PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG.Nº 229/2021

Do: Procurador Geral
Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Contagem-MG

Senhor Presidente:

> *Instados a emitir parecer sobre o Projeto de Lei nº 145/2021, de autoria do Vereador Alex Chiodi, que "Estabelece protocolo de vacinação contra a Covid-19 e dá outras providências", cumpre-nos manifestar:*

Trata-se de Projeto de Lei que tem por escopo de estabelece protocolo de vacinação contra a Covid-19.

Ab initio, em que pese o Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341 ter definido que os governos estaduais e Municipais podem implementar as políticas públicas essenciais no combate a pandemia, devem ser respeitadas as limitações de competência constantes na Constituição da República, na Constituição Estadual e na Lei Orgânica do respectivo ente.

Assim, a partir do princípio da predominância do interesse, a União deve editar normas de políticas públicas para a saúde pública de interesse nacional; os Estados de interesse regional; e os Municípios, visando, como o próprio art. 30, I, estabelece, o seu interesse local, dentro do que dispõe o texto constitucional.

Nesse sentido, o art. 23, inciso II, da Constituição da República estabelece que compete ao Município cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência, *in verbis*:

> *"Art. 23. É **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios**:*
>
> *II - cuidar da saúde e assistência pública, da **proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência**;"*
> *(grifo e parênteses nosso).*

Estabelece, ainda, no art. 24, inciso XII, a competência para legislar sobre a proteção e a defesa da saúde, vejamos:

> *"Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*
> *(...)*
> *XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;*
> *(...)*
> *§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais."*

Destaca-se que o artigo 30, da Constituição da República determina a competência privativa dos Municípios, em legislar acerca das matérias de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e estadual no que couber, *in verbis***:**

> *"Art. 30 - Compete aos Municípios:*
>
> *I - legislar sobre assuntos de interesse local.*
> *II - **suplementar a legislação federal e a estadual no que couber**;"(grifo e parênteses nosso).*

Imperioso destacar que a matéria veiculada no Projeto de Lei em análise tem por objetivo a proteção e defesa da saúde, haja vista que trata de protocolo de vacinação contra a Covid-19 no âmbito do Município de Contagem.

A competência suplementar importa na possibilidade de os Municípios editarem normas de interesse local para regulamentar as disposições das leis federais ou estaduais, ou mesmo suprir eventuais omissões na esfera do interesse estritamente local, inclusive, no que tange às matérias constantes do art. 24 da Constituição da República, que prescreve as matérias de competência concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal.

A propósito, assevera Alexandre de Morais:

> *"O art. 30, II, da Constituição Federal preceitua caber ao Município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não ocorria na constituição anterior, podendo o Município suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, embora não podendo contraditá-la, inclusive nas matérias previstas no art. 24 da Constituição de 1988. Assim, a Constituição Federal prevê a chamada Competência suplementar dos municípios, consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local." (Moraes, Alexandre de. Direito Constitucional, 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 294.)*

Desse modo, é de se convir que se tratando de legislação acerca da proteção e defesa da saúde, os Municípios podem editar normas suplementares e de interesse local, sem, contudo, contradizer a legislação federal e estadual a respeito, sob pena de invasão de competência.

In casu, a Lei Federal n° 6.259/75, que dispõe sobre a organização das ações de Vigilância Epidemiológica, sobre o Programa Nacional de Imunizações, estabelece, em seu art. 3º, caber ao Ministério da Saúde a elaboração do Programa Nacional de Imunizações, vale dizer, definir as vacinações, inclusive as de caráter obrigatório.

Nesse sentido, o Ministério da Saúde editou o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a covid-19, que dispõe sobre diretrizes gerais acerca da operacionalização da vacinação contra a covid-19 no País, estabelecendo no item 6 que as diretrizes e responsabilidades para a execução das ações de vigilância em saúde, entre as quais se incluem as de vacinação, são definidas em legislação nacional (Lei nº 6.259/1975), a qual aponta que a gestão das ações é compartilhada pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios.

