

Porto Alegre, 09 de fevereiro de 2022.

Informação nº. 373/2022

Interessado: Município de Montenegro/RS – Poder Legislativo.
Consulente: Tiago da Silva Goulart - Assistente Legislativo e Administrativo.
Destinatário: Presidente da Câmara Municipal de Vereadores.
Consultores: Vanessa Marques Borba e Bartolomé Borba.
Ementa: 1. Projeto de Lei nº 01/2022: “Torna facultativa a vacinação do Covid-19 às crianças entre 5 a 11 anos no Município de [...]; bem como desnecessária a comprovação desta para fins de matrícula escolar.”
2. Inviabilidade do Projeto de Lei, pois dispõe sobre matéria já normatizada pela União e pelo Estado, o que afasta a competência local. Ademais, interfere em matéria administrativa, relacionada ao sistema de ensino, cuja iniciativa é privativa do Prefeito.

Por meio de consulta escrita, registrada sob nº 8.554/2022, é solicitada análise do Projeto de Lei nº 01/2022, de iniciativa do Legislativo, que, conforme consta na sua ementa, “Torna facultativa a vacinação do Covid-19 às crianças entre 5 a 11 anos no município de [...]; bem como desnecessária a comprovação desta para fins de matrícula escolar.”.

Passamos a considerar.

1. A proposição tem como objeto, definido no art. 1º, tornar facultativa, no Município, a vacinação para COVID-19 de crianças de 5 a 11 anos, matéria que tem relação com a proteção da saúde que, de acordo com o que estabelece o art. 24, inciso II, da Constituição da República, é da competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal.

2. Quanto à competência do Município para estabelecer normas que visem à proteção da saúde, embora não elencada no art. 24 da Constituição da República, pode, conforme art. 30, II, “suplementar a legislação federal e estadual, no que couber”, de acordo com o interesse local, art. 30, I.

Assim, considerando que o art. 23, II, da Carta Federal estabelece que é competência comum de todos os entes federados “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;”, evidencia-se a competência do Município, desde que suplementarmente à legislação federal e estadual.

Contudo, especificamente quanto à vacinação de crianças contra a COVID-19, o Ministério da Saúde, em janeiro deste ano, emitiu a seguinte recomendação¹:

O Ministério da Saúde recomenda a vacinação de crianças de 05 a 11 anos, de forma não obrigatória, com o imunizante Comirnaty, no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19 (PNO).

Em face dessa recomendação, a vacinação de crianças de 5 a 11 anos passou a ser tratada no Plano Nacional de Operacionalidade da Vacinação contra a COVID-19 (PNO)² como não obrigatória, facultativa, do qual destacamos o seguinte trecho:

Diante do deferimento do pedido de ampliação de uso do imunizante Comirnaty para crianças de 05 a 11 anos de idade, cuja segurança e eficácia foi atestada pela ANVISA, a Secretaria Extraordinária de Enfrentamento à COVID-19 (SECOVID)

¹ Acesso disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2022/janeiro/ministerio-da-saude-inclui-criancas-de-5-a-11-anos-na-campanha-de-vacinacao-contra-a-covid-19/recomendacoes-da-inclusao-de-criancas-de-5-a-11-anos-no-pno.pdf>

² BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria Extraordinária de Enfrentamento à COVID-19 – Secovid. PLANO NACIONAL DE OPERACIONALIZAÇÃO DA VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19, 12^a edição, Brasília/DF. 01/02/2022. p. 48-49. Acesso disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/publicacoes-tecnicas/guias-e-planos/plano-nacional-de-operacionalizacao-da-vacinacao-contra-covid-19.pdf/>

recomenda a inclusão da vacina Comirnaty, de forma não obrigatória, para esta faixa etária, naqueles que não possuam contra-indicações, no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19 (PNO) nos seguintes termos, priorizando-se:

- a) Crianças com 5 a 11 anos com deficiência permanente ou com comorbidades (art. 13, parágrafo quinto da Lei nº 14.124, de 10 de março de 2021);
- b) Crianças indígenas (ADPF 709) e Quilombolas (ADPF 742);
- c) Crianças que vivam em lar com pessoas com alto risco para evolução grave de COVID-19; d) Crianças sem comorbidades, na seguinte ordem sugerida:
 - crianças entre 10 e 11anos;
 - crianças entre 8 e 9 anos;
 - crianças entre 6 e 7 anos;
 - crianças com 5 anos.

