



ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE VILHENA
PALÁCIO VEREADOR NADIR ERENO GRAEBIN
DIRETORIA JURÍDICA

186/20
37

Processo Legislativo n.: 186/2020

Assunto: Projeto de Lei Complementar n. 377/2020

Autor: Poder Executivo

De: Diretoria Jurídica

Para: Diretoria Legislativa

PARECER JURÍDICO n. 084/2020

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI. INSTITUIÇÃO DE REGIME DE PLANTÃO EXTRAORDINÁRIO PARA SERVIDORES QUE ATUAM NO COMBATE CONTRA O NOVO CORONAVIRUS (COVID-19). SITUAÇÃO DE CALAMIDADE PÚBLICA. PROMOÇÃO DA SAÚDE PÚBLICA E EFICIÊNCIA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO LOCAL. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL e MATERIAL e LEGALIDADE. PARECER FAVORÁVEL.

1) RELATÓRIO

Trata-se de processo legislativo contendo o *Projeto de Lei Complementar n. 377/2020* de autoria do Poder Executivo, que *autoriza o Poder Executivo a instituir o regime de plantão e pagar plantão extraordinário, a partir de 1º de setembro de 2020, aos servidores exercentes dos cargos de enfermeiro, farmacêutico, técnico em enfermagem e auxiliar de enfermagem lotados nas Unidades Básicas de Saúde, enquanto perdurar o estado de calamidade pública.*

O projeto de lei (fls. 05/07) veio acompanhado da respectiva Mensagem (fls. 03/04) e de cópia do Processo Administrativo n. 1027/2020 (fls. 08/21-v). Na sequência, os autos foram encaminhados a esta Diretoria Jurídica (fls. 22/23) e distribuídos

186/20
37-v
a este subscritor para análise e parecer (fl. 24), tendo os autos sido devolvidos ao Poder Executivo para alterações (fls. 25/29) e retornado a esta Casa de Leis com modificações (fls. 30/35-v).

2) OBJETO

A proposição legislativa em análise visa instituir regime de plantão extraordinário para a equipe de servidores municipais (enfermeiro, farmacêutico e técnico em enfermagem ou auxiliar de enfermagem) que desempenham atividades nos finais de semana e feriados na Unidade Básica de Saúde Afonso Mansur, enquanto perdura o estado de calamidade pública. Pelo que se deduz da Mensagem do Executivo e do texto proposto, a UBS Afonso Mansur permanece em funcionamento em dias não úteis para atender pacientes sintomáticos e diagnosticados com o novo Coronavírus (Covid-19), sendo que a instituição do regime de plantão visa indenizar os servidores designados para atuar na referida UBS além da carga horária normal de trabalho e especificamente no atendimento das suspeitas e casos confirmados de Covid-19.

Ao longo da tramitação do feito, este subscritor orientou a devolução da matéria ao Poder Executivo para que fossem realizadas alterações pontuais na ementa da proposta, a fim de tornar mais clara e precisa a extensão do benefício, i.e., se para os servidores de todas as UBS's ou apenas para os da UBS Afonso Mansur, conforme artigo 1º. Outrossim, foi orientada a modificação do artigo 5º, para que ficasse esclarecido se as verbas empregadas seriam provenientes do orçamento ordinário do Município ou dos recursos federais voltados especificamente para o combate ao Covid-19, visando, assim, prevenir a Administração local de eventual ofensa à Lei de Responsabilidade Fiscal. Por fim, também foi orientada alteração textual para compatibilizar a proposição com o artigo 29, §1º, da Lei Municipal n. 5.179 (LDO), eis que esta última veda a propositura de projeto de lei que crie vantagens pecuniárias com efeitos retroativos (fls. 25-26).

Os autos foram encaminhados ao Poder Executivo (fls. 27/29) que, na sequência, os devolveu a esta Casa de Leis com as alterações sugeridas (fls. 30/35-v), sendo certo que, doravante, diante das modificações realizadas, estão superados os possíveis vícios na matéria, motivo pelo qual será exarado parecer favorável à aprovação do projeto de lei, senão vejamos nos itens a seguir.