Nessa senda, no Anexo III está previsto que:

> *"CONSTITUEM COMPETÊNCIAS DA GESTÃO FEDERAL:*
> *A coordenação do PNI (incluindo a definição das vacinas dos calendários e das campanhas nacionais de vacinação), as estratégias e as normatizações técnicas sobre sua utilização; Apoiar os Estados, Distrito Federal e os Municípios na aquisição de seringas e agulhas para a Campanha Nacional de Vacinação contra a covid-19, em conformidade com a Portaria de Consolidação nº 04 de 28 de setembro de 2017, que atribui à Secretaria de Vigilância em Saúde a "gestão dos estoques nacionais de insumos estratégicos, de interesse da Vigilância em Saúde, inclusive o monitoramento dos estoques e a solicitação da distribuição aos estados e Distrito Federal de acordo com as normas vigentes; (Origem: PRT MS/GM 1378/2013, Art. 6º, XVIII)" e o provimento de insumos estratégicos que incluem "seringas e agulhas para campanhas de vacinação que não fazem parte daquelas já estabelecidas ou quando solicitadas por um Estado; (Origem: PRT MS/GM 1378/2013, Art. 6º, XIX, b)" O provimento dos imunobiológicos definidos pelo PNI, considerados insumos estratégicos; A gestão do sistema de informação do PNI, incluindo a consolidação e a análise dos dados nacionais e a retroalimentação das informações à esfera estadual.*
> *CONSTITUEM COMPETÊNCIAS DA GESTÃO ESTADUAL: A coordenação do componente estadual do PNI; Organizar a logística de distribuição de vacinas, seringas e agulhas e a rede de frio em seu território; O provimento de seringas e agulhas para a vacinação de rotina; A gestão do sistema de informação do PNI, incluindo a consolidação e a análise dos dados municipais, o envio dos dados ao nível federal dentro dos prazos estabelecidos e a retroalimentação das informações à esfera municipal.*

> *CONSTITUEM COMPETÊNCIAS DA GESTÃO MUNICIPAL: A coordenação e a execução das ações de vacinação elencadas pelo PNI, incluindo a vacinação de rotina, as estratégias especiais (como campanhas e vacinações de 86 bloqueio) e a notificação e investigação de eventos adversos e óbitos temporalmente associados à vacinação; A gerência do estoque municipal de vacinas e outros insumos, incluindo o armazenamento e o transporte para seus locais de uso, de acordo com as normas vigentes; O descarte e a destinação final de frascos, seringas e agulhas utilizados, conforme as normas técnicas vigentes; A gestão do sistema de informação do PNI, incluindo a coleta, o processamento, a consolidação e a avaliação da qualidade dos dados provenientes das unidades notificantes, bem como a transferência dos dados em conformidade com os prazos e fluxos estabelecidos nos âmbitos nacional e estadual e a retroalimentação das informações às unidades notificadoras.''*

Outrossim, as medidas de saúde pública são feitas em coordenação com o Estado e a União, a fim de conter a disseminação da pandemia do Covid-19. Portanto, não seria legítimo ao Município, dispor sobre medidas que inviabilizem as ações coordenadas em prol da saúde pública, haja vista até mesmo porque a emergência sanitária enfrentada pelo país não pode ser considerada como de interesse local apenas de um ente.

Assim, protocolos devem ser estabelecidos com base em critérios técnicos e científicos definidos pelo Ministério da Saúde.

