em nosso ordenamento jurídico**, com base nos fundamentos que se seguem:

Constata-se que este PL **visa ratificar a adesão** do Município, ao **protocolo de intenções firmado por municípios para fins de instituição de Consórcio Público**, voltado para a aquisição de vacinas, medicamentos, insumos e demais equipamentos na área da saúde.

De plano, salienta-se que a **Constituição Federal previu** que no nosso federalismo, os entes poderiam estabelecer **consórcios e convênios**, com **gestão associada** de serviços:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Do mesmo modo, a Lei Orgânica Municipal:

Art. 120. **O Município poderá realizar** obras e **serviços de interesse comum**, mediante convênios com o Estado, a União, ou entidades particulares, e, **através de consórcios, com outros Municípios**.

Parágrafo único. Os consórcios deverão ter sempre um Conselho Consultivo, com a participação de todos os Municípios integrantes, uma autoridade executiva e um Conselho Fiscal de município não pertencentes ao serviço público.



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

No **aspecto formal**, tanto Constituição Federal, quanto Lei Orgânica, conferem ao **Executivo a iniciativa de propostas orçamentárias, bem como celebração de convênios (lato sensu)**, uma vez que este é o gestor dos gastos públicos, cabendo a este determinar em quais segmentos serão realizadas as despesas e investimentos públicos:

### CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 165. Leis de **iniciativa do Poder Executivo** estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

### LEI ORGÂNICA

Art. 38. **Compete privativamente ao Prefeito Municipal** a iniciativa das leis que versem sobre:

- (...)
- III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

Art. 61. **Compete privativamente ao Prefeito:**

- (...)
- XIII – celebrar convênios com entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse do Município, na forma da lei.

Diz-se isto, pois **o PL em exame propõe a criação de um Consórcio Público entre Municípios, nos termos da Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005**, que em suas disposições, prevê que **a entrega de recursos pelos entes políticos participantes, faz-se através contrato de rateio**, de modo que, faz-se **necessária a autorização legislativa prévia**, de cada ente, de modo a adequar a legislação orçamentária local, prevendo a disponibilidade de recursos para arcar com os compromissos do Consórcio:

### CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 167. São vedados:

- (...)
- V - a abertura de crédito suplementar ou **especial sem prévia autorização legislativa** e sem indicação dos recursos correspondentes;
- VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, **sem prévia autorização legislativa**;

Sobre os consórcios públicos, estabelece a Lei 11.107, de 2005:



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

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. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

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

Art. 5º O **contrato de consórcio público** será celebrado com a **ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções**.

Art. 8º Os **entes consorciados somente entregarão recursos** ao consórcio público **mediante contrato de rateio**.

Assim, observa-se que o PL em exame se fundamenta na Lei Federal dos Consórcios Públicos, **havendo a observância da iniciativa legislativa, com previsão para alteração orçamentária específica**, para fins de atendimento das obrigações do Consórcio (art. 4º, do PL), sendo que, a matéria proposta **observa as diretrizes gerais do Sistema Único de Saúde** – Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

Na doutrina, os consórcios públicos são classificados como associações, com personalidade de direito público, que, de acordo com o art. 6º, § 1º, da Lei n. 11.107, de 2005, integram a Administração Pública Indireta de cada ente consorciado<sup>1</sup>.

No **aspecto material**, por sua vez a proposta é evidente **materialização de ações concretas no âmbito da saúde pública**, amplamente demanda no ordenamento brasileiro:

### CONSTITUIÇÃO FEDERAL

<sup>1</sup> ROSSI, Lúcia. Manual de direito administrativo. 6ª ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

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;

Art. 30. **Compete aos Municípios:**

(...)

VII - **prestar**, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de **atendimento à saúde da população**;

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

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, **cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei**, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua **execução ser feita diretamente** ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

### LEI ORGÂNICA

Art. 4º Compete ao Município:

(...)

VII - **prestar**, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de **atendimento à saúde** da população;

Art. 129. **A saúde é direito de todos os municípios e dever do Poder Público**, assegurada mediante políticas sociais e econômicas que visem à eliminação do risco de doenças e outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 131. As **ações de saúde são de relevância pública**, devendo sua **execução** ser feita **preferencialmente através de serviços públicos** e, complementarmente, através de serviços de terceiros.

**Art. 132. São atribuições do Município; no âmbito do Sistema Único de Saúde:**

(...)