3) CONSTITUCIONALIDADE e LEGALIDADE

186/20
38

A constitucionalidade do ato normativo pressupõe sua adequação *formal*¹ e *material*² em face do ordenamento pátrio. A constitucionalidade formal verifica-se quando a norma, na fase de sua elaboração, atende aos requisitos da *competência legislativa*, do *devido processo legislativo* e dos *pressupostos objetivos do ato normativo*. A constitucionalidade material, por sua vez, verifica-se quando o *conteúdo da norma atende a preceito ou princípio da Lei Maior*. No mais, passemos à análise da constitucionalidade e legalidade da proposição legislativa.

3.1) Constitucionalidade formal.

A Constituição da República de 1988, no seu artigo 1º, elevou os Municípios a entes da Federação e assegurou-lhes, no seu artigo 18, a par da União, dos Estados e do Distrito Federal, autonomia própria, isto é, capacidade de autogoverno, auto-organização, autoadministração e autolegislação³.

A capacidade de autolegislação dos Municípios está consagrada nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição da República, ao estabelecerem que compete aos referidos entes legislar sobre assuntos de interesse local⁴ (inc. I) e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inc. II). Portanto, os Municípios detêm autonomia para

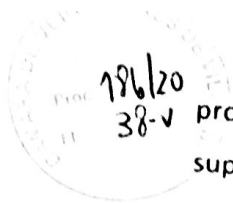
¹ Afirma Pedro Lenza que, *"Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como nomodinâmica, verifica-se quando a lei ou ato normativo infraconstitucional contiver algum vício em sua 'forma', ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente [...] Podemos, então, falar em inconstitucionalidade formal orgânica, em inconstitucionalidade formal propriamente dita e em inconstitucionalidade formal por violação a pressupostos objetivos do ato"* (LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*® – 24. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020, p. 193).

² Também discorre Lenza que, *"Por seu turno, o vício material (de conteúdo, substancial ou doutrinário) diz respeito à 'matéria', ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional, por possuir um vício material. Não nos interessa saber aqui o procedimento de elaboração da espécie normativa, mas, de fato, o seu conteúdo. Por exemplo, uma lei discriminatória que afronta o princípio da igualdade"* (op cit., p. 195).

³ Op cit., p. 351-352.

⁴ Discorre José Cretella Júnior: *"Se Município é a pessoa jurídica de direito público interno encarregado da Administração local, é claro que a regra do 'peculiar interesse' vai fixar a competência daquele sujeito de direito público. Sabendo-se que 'peculiar interesse' é predominância, prevalência, primazia e não exclusividade (porque não há assunto local que não seja ao mesmo tempo assunto geral), impõe-se a conclusão lógica e jurídica de que a competência do Município, em regular determinado assunto, é fixada pela 'peculiaridade', 'singularidade', 'prevalência' ou 'primazia' da matéria regulada"* (CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito Municipal*. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1975, p. 71.)





produzir normas sobre assuntos de interesse próprio, podendo, inclusive, quando cabível, suplementar leis federais e estaduais.

Cumpra-se citar que a Constituição do Estado de Rondônia também dispõe, no seu artigo 122, que os municípios rondonienses legislarão sobre assuntos de interesse local, observado o disposto no artigo 30 da Constituição da República.

Feitas essas digressões, observo que a proposição em análise é da competência legislativa do Município, pois o assunto é de interesse local, nos termos do art. 30, inc. I, CR/88. Com razão, a proposição visa instituir regime de plantão extraordinário para os servidores municipais, o que, dispensando maiores comentários, revela tratar-se de assunto de interesse inequivocamente local.

Prosseguindo na análise da constitucionalidade formal da proposição, ressalto não ter identificado, pelo menos não até o presente momento, qualquer ofensa ao devido processo legislativo, eis que os atos processuais até aqui realizados são legítimos e o projeto de lei em análise foi iniciado pelo Chefe do Executivo, sendo, com efeito, de iniciativa privativa do referido mandatário as leis que tratam sobre organização administrativa (art. 68, IV, LOM). Logo, também por essa razão, o projeto de lei em análise se mostra formalmente constitucional.

