

PARECER JURÍDICO

Requerente: Câmara Municipal de Cláudio, Estado de Minas Gerais.

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: **Veto Total à Proposição de Lei n.º 6/2021**, a qual “Tipifica, no âmbito do Município de Cláudio, Estado de Minas Gerais, a infração administrativa de corrupção em plano de imunização, e dá outras providências”.

Parecerista: Dr. Rodrigo dos Santos Germini – OAB/MG 145.659

1. Breve Relatório

Cuida-se de consulta realizada pela presidência desta Casa Legislativa com vistas a obter parecer opinativo acerca do Veto Total promovido em face da Proposição de Lei n.º 6/2021. O veto ocorreu em razão da aprovação do Projeto de Lei n.º 10, de 04 de março de 2021, o qual dispõe sobre *a tipificação de infração administrativa de corrupção em plano de imunização, no âmbito do município de Cláudio*.

Constam no dossiê do projeto de lei a Proposição e respectiva mensagem de justificativa, ambos de autoria do Vereador Fernando Tolentino, além de despacho da presidência da Casa. O projeto original recebeu parecer jurídico favorável, e, também votaram incondicionalmente a favor do projeto as comissões de Legislação, Justiça e Redação; Fiscalização Financeira e Orçamentária; Administração Pública Habitação, Transporte, Infraestrutura e Planejamento Urbano; Educação, Saúde, Esporte Ciência, Cultura e Lazer.

O projeto foi aprovado em dois turnos, com dispensa de interstício, no dia 15 de março de 2021, recebendo 08 votos favoráveis, dando ensejo à Proposição de Lei n.º 03/2021, a qual foi vetada.

Constam no dossiê relativo ao Veto o Ofício 44/AGM/2021, comunicando o veto, e, ainda, o Ofício 48/AGM/2021, integralizado pelas razões do Veto.

Sucintamente, as razões do veto são:

- a) Alega que o Plano de Imunização constitui instrumento do Programa Nacional de Imunizações – PNI;
- b) Que o conceito de “Plano de Vacinação” pode variar constantemente, conforme o objeto da imunização, assim como de um ente federado para outro;
- c) Alega que a tipificação da conduta “corrupção em plano de imunização” ofende o princípio da legalidade, vez que não há especificação de qual plano de vacinação cuja inobservância ensejará a sanção;
- d) Aduz que o Plano de Vacinação decorre da Lei Federal n.º 6.259, de 30 de outubro de 1975, e que, por isso, a norma municipal estaria invadindo seara da legislação federal;

- e) Alega que as infrações e sanções estão previstas na Lei Federal n.º 6.437, de 20 de agosto de 1.977, não sendo possível ampliar tais hipóteses;
- f) Que o município pode apenas suplementar a legislação federal e estadual sobre a matéria, mas, não pode contrariá-las;
- g) Que ao município é defeso legislar sobre infrações à legislação sanitária federal, o que transcende sua competência.

É, em apartado, o relatório.

2. Fundamentação Jurídica

2.2 Natureza do Veto

A Lei Orgânica do município de Cláudio versa que:

Art. 35 - A proposição de lei, resultante de projeto aprovado pela Câmara, será enviada ao Prefeito que, no prazo de quinze dias úteis, contados da data de seu recebimento:

(...)

II - se a considerar, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrária ao interesse público, vetá-la-á total ou parcialmente.

Doutro lado, a Constituição Federal prescreve:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

Tanto na Lei Orgânica do Município quanto a Constituição Federal aduzem que o veto pode ser:

- a) **Jurídico, quando contrário à Constituição;** ou
- b) **Político, quando contrário ao interesse público.**

Não há lugar, no ordenamento jurídico vigente, para Vetos que não se enquadrem nestas duas modalidades.

No caso em apreço, **a argumentação do Poder Executivo é inconclusiva**. Apesar de dispor sobre potencial ilegalidade, chegando a citar vários dispositivos legais, **não aponta nenhum dispositivo constitucional que tenha sido potencialmente violado**, e, **não cabe veto jurídico senão quando ocorre violação à Constituição**.

Abaixo abordaremos os dispositivos legais indicados pelo Poder Executivo, **demonstrando que sua incidência não é suficiente para legitimar e sustentar o veto manejado**.

2.2 Inconveniência das Alusões de Ofensa ao Princípio da Legalidade

Verifica-se, de imediato, que em diversas passagens da mensagem de Veto o Poder Executivo **aduz que a Proposição de Lei ofende o princípio da legalidade**... Essa afirmativa é inadequada e induz a erro os Edis, pois, como pode uma Lei ofender o princípio da legalidade?

