

PARECER CONJUNTO Nº 005/2021.

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL, COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO E COMISSÃO DE EDUCAÇÃO SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL.

Projeto de Lei nº 008 de 09 de Março de 2021

AUTOR: Executivo Municipal

PARECER: Favorável, COM () / SEM () apresentação de emendas

EMENTA: “RATIFICA PROTOCOLO DE INTENÇÕES FIRMADO ENTRE MUNICIPIOS BRASILEIROS, COM A FINALIDADE DE ADQUIRIR VACINAS PARA COMBATE À PANDEMIA DO CORONAVIRUS, MEDICAMENTOS, INSUMOS E EQUIPAMENTOS NA AREA DA SAÚDE.”

RELATOR DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO: FRANCISCO DE ASSIS CAVALCANTE DOS SANTOS.

RELATOR DA COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO: BENOCÉLIO DA SILVA CARNEIRO.

RELATOR DA COMISSÃO DE SAÚDE: KERLA CAVALCANTE DE ALMEIDA.

RELATÓRIO

PARECER CONJUNTO SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 008 DE 09 DE MARÇO DE 2021, de autoria do Poder Executivo Municipal de Madalena que “RATIFICA PROTOCOLO DE INTENÇÕES FIRMADO ENTRE MUNICIPIOS BRASILEIROS, COM A FINALIDADE DE ADQUIRIR VACINAS PARA COMBATE À PANDEMIA DO CORONAVIRUS, MEDICAMENTOS, INSUMOS E EQUIPAMENTOS NA AREA DA SAÚDE.”

O projeto dispõe em seu artigo 1º que fica ratificado nos termos da lei federal 11.107/2005 e decreto federal regulamentador nº 6.017/2007, o protocolo de intenções firmado entre os municípios de todas as regiões da República Federativa do Brasil,

visando a aquisição da vacina para combater o coronavírus, além de outras finalidades como aquisição de medicamentos, insumos e equipamentos na área da saúde.

O artigo 2º menciona que após a ratificação do protocolo de intenções, conerter-se-à em contrato de consórcio público.

O artigo 3º menciona que o consórcio que ora se ratifica terá a personalidade jurídica de direito público, com natureza autárquica.

O artigo 4º autoriza a abertura de dotação orçamentária própria para fins de cumprimento do art. 8º da Lei Federal 11.107/2005, podendo ser suplementadas em caso de necessidade.

É O QUE CABE RELATAR.

PARECER

Constata-se que a proposição encontra respaldo no que diz respeito à autonomia e à competência legislativa do Município, insculpidas no artigo 18 da Constituição Federal de 1988, que garante a autonomia a este ente e no seu artigo 30, que garante a autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Carta Maior para os Municípios, além de versar sobre matéria de competência do Município em face do interesse local, in verbis:

“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

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

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.”

Leciona Alexandre de Moraes que "interesse local refere-se aos interesses que diz respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)". (in Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 740).

Referente ao tema, a Lei Orgânica Municipal também garante ao Município a competência para disciplinar através de lei, os consórcios públicos com outros Municípios. Conforme art.107 da LOM:

Art.107. O município poderá realizar obras e serviços de interesse comum, mediante convênio com o Estado, a união ou entidades particulares, bem assim, através de consórcios, com outros municípios.

Assim, a matéria normativa constante na proposta se adéqua efetivamente à definição de interesse local e autonomia administrativa. Em relação aos consórcios públicos, a matéria está disciplinada pela Lei Federal n ° 11.107/2005, cujo artigo 5°

exige a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções firmado pelo representante do Executivo.

A Lei Federal n.º 11.107, de 06 de abril de 2005, que “Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências” visou fortalecer o Federalismo Cooperativo através de cooperação intergovernamental e gestão associada entre os entes federados.

O Decreto Nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, define Consórcio Público como a pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei n.º 11.107/ 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos, sendo: pessoa jurídica de direito público, quando se constituir numa Associação Pública, espécie de autarquia Inter federativa.

Conforme as disposições constantes da Lei Federal n.º 11.107, de 06 de abril de 2005, as unidades da Federação, dentre essas os Municípios, podem formular políticas, afetas às áreas sociais, da saúde, urbanísticas, etc., firmando, para tanto, contratos de consórcios públicos, com o objetivo de gerir e executar ações associadas para implemento de dado serviço público, tudo em conformidade e nos termos que prevê o art. 241 da Constituição da República, in verbis:

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

A própria Lei Federal n.º 11.107/2005 dispõe que cabe aos Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum.

