



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 057/2021

Assunto: Projeto de Lei nº 26/2021 – Autoria do vereador Marcelo Sussumu Yanachi Yoshida. Inclui os/as trabalhadores/as da educação como grupo prioritário do plano municipal de vacinação contra a COVID-19, antes do início das aulas presenciais no município de Valinhos, e adota outras providências.

À

Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico solicitado pela Comissão de Justiça e Redação acerca do projeto de lei em epígrafe.

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

Da justificativa do projeto depreende-se seu objetivo de conferir proteção aos profissionais da educação contra o novo coronavírus no retorno das aulas presenciais, vejamos:

A escola é um ambiente fundamental para o desenvolvimento das crianças e adolescentes para além do aspecto acadêmico. Também é necessário pensar que a escola cumpre outros papéis sociais formativos como a convivência com o diferente, o aprendizado de regras sociais dentre outros.

Além disso, a escola também serve, em muitos casos, como fonte de alimentação principal no dia de alguns estudantes, principalmente aqueles de regiões mais periféricas, socialmente excluídas e economicamente desprivilegiadas. Assim sendo, a escola é uma instituição que fornece segurança alimentar para os estudantes.

Também é válido lembrar que é por meio da escola que muitos casos de violência são relatados para os órgãos competentes, sendo, portanto, parte de uma rede de proteção à criança e ao adolescente.

No entanto, há o agravamento da pandemia do novo Coronavírus na cidade de Valinhos, sendo que o estado de São Paulo decretou a fase laranja para essa região. Não obstante, analisando os dados mais recentes sobre as UTIs disponíveis e o surgimento de novos casos, entende-se que essa classificação, para a cidade de Valinhos, não é adequada, já que a situação é muito grave.

A cidade está com 100% das UTIs ocupadas e cerca de 90% dos leitos de enfermaria também ocupados, o que já demonstra a necessidade de repensar o retorno gradual das atividades escolares sem a vacinação de seus trabalhadores e trabalhadoras, pois seria colocar em risco acentuado a vida desses e de seus familiares.

*Nesse sentido, para garantir os direitos à Saúde e à Educação da população de Valinhos, é necessária a vacinação de **TODOS** os profissionais que trabalham em unidades escolares, incluídos os terceirizados. Desse modo, haveria o impedimento do agravamento da circulação do novo Coronavírus,*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

bem como a prevenção de mais internações e mortes decorrentes dessa grave e desoladora doença.

No que se refere ao aspecto constitucional destacamos a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local e 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;"

Já no que tange à competência para legislar sobre defesa da saúde a Constituição Federal estabelece:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

*XII - previdência social, proteção e **defesa da saúde**;*

(...)

Do mesmo modo a Constituição Federal fixa a competência dos entes federativos para cuidar da saúde pública:

"Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

!!- cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;"

Assim, em relação à matéria temos que a Constituição estabelece a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre a defesa da



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

saúde e ao Município atribuiu a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes Meirelles leciona:

"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União". (gn)

(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)

Destarte, nos termos dos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles o que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União, o que, com todo respeito à iniciativa do nobre Edil, não se verifica no projeto em análise, eis que a definição dos grupos prioritários na imunização contra a COVID-19 não se reveste de interesse predominante do Município, porquanto de forma incontestes estamos diante de tema de abrangência nacional.

Nesta linha, em decorrência da pandemia foi editada a Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus estabelecendo dentre outras medidas a **vacinação**, vejamos:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas:

I - isolamento;

II - quarentena;

III - determinação de realização compulsória de:

a) exames médicos;

b) testes laboratoriais;

c) coleta de amostras clínicas;

d) vacinação e outras medidas profiláticas; ou

e) tratamentos médicos específicos;

III-A – uso obrigatório de máscaras de proteção individual; (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020)

IV - estudo ou investigação epidemiológica;

V - exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver;

VI – restrição excepcional e temporária, por rodovias, portos ou aeroportos, de: (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020)

a) entrada e saída do País; e (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

b) locomoção interestadual e intermunicipal; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