Considerando que estudos em adultos demonstraram que há uma melhor resposta imunológica, com maiores títulos de anticorpo neutralizantes, em intervalo superior a três semanas, o atual cenário epidemiológico do país e minimizar possíveis eventos adversos incluindo peri/miocardites, o intervalo entre a primeira e segunda dose com o imunizante Pfizer/ Cominarty para este público deverá ser de 8 semanas e a vacina Coronavac com intervalo entre a primeira dose e segunda dose de 28 dias.

Dessa forma foi incorporado ao PNO a vacinação não obrigatória de crianças de 5 a 11 anos. Os pais ou responsáveis devem estar presentes manifestando sua concordância com a vacinação. Em caso de ausência de pais ou responsáveis, a vacinação deverá ser autorizada por um termo de assentimento por escrito. (grifamos)

Portanto, a vacinação de crianças de 05 a 11 anos passou a integrar o PNO, de forma não obrigatória, ou seja, facultativa como pretende o autor do Projeto de Lei. Resta, assim, afastada a competência local quanto a este aspecto, o que tornaria a lei que resultasse de sua aprovação ilegal, pois em desconformidade com o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19.

3. Ainda, o art. 2º ao dispor sobre condição para matrícula escolar, interfere em matéria cuja iniciativa é privativa do Executivo, Poder ao qual compete a gestão do sistema de ensino. Sob esse aspecto, a iniciativa parlamentar

do Projeto de Lei, agride o princípio da independência entre os Poderes, o que o torna formalmente inconstitucional.

Nesse sentido são as decisões do Tribunal de Justiça do Estado cujas ementas abaixo colacionamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ENCANTADO. LEI Nº 4.732/2021 DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL. DISPOSIÇÃO SOBRE PROGRAMA DE RASTREIO DE DIABETES NAS CRECHES E ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS. INGERÊNCIA NO FUNCIONAMENTO, ATRIBUIÇÕES E GESTÃO ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO. VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que institui programa de rastreo de diabetes em creches e escolas públicas, inclusive com o estabelecimento de ações que deverão ser adotadas em caso de constatação de problemas de saúde relacionadas ao diabetes. Ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea “d” e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. Vício de origem ou de iniciativa que acarreta, também, violação ao princípio constitucional da separação dos poderes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085348530, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 10-12-2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ENCANTADO. LEI MUNICIPAL DE DISPONDO SOBRE A INCLUSÃO DA CARNE SUÍNA NA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO ÂMBITO DO SISTEMA PÚBLICO DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE ENCANTADO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. 1. A Lei - Encantado nº 4.638, de 18MAR2020, padece de vício formal na medida em que o Poder Legislativo invadiu a seara de competência do Poder Executivo Municipal, pois afronta dispositivos constitucionais que alcançam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para editar leis que disponham sobre as atribuições da administração municipal, especialmente no que se refere à inclusão da carne suína na alimentação escolar no âmbito do sistema público de ensino do Município de Encantado. 2. Verificada a ocorrência de vício de inconstitucionalidade formal e, conseqüentemente, afronta aos arts. 8º, caput; 10; 60, II, “d”; e 82, III e VII, todos da CE-89, o que autoriza o manejo da presente ação direta de inconstitucionalidade. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084147750, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em: 17-07-2020)

4. Ademais, quanto à apresentação da carteira de vacinação no ato de matrícula ou rematrícula de alunos nas escolas das redes de ensino público e privado, o Estado do Rio Grande do Sul já regulamentou a matéria, por meio da Lei Estadual nº 15.409, de 19 de dezembro de 2019, que torna “obrigatória a apresentação, pelos pais ou responsáveis, da carteira de vacinação dos alunos no ato de suas matrículas ou rematrículas nas escolas das redes de ensino público e privado do Estado do Rio Grande do Sul”. De acordo com a referida Lei, a carteira de vacinação atualizada é aquela que contar com todos os registros prescritos, conforme a idade, no Calendário Nacional de Vacinação emitido pelo Ministério da Saúde. Portanto, já há legislação estadual que versa sobre a matéria, o que, sob o aspecto da proteção à saúde, afasta a competência suplementar do Município.

5. Por todo o exposto, opinamos pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 01/2022, por dispor sobre matéria já normatizada pela União e pelo Estado, o que afasta a competência local. Ademais, interfere em matéria administrativa, relacionada ao sistema de ensino, cuja iniciativa é privativa do Prefeito.

São as informações que julgamos pertinentes à consulta formulada.

Documento assinado eletronicamente
Vanessa Marques Borba
OAB/RS nº 56.115

Documento assinado eletronicamente
Bartolomé Borba
OAB/RS nº 2.392



Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php ou via QR Code e digite o número verificador: 552436528598812014