O princípio da legalidade é o principal conceito para a configuração do regime jurídico-administrativo, pois, segundo ele, **a Administração Pública só poderá ser exercida quando estiver em conformidade com a lei**. Segundo o princípio em análise, todo ato que não possuir embasamento legal, é ilícito.

Mas, **como poderia a própria lei não ter embasamento legal?**

É por isso que a Lei Orgânica do Município – em sintonia com as Constituições Federal e Estadual – admite o veto jurídico **apenas no caso de violação à Constituição**, visto que toda lei, uma vez aprovada, presume-se legal. Em outro dizer: não existe presunção de ilegalidade, mas, presunção de legalidade.

Portanto, ao arguir ilegalidades que seriam, em tese, fundamento ao veto, deveria o Poder Executivo ater-se às incompatibilidades da norma aprovada com o ordenamento jurídico, mas, **em momento algum deveria imputar ofensa ao Princípio da Legalidade quando, na verdade, o que a norma busca é justamente o contrário: legitimar a atuação do Poder Executivo por meio de uma legislação prévia, efetivando, portanto, o princípio da legalidade**.

2.4 Contraposição aos Argumentos Jurídicos do Poder Executivo

Para fins meramente didáticos, transcrevemos novamente os principais argumentos do Poder Executivo, listados no veto, e conseqüente impugnação de maneira estruturada:

Argumento do Poder Executivo	Impugnação
<p>Alega que o Plano de Imunização constitui instrumento do Programa Nacional de Imunizações – PNI</p>	<p>⇒ Este argumento não torna a lei ilegal, pois, a Lei Municipal <u>não irá alterar a estrutura do Plano de Imunização Federal</u>, mas, se restringe às consequências, <u>no âmbito do município</u>, do desrespeito às normas federais.</p>
<p>Aduz que o conceito de “Plano de Vacinação” pode variar constantemente, conforme o objeto da imunização, assim como de um ente federado para outro</p>	<p>⇒ Este argumento não torna a lei ilegal, pois, não importa se o Plano de Vacinação irá variar, visto que a infração administrativa irá se caracterizar <u>em relação ao Plano vigente no município de Cláudio</u>, naquele momento específico da prática da conduta, devendo-se, por isso, aplicar a regra vigente no momento <u>(até porque a lei municipal não visa alterar as normas federais, mas, se restringe aos efeitos de sua inobservância: repita-se!)</u></p>
<p>Alega que a tipificação da conduta “corrupção em plano de imunização” ofende o princípio da legalidade, vez que não há especificação de qual plano de vacinação cuja inobservância ensejará a sanção.</p>	<p>⇒ Este argumento é inócuo, pois, <u>não é necessário especificar qual plano de vacinação enseja a sanção, na medida em que todos os planos de vacinação vigentes no município, uma vez desrespeitados, poderão dar ensejo à punição administrativa.</u></p>
<p>Aduz que o Plano de Vacinação decorre da Lei Federal n.º 6.259, de 30 de outubro de 1975, e que, por isso, a norma municipal estaria invadindo seara da legislação federal</p>	<p>⇒ A lei 6.259 dispõe sobre o Programa Nacional de Imunizações, onde está escrito que: “Art 3º Cabe ao Ministério da Saúde a elaboração do Programa Nacional de Imunizações, que definirá as vacinações, inclusive as de caráter obrigatório.”. O argumento do Poder Executivo <u>é inócuo, pois, a Lei Municipal não visa adentrar na seara de atuação do Ministério da Saúde e não altera os planos de vacinação, mas, se restringe aos efeitos de sua inobservância.</u></p>

<p>Alega que as infrações e sanções estão previstas na Lei Federal n.º 6.437, de 20 de agosto de 1.977, não sendo possível ampliar tais hipóteses</p>	<p>⇒ O argumento é ineficaz, pois, a Lei 6.437, de 1977, tem por objeto configurar as infrações à legislação sanitária federal¹, e: a) O Plano de Vacinação não se trata de norma sanitária, mas, de Programa de Imunização; b) a tipificação de condutas no âmbito federal <u>não exclui a possibilidade do município de criar suas próprias tipificações, com efeitos administrativos próprios.</u></p>
<p>Assevera que o município pode apenas suplementar a legislação federal e estadual sobre a matéria, mas, não pode contrariá-las.</p>	<p>⇒ O município <u>não está contrariando a legislação federal ou estadual.</u></p>
<p>Que ao município é defeso legislar sobre infrações à legislação sanitária federal, o que transcende sua competência.</p>	<p>⇒ Novamente, ressaltamos que <u>não se trata de legislação sanitária.</u></p>