VII - requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa; e

VIII – autorização excepcional e temporária para a importação e distribuição de quaisquer materiais, medicamentos, equipamentos e insumos da área de saúde sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa considerados essenciais para auxiliar no combate à pandemia do coronavírus, desde que:

a) registrados por pelo menos 1 (uma) das seguintes autoridades sanitárias estrangeiras e autorizados à distribuição comercial em seus respectivos países: (Redação dada pela Lei nº 14.006, de 2020)

1. Food and Drug Administration (FDA); (Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020)

2. European Medicines Agency (EMA); (Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

3. *Pharmaceuticals and Medical Devices Agency (PMDA); (Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020)*

4. *National Medical Products Administration (NMPA); (Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020)*

§ 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública. (gn)

(...)

Assim, consoante referida lei temos que a vacinação é uma das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, e, ainda, que tais medidas somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde.

Por seu turno, a Lei nº 6.259, de 1975, define como competência do Ministério da Saúde a elaboração do Programa Nacional de Imunizações (PNI), inclusive a definição das vacinas obrigatórias, vejamos:

“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”.

Deste modo, dentro da competência legalmente conferida foi elaborado pelo Ministério da Saúde, por meio da Coordenação Geral do Programa Nacional de Imunizações (CGPNI) e do Departamento de Imunização e Doenças Transmissíveis (DEIDT) da Secretaria



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

de Vigilância em Saúde (SVS), o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19¹, que define os objetivos da Vacinação e Grupos Prioritários, vejamos:

(...)

3.4 Objetivos da Vacinação e Grupos Prioritários

Considerando a transmissibilidade da covid-19 (R0 entre 2,5 e 3), cerca de 60 a 70% da população precisaria estar imune (assumindo uma população com interação homogênea) para interromper a circulação do vírus. Desta forma seria necessária a vacinação de 70% ou mais da população (a depender da efetividade da vacina em prevenir a transmissibilidade) para eliminação da doença. Portanto, em um momento inicial, onde não existe ampla disponibilidade da vacina no mercado mundial, o objetivo principal da vacinação passa a ser focado na redução da morbidade e mortalidade pela covid-19, de forma que existe a necessidade de se estabelecer grupos prioritários para a vacinação.

Nesse cenário, os grupos de maior risco para agravamento e óbito, caso venham a se infectar, devem ser priorizados. Além disso, no contexto pandêmico que se vive, com a grande maioria da população ainda altamente suscetível à infecção pelo vírus, também é prioridade a manutenção do funcionamento e da força de trabalho dos serviços de saúde incluindo os trabalhadores da saúde e dos serviços considerados essenciais.

3.5. Grupos Prioritários a serem vacinados e estimativa de doses de vacinas necessárias

O Plano de Vacinação desenvolvido pelo Programa Nacional de Imunizações em cooperação com o comitê de especialistas da Câmara Técnica, foi baseado em princípios similares aos estabelecidos pela OMS,

¹ https://www.gov.br/saude/pt-br/media/pdf/2020/dezembro/16/plano_vacinacao_versao_eletronica-1.pdf. Disponível em 22/02/2020.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

bem como nas considerações sobre a viabilização operacional das ações de vacinação. Optou-se pela seguinte ordem de priorização: preservação do funcionamento dos serviços de saúde, proteção dos indivíduos com maior risco de desenvolvimento de formas graves e óbitos, seguido da preservação do funcionamento dos serviços essenciais e proteção dos indivíduos com maior risco de infecção.

