

P A R E C E R

Nº 0537/2021¹

- CL – Competência Legislativa Municipal. COVID-19. Projeto de lei de autoria de membro do Poder Legislativo Municipal que inclui trabalhadores da educação como grupo prioritário no plano municipal de vacinação. Considerações.

CONSULTA:

Indaga-se sobre a constitucionalidade e legalidade de projeto de lei de autoria de Vereador Municipal que "dispõe sobre a inclusão dos trabalhadores da educação como grupo prioritário do plano municipal de vacinação contra a COVID-19, antes do início das aulas presenciais no Município (...), e adota outras providências".

A consulta vem instruída com o referido projeto de lei.

RESPOSTA:

De acordo com o artigo 24, XII, da Constituição da República é competência comum da União, Estados e Distrito Federal editar normas sobre a proteção da saúde.

O fato de os Municípios não estarem mencionados no artigo 24 da Constituição Federal não significa que estes não possam editar normas sobre proteção da saúde. Os Municípios, com efeito, podem editar normas em complementação às normas federais e estaduais em todas as matérias em que prevalecer o interesse local, na forma do artigo 30, incisos I e II, da

¹PARECER SOLICITADO POR KÁTIA GISELE DE FRIAS ROCHA, PROCURADORA JURÍDICA/JURÍDICO - CÂMARA MUNICIPAL (MONTE MOR-SP)

Constituição Federal de 1988.

Lidos em conjunto, os artigos 24, §1º a 3º, e 30, incisos I e II, da Constituição Federal revelam que as competências legislativas concorrentes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem ser exercidas da seguinte forma: i) compete à União editar normas gerais sobre a matéria; ii) cabe aos Estados, Distrito Federal e Municípios editarem normas suplementares às normas federais, regulamentando temas de interesse local e regional; iii) caso a União não edite normas gerais, a lacuna normativa pode ser sanada por meio da edição de normas estaduais e municipais.

Com relação à imunização da população, nos termos do artigo 3º da Lei Federal nº 6259/1975, é atribuição do Ministério da Saúde a elaboração e coordenação de Plano Nacional de Imunização. Vejamos o dispositivo legal:

"Art 3º Cabe ao Ministério da Saúde a elaboração do Programa Nacional de Imunizações, que definirá as vacinações, inclusive as de caráter obrigatório.

Parágrafo único. As vacinações obrigatórias serão praticadas de modo sistemático e gratuito pelos órgãos e entidades públicas, bem como pelas entidades privadas, subvencionadas pelos Governos Federal, Estaduais e Municipais, em todo o território nacional.

Art 4º O Ministério da Saúde coordenará e apoiará, técnica, material e financeiramente, a execução do programa, em âmbito nacional e regional.

§ 1º As ações relacionadas, com a execução do programa, são de responsabilidade das Secretarias de Saúde das Unidades Federadas, ou órgãos e entidades equivalentes, nas

áreas dos seus respectivos territórios.

§ 2º O Ministério da Saúde poderá participar, em caráter supletivo, das ações previstas no programa e assumir sua execução, quando o interesse nacional ou situações de emergência o justifiquem".

Com efeito, as prioridades na vacinação para COVID-19 já foram estabelecidas em normas gerais que constam do Plano Nacional de Vacinação.

Os Municípios podem editar normas que, tratando de interesse local, suplementem as disposições gerais do Plano Nacional de Vacinação, elaborando planos próprios. Os Municípios não podem, todavia, editar normas que desrespeitem as prioridades na vacinação previstas no Plano Nacional, já que trata-se de matéria de interesse nacional.

Além disso, se cada Estado ou Município estabelecer prioridades específicas para a vacinação, brasileiros em situação idêntica, receberão tratamento diverso, apenas por residirem em Estados ou Municípios diferentes, o que viola o princípio constitucional da isonomia.

Assim, embora os entes federados possam suplementar o Plano Nacional de Vacinação, editando normas e planos próprios, estes não podem descumprir, em detrimento da isonomia, as regras estabelecidas em âmbito nacional.

Relevante, ainda destacar que, mesmo a suplementação do Plano Nacional de Vacinação é medida que independe de lei e que consiste em atividade de elaboração de programa ou política de saúde, o que é atribuição típica do Poder Executivo.

Com efeito, o estabelecimento de prioridades na vacinação

depende de estudos que só podem ser realizados pelo Poder Executivo e que considerem a disponibilidade de imunizantes, a quantidade de pessoas que integram cada grupo prioritário. Sem tais estudos é impossível saber, por exemplo, se a inclusão de todos os trabalhadores da educação no grupo prioritário para vacinação não vai acarretar a falta de imunizantes para proteção de outros grupos também prioritários.

Sobre o tema, destacamos elucidativo trecho de decisão monocrática do Ministro do Supremo Tribunal Federal na ADPF 754/DF:

"Como é possível verificar, primo ictu oculi, o atendimento da demanda exigiria a prévia identificação e quantificação das pessoas potencialmente atingidas pela medida, com o consequente estabelecimento de novas prioridades, relativamente a outros grupos identificados como preferenciais, já incluídos nos planos nacional e estaduais de imunização contra o novo coronavírus, providências que demandariam avaliações técnicas mais aprofundadas e estudos logísticos de maior envergadura, incompatíveis com uma decisão de natureza cautelar.

Além disso, considerada a notória escassez de imunizantes no País - a qual, aliás, está longe de ser superada -, não se pode excluir a hipótese de que a inclusão de um novo grupo de pessoas na lista de precedência, sem qualquer dúvida merecedor de proteção estatal, poderia acarretar a retirada, total ou parcial, de outros grupos já incluídos no rol daqueles que serão vacinados de forma prioritária, presumivelmente escolhidos a partir de critérios técnicos e científicos definidos pelas autoridades sanitárias".

Em suma, a edição de lei de iniciativa de Vereador Municipal que altere os grupos prioritários na vacinação contra COVID-19 usurpa competência típica do Poder Executivo para elaboração de políticas e programa de saúde, afrontando, desse modo, o princípio da separação e

independência entre os poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição de 1988.

Por todo o exposto, concluímos que o projeto de lei em análise usurpa competência da União para editar normas gerais sobre proteção da saúde, viola o princípio da isonomia e fere o princípio da separação de Poderes. Por esses motivos, o projeto de lei não merece prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Júlia Alexim Nunes da Silva
Consultora Técnica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 22 de fevereiro de 2021.