Verifica-se, por via de consequência, que a participação da pessoa estatal no consórcio não pode ser decidida apenas pelo Poder Executivo: a lei demanda a

participação também do Poder Legislativo, e o faz porque esse tipo de associação acarreta, em algumas situações, verdadeira representação do ente estatal pelo consórcio. Trata-se, pois, de ato de governo, e não de mero consentimento de administração.

Em complemento, a Constituição da República estabelece, em seus arts. 196 e seguintes, as diretrizes fundamentais do Sistema Único de Saúde (SUS), que compreende ações e serviços públicos de competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II, da CRFB), organizados em rede regionalizada e hierarquizada fundada na descentralização, no atendimento integral e na participação da comunidade (art. 198, da CRFB).

Assim é que a Lei nº 8.080/1990 dispõe sobre o desenho normativo do SUS, que abrange ações e serviços de saúde de baixa, média e alta complexidade executados por particulares e por entidades das três esferas da federação. No que se refere à gestão das ações e serviços de saúde, a Lei nº 8.080/1990 incentiva e impulsiona a articulação e integração em nível executivo, determinando como princípios a serem seguidos na organização do sistema a "conjugação de recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na prestação de assistência à saúde da população" (art. 7º, XI da Lei nº 8.080/1990) e a "organização dos serviços públicos de modo a evitar a duplicidade de meios para fins idênticos" (art. 7º, XIII, da Lei nº 8.080/1990).

Coaduna-se, portanto, com os princípios fundantes e organizativos do SUS a gestão associada dos serviços públicos, prevista no art. 241 da CRFB, que foi acrescido ao texto constitucional na reforma administrativa engendrada pela EC nº 19/1998. A respeito dos consórcios públicos, é de se observar que a Lei nº 8.080/1990, em sua redação original, já previa no art. 10 que os Municípios podem constituir-se para desenvolverem em conjunto ações e serviços de saúde de sua competência, no espírito do federalismo de cooperação.

O consórcio público é, portanto, um instrumento jurídico multilateral de que se podem valer as diferentes entidades da federação para a execução conjunta e articulada de atividades de planejamento, fiscalização e execução de serviços públicos de saúde.

A respeito do tema, assim se pronunciou o Ministério da Saúde:

"A implantação e a operacionalização de serviços de saúde que contemplem integralmente as demandas de uma população representam, para a maioria dos municípios, encargos superiores à sua capacidade financeira. A necessidade de melhoria na infraestrutura, a contratação de recursos humanos especializados e a aquisição de equipamentos, para oferecer serviços de saúde em todos os níveis de atenção implicam montante significativo de recursos que, quase sempre, não chegam a ser plenamente utilizados por apenas um município, gerando aumento de custos operacionais e impossibilitando, por outro lado, o investimento em ações básicas de promoção e proteção. Assim, a prestação de serviços de forma regionalizada pelos consórcios evitará a sobrecarga do município na construção de novas unidades, na aquisição de equipamentos de custos elevados e na contratação de recursos humanos especializados(...)

Com isso, o Ministério da Saúde, junto com os gestores estaduais e municipais, soma esforços para vencer o desafio representado pela descentralização da gestão, o que certamente permitirá ao município oferecer ações dirigidas à promoção, à proteção e à recuperação da saúde da população." (In http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cd05_14.pdf, texto elaborado pelo Ministério da Saúde).

A Lei nº 11.107/2005 estatuiu o marco regulatório dos consórcios públicos, regulamentando o art. 241 da CRFB acima transcrito, trazendo normas gerais de observância obrigatória pelos Municípios, Estados-membros e para a União.

É de se observar que o art. 6º da aludida lei determina a obrigatoriedade de que os consórcios públicos tenham personalidade jurídica, na esteira da sugestão doutrinária de Hely Lopes Meirelles e Diógenes Gasparini (vide DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella).

Portanto, os consórcios públicos autárquicos e de direito privado constituem, além de meios de cooperação Inter federativa, instrumentos de descentralização administrativa, que no dizer de Hely Lopes Meirelles, pressupõe a "existência de uma pessoa, distinta da do Estado, a qual, investida dos necessários poderes de

administração, exercita atividade pública ou de utilidade pública", e que "age por outorga do serviço ou atividade, ou por delegação de sua execução, mas sempre em nome próprio" (in "Direito Administrativo Brasileiro". São Paulo: Malheiros, 2005, p. 738).

A consequente formalização de um contrato redundará na assunção de despesas para o ente Municipal, razão pela qual a ação necessita atender às diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000, em especial às disposições do art. 16, inciso I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como atendimento às normas gerais que regulamentam as finanças públicas.