Desta forma foram elencadas as seguintes populações como grupos prioritários para vacinação: trabalhadores da área da saúde (incluindo profissionais da saúde, profissionais de apoio, cuidadores de idosos, entre outros), pessoas de 60 anos ou mais institucionalizadas, população idosa (60 anos ou mais), indígena aldeado em terras demarcadas aldeados, comunidades tradicionais ribeirinhas e quilombolas, população em situação de rua, morbidades (Diabetes mellitus; hipertensão arterial grave (difícil controle ou com lesão de órgão alvo); doença pulmonar obstrutiva crônica; doença renal; doenças cardiovasculares e cérebro-vasculares; indivíduos transplantados de órgão sólido; anemia falciforme; câncer; obesidade grau III), trabalhadores da educação, pessoas com deficiência permanente severa, membros das forças de segurança e salvamento, funcionários do sistema de privação de liberdade, trabalhadores do transporte coletivo, transportadores rodoviários de carga, população privada de liberdade. Os detalhamentos das especificações dos grupos prioritários e recomendações para vacinação dos grupos elencados acima encontram-se no Anexo II.

Ademais, observa-se que os profissionais da educação já estão contemplados na lista do grupo prioritário do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19, no Anexo II (doc. anexo).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Destarte, com todo respeito a relevante iniciativa do nobre vereador, o projeto não encontra amparo constitucional (art. 30, inciso I, da CF), por não se tratar de matéria de interesse local.

Do mesmo modo, o § 2º art. 1º do projeto, ao dispor sobre os servidores públicos da educação colide com o art. 24, § 2º, 4, da Constituição do Estado de São Paulo de observância obrigatória pelos Município, e art. 48, inciso III da LOM, *in verbis*:

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia (sic) Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (NR)

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; (NR)

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

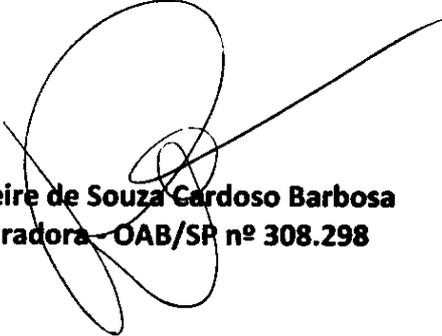
III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - abertura de créditos adicionais.

Ante todo o exposto, malgrado a boa intenção no nobre edil concluímos pela inconstitucionalidade do projeto pelos fundamentos acima articulados. No mérito manifestar-se-á o soberano plenário.

É o parecer.

Procuradoria., aos 22 de fevereiro de 2021.



Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP nº 308.298

ANEXO II. Descrição dos grupos prioritários e recomendações para vacinação

População-alvo	Definição	Recomendações
Trabalhadores de Saúde	Trabalhadores dos serviços de saúde são todos aqueles que atuam em espaços e estabelecimentos de assistência e vigilância à saúde, sejam eles hospitais, clínicas, ambulatórios, laboratórios e outros locais. Desta maneira, compreende tanto os profissionais da saúde – como médicos, enfermeiros, nutricionistas, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionais, biólogos, biomédicos, farmacêuticos, odontologistas, fonoaudiólogos, psicólogos, serviços sociais, profissionais de educação física, médicos veterinários e seus respectivos técnicos e auxiliares – quanto os trabalhadores de apoio, como recepcionistas, seguranças, pessoal da limpeza, cozinheiros e auxiliares, motoristas de ambulâncias e outros, ou seja, aqueles que trabalham nos serviços de saúde, mas que não estão prestando serviços direto de assistência à saúde das pessoas. Inclui-se, ainda, aqueles profissionais que atuam em cuidados domiciliares como os cuidadores de idosos e doulas/parteiras, bem como funcionários do sistema funerário que tenham contato com cadáveres potencialmente contaminados.	Para o planejamento da ação, torna-se oportuno a identificação dos serviços e o levantamento do quantitativo dos trabalhadores de saúde envolvidos na resposta pandêmica nos diferentes níveis de complexidade da rede de saúde. O envolvimento de associações profissionais, sociedades científicas, da direção dos serviços de saúde e dos gestores, na mobilização dos trabalhadores, poderão ser importantes suporte para os organizadores, seja para o levantamento, seja para definir a melhor forma de operacionalizar a vacinação. Nessa estratégia será solicitado documento que comprove a vinculação ativa do trabalhador com o serviço de saúde ou apresentação de declaração emitida pelo serviço de saúde.
Pessoas de 80 anos e mais Pessoas de 75 a 79 anos Pessoas de 70 a 74 anos Pessoas de 65 a 69 anos Pessoas de 60 a 64 anos	Deverão receber a vacina COVID-19 em conformidade com as fases predefinidas.	Será solicitado documento que comprove a idade.
População indígena aldeado em terras demarcadas aldeada	Indígenas aldeados com 18 anos ou mais atendidos pelo Subsistema de Atenção à Saúde Indígena.	A vacinação será realizada em conformidade com a organização dos Distritos Sanitários Especiais Indígena (DSEI) nos diferentes municípios.
Povos e comunidades tradicionais ribeirinhas e quilombolas	Povos habitando em comunidades tradicionais ribeirinhas ou quilombolas	A vacinação deverá ser realizada por meio de estratégias específicas a serem planejadas no nível municipal, em algumas regiões haverá apoio da operação gota.