Quanto aos pressupostos *objetivos do ato normativo*, deixo de analisá-los, pois que inaplicáveis ao caso em análise⁵.

3.2) Constitucionalidade material.

Na análise da constitucionalidade material, de igual maneira, não vislumbro qualquer vício que macule a proposição legislativa. Com efeito, o artigo 1º, inciso III, da Constituição, dispõe que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamento, dentre outros, a dignidade da pessoa humana. Partindo dessa premissa fundamental, a Constituição também impôs, no seu

⁵ Pedro Lenza cita como exemplos de violação a esse requisito a edição de medida provisória sem os requisitos de relevância e urgência exigidos pelo art. 62, *caput*, CR 88, e a edição de lei estadual que cria município sem observância do art. 18, § 4º, CR/88 (op. cit., p. 194), o que, conforme se vê, não se aplica ao caso destes autos.

artigo 196, que é direito de todos e dever do Estado a defesa e proteção da saúde pública, e ^{196/20}
alçou a saúde, no seu artigo 6º, como um direito social. ³⁹

A Constituição de Rondônia também estabelece, no seu artigo 8º, inciso XII, que ao Estado compete exercer, em seu território, todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhe sejam vedados pela Constituição Federal, especialmente cuidar da saúde pública.

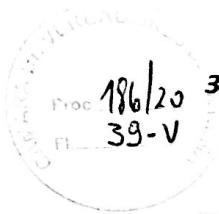
Também cumpre consignar que a Constituição Republicana, no seu artigo 37, caput, dispõe que são princípios da Administração Pública, dentre outros, a eficiência, princípio este igualmente previsto no artigo 11 da Constituição de Rondônia.

Dito isso, entendo que a proposição legislativa em análise, ao instituir o regime de plantão extraordinário para um específico grupo de servidores, a saber, aqueles que atuam especificamente no combate ao novo Coronavírus (Covid-19), atende, a um só tempo, todos os preceitos constitucionais republicanos e estaduais acima mencionados.

Com efeito, não se pode ignorar que, neste momento, o Município de Vilhena, assim como os demais entes federativos desta nação, enfrentam uma situação atípica e calamitosa, decorrente da pandemia provocada pelo novo Coronavírus (Covid-19). Isso demanda a atuação urgente e profícua do Poder Público no combate contra a doença, ou seja, implica a adoção de inúmeras medidas sanitárias e administrativas que produzam resultados céleres e eficazes para superar o estado de calamidade pública.

No caso, a instituição do plantão extraordinário para os enfermeiros, farmacêuticos e técnicos em enfermagem ou auxiliares de enfermagem que desempenham atividades nos finais de semana e feriados na Unidade Básica de Saúde Afonso Mansur representa uma medida administrativa excepcional de enfrentamento ao Covid-19, pois visa ao atendimento, em dias não ordinários de funcionamento da referida unidade de saúde, de pacientes com suspeita ou confirmação de contágio da doença, o que inequivocamente promove a saúde pública local e a prestação do serviço público com eficiência e eficácia.

Portanto, a meu ver o Projeto de Lei Complementar n. 377/2020 também é materialmente constitucional, por observância e compatibilidade com os preceitos das Constituições da República e do Estado de Rondônia.



3.3) Legalidade.

O artigo 21, incisos II e III, da Lei Federal Complementar n. 101/2000, com redação dada pela Lei Complementar n. 173/2020, estabelece o seguinte:

Art. 21. É nulo de pleno direito:

[...]

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

No caso, entendo que, a despeito do período eleitoral ora em vigor, não há violação ao aludido dispositivo, eis que, conforme expressamente consignado no artigo 5º do projeto de lei, as verbas que serão aplicadas para o custeio dos plantões extraordinários são aquelas oriundas do governo federal voltadas especificamente para o enfrentamento ao Covid-19, ou seja, não se tratam de verbas *ordinárias* do Município, circunstância essa que, no meu pessoal entender, portanto, excepciona no caso em análise a mencionada vedação legal.

