



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0351/21

Trata-se de projeto de lei de iniciativa da nobre Vereadora Juliana Cardoso, que estabelece prioridade para grávidas, lactantes e puérperas, com ou sem comorbidades, no Plano Municipal de Imunização contra a COVID-19 na cidade de São Paulo.

Segundo a proposta, a vacinação ocorrerá independentemente da idade gestacional, o teste de gravidez não deverá ser um pré-requisito para a administração das vacinas nas mulheres e a vacinação respeitará a ordem decrescente de idade.

Por fim, determina que a lactante que for vacinada deverá ser orientada a não interromper o aleitamento materno.

Não obstante os elevados propósitos que orientaram o proponente, constata-se que, sob uma perspectiva estritamente jurídica, o presente projeto de lei não apresenta condições para prosseguir em tramitação.

Para uma análise mais detida da propositura, deve-se ter em mente, *ab initio*, que a própria Constituição Federal destaca o aspecto federativo do Sistema Único de Saúde em diversos dispositivos. Nesse sentido, é pertinente mencionar os artigos 195, § 10º, art. 198, § 1º, que mencionam expressamente a participação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Sobre o tema, transcreve-se as lições de José Afonso da Silva:

“O sistema único de saúde, integrado de uma rede regionalizada e hierarquizada de ações e serviços de saúde, constitui o meio pelo qual o Poder Público cumpre o seu dever na relação jurídica de saúde, que tem no polo ativo qualquer pessoa e a comunidade, já que o direito à promoção e à proteção da saúde é também um direito coletivo. **O sistema único de saúde implica ações e serviços federais, estaduais, distritais (DF) e municipais, regendo-se pelos princípios da descentralização**, com direção única em cada esfera de governo (...). (DA SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. Malheiros, 22ª ed. 2003, fl. 807) (sem grifos no original).

Assim, é inequívoco que os estados e os municípios também possuem o poder-dever de promover ações voltadas à consecução do direito constitucional à saúde, no âmbito das competências definidas no sistema único de saúde.



Como é bem sabido, é competência comum da União, dos estados e dos municípios cuidar da saúde, na forma do artigo 23, II da Constituição República. E em se tratando de competência comum, é certo que a União edita normas de caráter geral, concentrando funções de planejamento, organização, gestão e controle de recursos. Os municípios, a seu turno, possuem competências concentradas na prestação de serviços públicos de saúde. Essa lógica também se evidencia na política nacional de vacinação.

A lei nº 6.259/1975, recepcionada pela Constituição de 1988, dispõe sobre a organização das ações de Vigilância Epidemiológicas e sobre o Programa Nacional de Imunizações. O seu artigo 2º, § 1º, contém disposição expressa no sentido de que *“Compete ao Ministério da Saúde definir, em Regulamento, a organização e as atribuições dos serviços incumbidos da ação de Vigilância Epidemiológica, promover a sua implantação e coordenação.”*. Já de acordo com o artigo 3º do mesmo diploma, **“cabe ao Ministério da Saúde a elaboração do Programa Nacional de Imunizações, que definirá as vacinações, inclusive as de caráter obrigatório.”**

Fica claro, portanto, que a legislação federal delega ao Ministério da Saúde um papel de centralidade estratégica nas ações voltadas à imunização da população, inclusive com a definição do plano nacional de imunizações, o qual deve conter as definições necessárias para a consecução das vacinações.

Esse papel de centralidade ocupado pelo Ministério da Saúde foi confirmado por meio da Segunda Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 754 – DF. Na ocasião, verificou-se que, na segunda edição do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra Covid 19, o Ministério da Saúde não se desincumbiu a contento do dever de estabelecer regras claras quanto à definição dos grupos prioritários para a vacinação. Por tal motivo foi concedida, em 11 de fevereiro de 2021, medida cautelar pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal Ricardo Lewandowski *“para determinar ao Governo Federal que divulgue, no prazo de 5 (cinco) dias, **com base em critérios técnico científicos, a ordem de preferência entre os grupos prioritários, especificando, com clareza, dentro dos respectivos grupos, a ordem de precedência dos subgrupos nas distintas fases de imunização contra a Covid-19.**”*

Por conseguinte, emerge de forma clara e distinta a convicção de que compete ao Ministério da Saúde não apenas definir os grupos prioritários para a vacinação contra a covid 19, como também fixar subgrupos em ordem de preferência nas distintas fases de imunização.

E nem poderia ser de outra forma haja vista que, caso fosse facultada às entidades subnacionais definir os grupos prioritários bem como a ordem de vacinação, inequivocamente emergiria um cenário de confusão, desinformação, e intensa judicialização da política de vacinação, prejudicando assim toda a coletividade.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Como bem assentou o Ministro Lewandowski, a definição dos grupos prioritários e da ordem de preferência deve atender a critérios científicos, sendo certo que nem todos os municípios do país possuem recursos financeiros e humanos para empreender tais estudos, o que poderia, em algumas localidades, dar azo à prevalência de critérios pessoais, familiares ou corporativos. Logo, o mister deve mesmo ficar a cargo do Ministério da Saúde, que inequivocamente possui a capacidade técnica necessária à consecução de tal tarefa.

Em face dos motivos *supra*, não se vislumbra a possibilidade de, por meio de lei municipal, definir os grupos prioritários para a vacinação contra a covid 19.

Assim sendo, conclui-se que a definição de grupos prioritários para a vacinação contra a covid 19 por meio de lei municipal implicaria usurpação de competência da União, conforme a lógica instituída pelo artigo 23, II da Constituição da República e expressa pela lei 6.259/75. Ademais, o Poder Legislativo, ao adentrar no campo de atuação reservado ao Executivo, viola o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, estatuído no art. 2º da Constituição Federal, no art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo e no art. 6º da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Ante o exposto, somos **PELA ILEGALIDADE**, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,