Grupo comorbidades*	com	<p>Para indivíduos com comorbidade já descritas, de acordo com a faixa etária indicada pela Anvisa.</p> <p>(Diabetes mellitus; hipertensão arterial sistêmica grave (de difícil controle e/ou com lesão de órgão-alvo); doença pulmonar obstrutiva crônica; doença renal; doenças cardiovasculares e cerebrovasculares; indivíduos transplantados de órgão sólido; anemia falciforme; obesidade grave (IMC≥40).</p>	<p>Indivíduos pertencentes a esses grupos serão pré-cadastrados no SIPNI, aqueles que não tiverem sido pré-cadastrados poderão apresentar qualquer comprovante que demonstre pertencer a um destes grupos de risco (exames, receitas, relatório médico, etc.) Adicionalmente poderão ser utilizados os cadastros já existentes dentro das Unidades de Saúde. Mantém-se a necessidade de prescrição médica especificando o motivo da indicação da vacina, que deverá ser apresentada no ato da vacinação.</p>
Trabalhadores educação	da	<p>Todos os professores e funcionários das escolas públicas e privadas.</p> <p>Para fins de inclusão na população-alvo para vacinação, serão considerados indivíduos com deficiência permanente severa aqueles que apresentem uma ou mais das seguintes limitações:</p>	<p>Nessa estratégia será solicitado documento que comprove a vinculação ativa do profissional com a escola ou apresentação de declaração emitida pela escola.</p>
Pessoas deficiência permanente severa	com	<p>1 - Limitação motora que cause grande dificuldade ou incapacidade para andar ou subir escadas.</p> <p>2 - Indivíduos com grande dificuldade ou incapacidade de ouvir (se utiliza aparelho auditivo esta avaliação deverá ser feita em uso do aparelho).</p> <p>3- Indivíduos com grande dificuldade ou incapacidade de enxergar (se utiliza óculos ou lentes de contato, esta avaliação deverá ser feita com o uso dos óculos ou lente).</p> <p>4- Indivíduos com alguma deficiência intelectual permanente que limite as suas atividades habituais, como trabalhar, ir à escola, brincar, etc.</p>	<p>Deficiência autodeclarada</p>
Forças de Segurança e Salvamento		<p>Policiais federais, militares e civis; bombeiros militares e civis e, membros ativos das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica).</p>	<p>Nessa estratégia será solicitado documento que comprove a vinculação ativa com o serviço de forças de segurança e salvamento ou apresentação de declaração emitida pelo serviço em que atua.</p>
Funcionários do sistema de privação de liberdade.		<p>Sistema de privação de liberdade</p> <p>Agente de custódia e demais funcionários.</p>	<p>O planejamento e operacionalização da vacinação nos estabelecimentos penais deverão ser articulados com as Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde e Secretarias Estaduais de Justiça (Secretarias Estaduais de Segurança Pública ou correlatos), conforme a Política</p>
População privada de liberdade		<p>População acima de 18 anos em estabelecimentos de privação de liberdade.</p>	

Nacional de Atenção Integral à Saúde
das Pessoas Privadas de Liberdade
no Sistema Prisional (PNAISP).