Válido também registrar que, após as modificações feitas pelo Poder Executivo no corpo da norma, foi retirada a retroatividade da vantagem pecuniária, de modo que, doravante, o texto tornou-se compatível com o artigo 29, §1º, da Lei Municipal n. 5.179, Lei de Diretrizes Orçamentárias (que dispõe "*a criação de quaisquer vantagens ou implantação de plano de carreira será precedida de autorização legislativa, observada a iniciativa privativa de cada Poder, vedada a propositura de projeto de lei com efeito retroativo*").

Por fim, cumpre discorrer que a Lei Orgânica de Vilhena dispõe no seu artigo 127 que a saúde é direito de todos os munícipes e dever do Poder Público, assegurada mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos, e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Assim, vislumbro que a proposição legislativa também atende ao disposto na lei maior deste Município.

Ademais, notória é a legalidade do Projeto de Lei Complementar n. 377/2020, pois em consonância com as disposições da legislação federal e municipal pertinentes ao caso.

VEREADOR
Proc. 186/20
40

4) TÉCNICA LEGISLATIVA

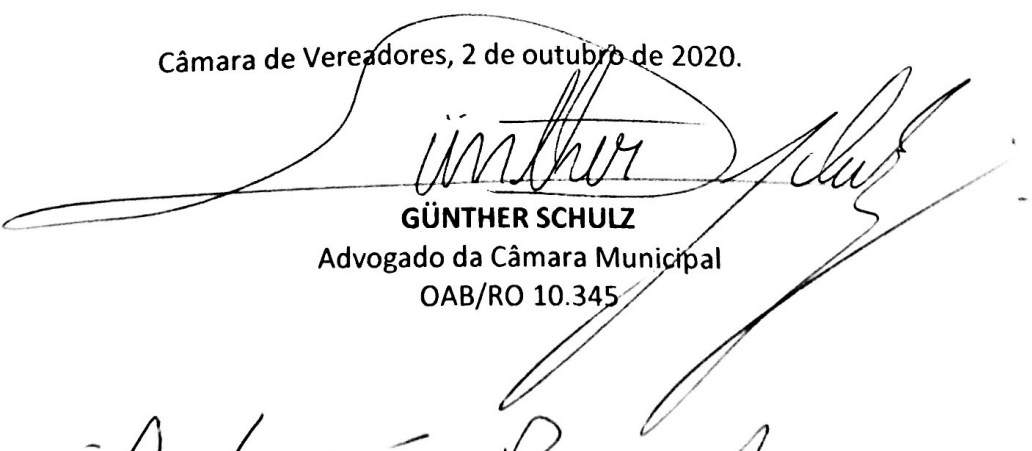
Analizando o Projeto de Lei Complementar n. 377/2020, observo que está adequado às regras de técnica legislativa (Lei Complementar Federal nº 95/1998 e Lei Municipal n. 3.391/2011, que dispõem sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis). Ressalto, para todos os efeitos, que essa análise é meramente indicativa, visto que a proposição ainda será submetida ao crivo da análise técnica e de redação da Diretoria Legislativa.

5) CONCLUSÃO

Ante o exposto, entendo que o Projeto de Lei Complementar n. 377/2020 é formal e materialmente constitucional, além de compatível com a legislação federal e municipal aplicável à espécie, motivo pelo qual exaro parecer FAVORÁVEL à tramitação deste processo legislativo para ser submetido à análise das comissões regimentais da Casa e, posteriormente, à deliberação plenária, ressaltando-se, para todos os efeitos, que este parecer jurídico é de caráter meramente opinativo, cabendo aos ilustres membros desta Casa de Leis a decisão final sobre a procedência e pertinência da matéria.

É o parecer. SMI.

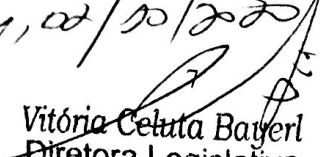
Câmara de Vereadores, 2 de outubro de 2020.


GÜNTHER SCHULZ

Advogado da Câmara Municipal
OAB/RO 10.345

*À Comissão Permanente
P/ Trabalho e Casa de Reparo*

Em, 02/10/2020


Vitória Celuta Bayerl
Diretora Legislativa