Para coroar a questão, como destacado na justificativa do próprio projeto, vale citar o entendimento da Suprema Corte de Justiça sobre a especificidade tratada: Com efeito, na Ação Direta de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 770 – ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) -, o STF enfrentou a questão da competência para aquisição de vacinas para combate à pandemia. A Suprema Corte referendou a decisão, por unanimidade, em 24 de fevereiro de 2021, que os Municípios brasileiros também possuem competência constitucional para aquisição e fornecimento de vacinas nos casos de:

- i. descumprimento do Plano Nacional de Imunização pelo Governo Federal, e
- ii. insuficiência de doses para imunização da população brasileira.

Em seu voto, o Ministro Lewandowski ressalta que a magnitude da pandemia exige: “mais do que nunca”, uma atuação fortemente proativa dos agentes públicos de todos os níveis governamentais, sobretudo mediante a implementação de programas universais de vacinação.

Relata ainda que o Sistema Único de Saúde (SUS), ao qual compete, dentre outras atribuições, executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, é compatível com o “federalismo cooperativo” ou “federalismo de integração” adotado na Constituição da República. Esse modelo se expressa na competência concorrente entre União, estados e Distrito Federal para legislar sobre a proteção e a defesa da saúde e na competência comum a todos, e também aos municípios, de cuidar da saúde e assistência pública.

Segundo o ministro, a Lei 6.259/1975 estabelece que cabe ao Ministério da Saúde a elaboração do Programa Nacional de Imunizações (PNI), com a definição do calendário nacional de vacinação, inclusive as de caráter obrigatório.

No entanto, essa atribuição não exclui a competência dos demais entes federados de adaptar o programa às peculiaridades locais e suprir eventuais lacunas ou omissões do governo federal em relação à pandemia.

“Os entes regionais e locais não podem ser alijados do combate à Covid-19, notadamente porque estão investidos do poder-dever de empreender as medidas necessárias para o enfrentamento da emergência sanitária resultante do alastramento incontido da doença”.

Naturalmente, considerando que se trata de uma “criação de consórcio público”, todos os entes da federação parte integrante deste deverão observar as normas previstas na Lei Federal nº 11.107/2005 e caso seja necessário, deverão propor adequações e consignações nas peças orçamentárias locais, visando o atendimento a questão financeira orçamentária.

Ante todo o exposto, feitas as colocações acima, considerando não só particularidade do tema discutido no presente projeto mas a urgência demandada na questão da saúde pública e formalidades exigidas, nos termos da Constituição Federal, Lei Orgânica do Município, Lei Federal nº 11.107/05, recente entendimento do Supremo Tribunal Federal e com a aprovação do Projeto de Lei n.º 534/2021 no Congresso Nacional, que autoriza a aquisição de vacinas pelos municípios brasileiros, entendemos que o Projeto de Lei nº 008/2021 é constitucional e legal, não havendo impedimento à sua votação e prosseguimento demais fases do processo legislativo.

Assim, após análise das questões de mérito destas Comissões sobre a legalidade e constitucionalidade do presente projeto de lei, consideramos o projeto apto a ser analisado pelo Nobres Edis quanto ao interesse público bem como oportunidade e necessidade do feito.

Desta forma, não existindo óbices no âmbito do que nos cabe analisar, manifestamo-nos favoravelmente a apreciação do Projeto de Lei sob análise em plenário.

Sala das Comissões, 15 de março de 2021.

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

Francisco de Assis Cavalcante dos Santos
FRANCISCO DE ASSIS CAVALCANTE DOS SANTOS

Relator

João Paulo Ribeiro da Rocha
João Paulo Ribeiro da Rocha - Presidente

(X) de acordo com o relatório - () contra o relatório

Alberto Fernandes Farias Neto
Alberto Fernandes Farias Neto - Vogal

(X) de acordo com o relatório - () contra o relatório

COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO

Benocélio da Silva Carneiro
BENOCÉLIO DA SILVA CARNEIRO.

Relator

Francisco de Assis Cavalcante dos Santos
Francisco de Assis Cavalcante dos Santos - Presidente

(X) de acordo com o relatório - () contra o relatório

Francisco Wilame Barbosa de Sousa
Francisco Wilame Barbosa de Sousa - Vogal

(X) de acordo com o relatório - () contra o relatório

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Kerla Cavalcante de Almeida
KERLA CAVALCANTE DE ALMEIDA

Relator

Francisco Wilame Barbosa de Sousa
Francisco Wilame Barbosa de Sousa - Presidente

(X) de acordo com o relatório - () contra o relatório

Ana Kátia Lima Ferreira Sales
Ana Kátia Ferreira Sales - Vogal

(X) de acordo com o relatório - () contra o relatório