

P A R E C E R

Nº 1267/2021¹

- CL – Competência Legislativa Municipal. Projeto de lei de iniciativa de parlamentar municipal que dispõe sobre grupos prioritários na vacinação contra Covid-19. Desnecessidade de lei municipal que estabeleça prioridades na imunização contra o novo Coronavírus já constantes do Plano Nacional de Imunização. Usurpação de competência da União. Violação ao princípio da separação de poderes. Considerações.

CONSULTA:

Indaga-se sobre a constitucionalidade e legalidade de substitutivo a projeto de lei de iniciativa de Vereador que, substituindo projeto de lei de autoria do mesmo parlamentar, dispõe sobre a prioridade na imunização contra o novo Coronavírus.

A consulta vem instruída com o projeto de lei original e com o substitutivo referidos.

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

¹PARECER SOLICITADO POR FABIANO GNADT BORGHETTI, ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

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 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 justificarem".

O projeto de lei em análise, estabelece que os seguintes grupos devem ser prioritários na vacinação: policiais militares, policiais civis, agentes penitenciários, guardas municipais, profissionais da educação, bombeiros, profissionais do IML e policiais federais.

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

Destaque-se, aliás, que trabalhadores da educação e forças de segurança e salvamento, que incluem policiais federais, militares, civis e rodoviários; bombeiros militares e civis e guardas municipais, já são grupos prioritários no plano nacional, sendo desnecessária a edição de lei municipal que conceda prioridade a esses grupos. Por fim, os profissionais do IML, em grande medida, também são grupos prioritários, na medida em que muitos se enquadram no grupo prioritário de profissionais da saúde ou de forças de segurança.

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 ou modifiquem as prioridades na vacinação previstas no Plano Nacional, já que se trata de matéria de interesse nacional. Com efeito, 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 complementar o Plano Nacional de Vacinação, editando normas e planos próprios, estes não podem descumprir, em detrimento da isonomia, as regras estabelecidas em âmbito nacional.

Além disso, 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. 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.

Por todo o exposto, concluímos que o projeto de lei em análise contém disposições desnecessárias já que os grupos declarados prioritários pelo projeto de lei já são prioritários por expressa determinação do Plano Nacional de Imunização. O projeto de lei, ademais, 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, 20 de abril de 2021.