Nesse sentido, é a jurisprudência do **EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS** em casos semelhantes:

> *EMENTA: Consoante orientação emanada do RE em ARE 878.911/RJ, segundo a qual "não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal)"* ***A Lei Municipal que dispõe sobre a inclusão obrigatória de todos os profissionais das redes pública e privada de educação como grupo prioritário nas campanhas de vacinação contra a influenza no âmbito do Município de Belo Horizonte*** *não incorre em vício de iniciativa.*
> *Todavia, considerando que a competência legislativa para tratar de assuntos referentes à proteção e defesa da saúde é concorrente entre os Estados, o Distrito Federal e a União,* ***reservando-se aos Municípios somente a competência suplementar****,* ***a Lei Municipal não pode restringir ou ampliar as determinações contidas no texto normativo de âmbito nacional.***
> ***Constata-se a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 10.990/2016, na medida em que extrapolou sua competência legislativa suplementar****. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.16.096883-0/000, Relator(a): Des.(a) Armando Freire , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 27/02/2019, publicação da súmula em 08/03/2019). (destacamos)*

> *EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMA DE VACINAÇÃO. INICIATIVA DO LEGISLATIVO. VÍCIO FORMAL. CRIAÇÃO DE OBRIGAÇÕES E DESPESAS SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. MATÉRIA NÃO INSERIDA NA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. Padece de vício formal a lei municipal, cujo processo de tramitação foi deflagrado pelo Poder Legislativo, que, a par de avançar indevidamente sobre a autonomia organizacional e administrativa do Poder Executivo, versa sobre matéria cuja competência legislativa é concorrente da União e dos Estados. Hipótese em que lei local, de iniciativa da Câmara Municipal, instituiu Programa Municipal de Vacinação contra o HPV, estabelecendo regras gerais quanto à imunização da população juvenil. Normas de proteção e defesa da saúde, entretanto, não se inserem na competência legislativa municipal, cabendo aos municípios, tão somente, suplementar, observadas as peculiaridade locais, as legislações federais e estaduais a respeito da matéria, sem desbordar dos diplomas legais hierarquicamente superiores. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.16.073439-8/000, Relator(a): Des.(a) Estevão Lucchesi , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 09/11/2017, publicação da súmula em 13/12/2017).*

Demais disso, observa-se que a Lei Orgânica Municipal estatui, de forma privativa, a competência do Poder Executivo para exercer a administração do Município, *in verbis*:

> *“ Art. 92 – Compete privativamente ao Prefeito:*
> *(...)*
>
> *XII – dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;*
> *(...)*
>
> *XX – exercer, com o auxílio do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais ou dos Diretores equivalentes, a administração do Município, segundo os princípios desta Lei;”*

A matéria constante do Projeto em análise, ao nosso entendimento, relaciona-se à organização do Município, o que constitui atribuição administrativa, de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

A Lei Orgânica do Município, em simetria com a Constituição Federal de 1988, não concedem ao parlamentar a iniciativa de leis que disponham sobre a organização e atividade do Poder Executivo, onde se inclui a definição de protocolos de vacinação contra Covid-19 no âmbito do Município de Contagem.

Dessa forma, a matéria constante do Projeto apresentado denota notória ingerência, não autorizada do Legislativo em atividade típica do Executivo. Isso porque a matéria é inerente ao poder de gestão, sujeita a juízo de oportunidade e conveniência, não cabendo, pois, o Poder

Legislativo traçar peremptoriamente os atos da Administração de forma a alijar por completo o mérito da decisão política.

Portanto, o Projeto antecipa-se ao juízo administrativo, impedindo seu regular exercício, traduzindo intervenção do Legislador em seara administrativa, representando violação ao princípio da separação dos poderes.

Posto isso, embora elogiável a preocupação do Poder Legislativo local com o tema, a proposição extrapolou sua competência legislativa.

Diante das considerações apresentadas, ***manifestamo-nos pela ilegalidade e inadmissibilidade do Projeto de Lei nº 145/2021, de autoria do Vereador Alex Chiodi.***

É o nosso Parecer, que submetemos à apreciação de Vossa Excelência.

Contagem, 03 de agosto de 2021.

Silvério de Oliveira Cândido

Procurador Geral