Pois bem, o cerne dos argumentos jurídicos avocados pelo Executivo diz respeito, sobretudo, ao fato do Plano de Imunização – e normas de regência – serem normas federais, ao passo que seria vedado ao município, por isso, tipificar infração administrativa em âmbito municipal. Todavia, como demonstrado no quadro acima, os argumentos inclusos na mensagem de Veto **não prosperam, não havendo limitação para que o município crie infração administrativa no âmbito de sua competência.**

¹ Art . 2º - Sem prejuízo das sanções de natureza civil ou penal cabíveis, as infrações sanitárias serão punidas, alternativa ou cumulativamente, com as penalidades de:

- I - advertência;
- II - multa;
- III - apreensão de produto;
- IV - inutilização de produto;
- V - interdição de produto;
- VI - suspensão de vendas e/ou fabricação de produto;
- VII - cancelamento de registro de produto;
- VIII - interdição parcial ou total do estabelecimento;
- IX - proibição de propaganda;
- X - cancelamento de autorização para funcionamento de empresa;
- XI - cancelamento do alvará de licenciamento de estabelecimento.
- IX - proibição de propaganda; (Redação dada pela Lei nº 9.695, de 1998)
- X - cancelamento de autorização para funcionamento da empresa; (Redação dada pela Lei nº 9.695, de 1998)
- XI - cancelamento do alvará de licenciamento de estabelecimento; (Redação dada pela Lei nº 9.695, de 1998) (...)

Para reforçar nosso entendimento de que não há ilegalidade no projeto, transcrevo alguns dispositivos do Estatuto dos Servidores Públicos municipais, veja-se:

Art. 146. São deveres de todo servidor: (...) III - observar as normas legais e regulamentares;

(...)

Art. 147. Ao servidor é proibido: (...) X - receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;

(...)

Art. 151. O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições.

(...)

Art. 157. São penas disciplinares:

I - advertência,

II - suspensão;

III - demissão,

IV - destituição de cargo em comissão;

(...)

Art. 162 A demissão é aplicada nos seguintes casos, após o competente processo administrativo: (Redação dada pela Lei nº 921/2000)

I - crime contra a administração pública; (...)

A título de exemplo, o servidor que recebe uma vantagem indevida, intitulada “propina”, para despachar um expediente, comete a infração administrativa prevista no artigo 147, X, do Estatuto dos Servidores, ao passo que, **ao mesmo tempo**, também comete o crime previsto no artigo 317 do Código Penal – Corrupção Passiva². Portanto, **a legislação federal não exclui a possibilidade do município criar suas próprias normas, com reflexos administrativos da conduta.**

Como resultado, o servidor que receber “propina”, caso condenado, no âmbito federal terá que responder por uma pena de reclusão de 2 a 12 anos e multa, mas, **no âmbito municipal, por sua mesma conduta, será demitido, o que se extrai do artigo 162, I, do Estatuto dos Servidores.**

Desta forma, ratificando o que já afirmamos anteriormente, **a existência de norma federal de regência não exclui a possibilidade dos municípios editarem suas próprias leis, com efeitos específicos e restritos à competência municipal, como é o caso da Proposição de Lei Vetada.**

Além disso, conforme artigo 146, III, do Estatuto dos Servidores, **já existe a tipificação da conduta dos servidores públicos de observar a correta implementação de Planos de Vacinação, pois, caso o servidor público descumpra o Plano de Vacinação, estará descumprindo, via de consequência, as normas legais e regulamentares.**

² Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

O que o projeto pretende, portanto, é meramente **ampliar a tipificação aos particulares e, ainda, criar – por lei – a multa a ser imposta, por ato e regulamentação do Executivo, observado o devido processo legal, tornando mais severa a consequência daquele que violar ordem de preferência em plano de vacinação, seja ele servidor público ou particular.**

Dito isso, foram abordados os principais aspectos jurídicos do tema em cotejo.

3. Conclusão

À luz do que fora exposto, ***conclui-se que os argumentos jurídicos apontados no veto não prosperam, razão pela qual opinamos que o veto deve ser rejeitado.***

À consideração superior.

Cláudio/MG, 20 de abril de 2021.

Dr. Rodrigo dos Santos Germini
Advogado Público - OAB MG 145.659