**VIII - formar consórcios intermunicipais de saúde;**

Na doutrina, têm-se que os direitos sociais, como a saúde, prevista no art. 6º da Constituição Federal, são chamados direitos fundamentais de 2ª (segunda) dimensão, que **exigem uma prestação positiva, isto é, ativa do Estado**, na realização de ações públicas aos cidadãos.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> NOVELINO, Marcelo. Direito Constitucional. São Paulo: Editora Método, 2009, 3º ed., 362/364



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

Soma-se a esse cenário excepcional causado pelo COVID-19, definido como “Pandemia” pela Organização Mundial de Saúde, que inúmeras normatizações retratam o cenário jurídico da questão, incentivando que todos os entes públicos DEVAM atuar no combate ao Coronavírus, tendo, inclusive, o **Supremo Tribunal Federal, na ADI 6341-DF, conferido autonomia para os Municípios no que diz respeito às ações tomadas no combate ao COVID-19, o que engloba todas as ações possíveis na seara financeira e orçamentária:**

REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DA INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. EMERGÊNCIA SANITÁRIA INTERNACIONAL. LEI 13.979 DE 2020. **COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS PARA LEGISLAR E ADOTAR MEDIDAS SANITÁRIAS DE COMBATE À EPIDEMIA INTERNACIONAL. HIERARQUIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. COMPETÊNCIA COMUM. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA.**  
[BRASIL. STF. ADI 6341-DF. Rel. Min. Edson Fachin. Brasília-DF, 15 de abril de 2020].

A seguir, a **Corte Maior** foi além e **permitiu que Estados e Municípios adquiram vacinas**, caso as doses ofertadas pelo Ministério da Saúde sejam insuficientes para a população local:

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.**  
(...)

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.**

VI – 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**



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

- (ii) (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.

[BRASIL. STF. ADPF 770 MC-Ref/DF. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Brasília-DF, 24 de fevereiro de 2021].

Por fim, salienta-se que a própria **Lei Federal nº 14.125, de 10 de março de 2021,** **previu a possibilidade de aquisição de vacinas pelos Municípios,** nos termos do art. 1º:

LEI Nº 14.125, DE 10 DE MARÇO DE 2021

Dispõe sobre a responsabilidade civil relativa a eventos adversos pós-vacinação contra a Covid-19 e sobre a aquisição e distribuição de vacinas por pessoas jurídicas de direito privado.

**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.**

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir garantias ou contratar seguro privado, nacional ou internacional, em uma ou mais apólices, para a cobertura dos riscos de que trata o caput deste artigo.

§ 2º A assunção dos riscos relativos à responsabilidade civil de que trata o caput deste artigo restringe-se às aquisições feitas pelo respectivo ente público.

§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão medidas efetivas para dar transparência:

I - à utilização dos recursos públicos aplicados na aquisição das vacinas e dos demais insumos necessários ao combate à Covid-19;

II - ao processo de distribuição das vacinas e dos insumos.

§ 4º (VETADO).

Portanto, a justificativa exposta; a situação de fato; os Decretos de calamidade pública em todas as esferas federativas; a Lei dos Consórcios Públicos, a Lei Federal nº 14.125, de 2021 (compra de vacinas) a Constituição Federal e Lei Orgânica; e, por fim, a recente decisão do STF, possibilitando que os Municípios adquiram vacinas nos termos da ADPF 770, confirmam a legalidade da proposição.



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

Apenas para fins de **melhor técnica legislativa**, ressalta-se que **inexiste qualquer norma anterior a ser revogada** (em virtude da própria situação excepcional do caso concreto, que nunca ocorrera anteriormente), razão pela qual, **recomenda-se a supressão do art. 6º do PL.**

Por fim, sublinha-se que a eventual aprovação desta Proposição dependerá do voto favorável da **maioria dos membros, presentes a maioria absoluta dos membros**, conforme o art. 162 do Regimento Interno da Câmara.

Ante o exposto, **nada a opor sob o aspecto legal.**

É o parecer.

Sorocaba, 16 de março de 2021.

*Lucas Dalmaço Domingues*  
LUCAS DALMAZO DOMINGUES  
Diretor de Divisão de Assuntos Jurídicos

De acordo:

*Marcia Pegorelli Antunes*  
MARCIA PEGORELLI ANTUNES  
Secretária Jurídica