



ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE VILHENA
PALÁCIO VEREADOR NADIR ERENO GRAEBIN
DIRETORIA JURÍDICA



Processo Legislativo n.º: 061/2021

Assunto: Projeto de Lei n. 6.072/2021

Autor: Vereadora PROFESSORA VIVIAN REPESSOLD

De: Diretoria Jurídica

Para: Diretoria Legislativa

PARECER JURÍDICO n. 028/2021

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI. PRORIZAÇÃO DA VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19 DE SERVIDORES PÚBLICOS DA EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE VILHENA. DOCENTES, SUPERVISORES, ORIENTADORES, CUIDADORES DE ALUNOS, ZELADORES, PORTEIROS, MERENDEIRAS, TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS, AUXILIARES DE SERVIÇOS GERAIS E OUTROS PROFISSIONAIS QUE COMPROVADAMENTE DESEMPENHAM SUAS ATIVIDADES NOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO MUNICIPAIS. PLANOS NACIONAL, ESTADUAL E MUNICIPAL DE VACINAÇÃO DEFINEM OS GRUPOS PRIORITÁRIOS, CONFORME RECOMENDAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE – OMS E COM BASE EM FUNDAMENTOS TÉCNICOS E CIENTÍFICOS. CRIAÇÃO DO GRUPO PRIORITÁRIO POR MEIO DE LEI MUNICIPAL DEPENDE DA DEMONSTRAÇÃO E COMPROVAÇÃO DO INTERESSE LOCAL (PRESSUPOSTOS DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE LOCAL E DA CERTIFICAÇÃO CIENTÍFICA). INTERESSE LOCAL NÃO SUFICIENTEMENTE DEMONSTRADO E COMPROVADO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PARECER DESFAVORÁVEL.

1) RELATÓRIO

Trata-se de processo legislativo contendo o *Projeto de Lei n. 6.072/2021*, de autoria da Vereadora PROFESSORA VIVIAN REPESSOLD, que dispõe sobre *priorização da vacinação dos profissionais da educação do Município de Vilhena contra a COVID-19*.



O projeto de lei (fl. 02) veio acompanhado da respectiva Justificativa (fl. 03). Na sequência, os autos foram encaminhados à CECTESAS (fl. 04), que, por sua vez, encaminhou o feito a esta Diretoria Jurídica (fl. 05), sendo distribuído a este subscritor para análise e parecer (fl. 06), que, em seguida, devolveu o feito à Comissão Permanente para providências (fls. 07/08-v).

Em seguida, os autos foram encaminhados à autora da proposição (fl. 09), a qual juntou novos documentos e informações (fls. 10/53). Após, o feito foi remetido para análise e parecer jurídico (fl. 54).

2) OBJETO

Trata-se de projeto de lei que visa priorizar a vacinação contra a COVID-19 dos servidores da educação do Município de Vilhena, a saber, docentes, supervisores, orientadores, cuidadores de alunos, zeladores, porteiros, merendeiras, técnicos administrativos, auxiliares de serviços gerais e outros profissionais que comprovadamente desempenhem suas atividades nos estabelecimentos de ensino municipais.

É sabido que o Município de Vilhena, assim como os demais municípios do Estado de Rondônia, decretaram situação de calamidade pública em razão da pandemia provocada pelo Coronavírus-Covid-19, o que evidentemente requer, por parte desses entes federados, a adoção de medidas urgentes e profícuas visando impedir o avanço da doença.

A proposição em análise consubstancia uma medida de combate à COVID-19, consistente em definir como grupo prioritário no plano municipal de vacinação contra a doença os servidores municipais da educação.

Todavia, conforme veremos, embora tenham sido juntados novos documentos e informações, e a despeito da relevância da proposta, conforme justificativa e informações prestadas às fls. 03 e 10/16, entendo que há vício de inconstitucionalidade formal no caso, senão vejamos.

3) MÉRITO



A constitucionalidade do ato normativo pressupõe sua adequação formal¹ e material² em face do ordenamento pátrio. A constitucionalidade formal verifica-se quando a norma, na fase de sua elaboração, atende aos requisitos da *competência legislativa*, do *devido processo legislativo* e dos *pressupostos objetivos do ato normativo*. A constitucionalidade material, por sua vez, verifica-se quando o *conteúdo da norma atende a preceito ou princípio da Lei Maior*.

No presente caso, entendo que o Município de Vilhena carece de competência legislativa para criar norma definindo um grupo prioritário de vacinação contra a COVID-19, visto que não restou suficientemente demonstrado e comprovado um interesse local que legitime essa atuação legislativa, nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição da República³, e artigo 122 da Constituição de Rondônia⁴.

Conforme mencionado no despacho de fls. 07/08-v, o presente projeto de lei deve ser submetido à análise e atendimento de dois pressupostos, para fins de demonstração e comprovação do interesse local: a) a existência de uma *necessidade local* que autorize e legitime a produção de uma norma municipal sobre o assunto; e, b) a existência de uma *certificação científica* que dê base para que o grupo de servidores da educação do Município de Vilhena seja considerado prioritário em relação aos demais grupos preferenciais definidos nos planos nacional, estadual e municipal de operacionalização da vacinação contra a COVID-19.

¹ Afirma Pedro Lenza que, “*Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como nomodinâmica, verifica-se quando a lei ou ato normativo infraconstitucional contiver algum vício em sua ‘forma’, ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente [...] Podemos, então, falar em inconstitucionalidade formal orgânica, em inconstitucionalidade formal propriamente dita e em inconstitucionalidade formal por violação a pressupostos objetivos do ato*” (LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*® – 24. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020, p. 193).

² Também discorre Lenza que, “*Por seu turno, o vício material (de conteúdo, substancial ou doutrinário) diz respeito à ‘matéria’, ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional, por possuir um vício material. Não nos interessa saber aqui o procedimento de elaboração da espécie normativa, mas, de fato, o seu conteúdo. Por exemplo, uma lei discriminatória que afronta o princípio da igualdade*” (op cit., p. 195).

³ Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;

⁴ Art. 122. Os Municípios legislarão sobre assuntos de interesse local, observado o disposto no art. 30, incisos I a IX da Constituição Federal.

Essas informações são necessárias para revelar que predomina um interesse local, isto é, que existem circunstâncias no território de Vilhena que autorizam e legitimam a criação da norma, modificando as diretrizes nacionais de operacionalização da vacinação. Em outras palavras, deve ser exaustivamente demonstrado que os servidores da rede municipal de ensino de Vilhena têm uma predisposição física ou biológica, ou relativa ao labor, que lhes seja própria, peculiar e exclusiva em relação a trabalhadores da educação atuantes em outros municípios, ou mesmo os atuantes no município de Vilhena, mas da iniciativa privada ou vinculados a outros órgãos públicos, que legitime a priorização desses profissionais na campanha de vacinação contra a COVID-19, alterando-se os planos nacional, estadual e municipal de vacinação, de acordo com essa suposta realidade local.

Nos autos do processo legislativo foram apresentados relatórios contendo dados (número de servidores com idade acima de 60 anos, servidores com comorbidade etc.) dos servidores vinculados à Secretaria Estadual de Educação – SEDUC que atuam em Vilhena (fls. 24/26) e dados (quantidade, nomes, cargos, data de nascimento etc.) dos servidores vinculados à Secretaria Municipal de Educação de Vilhena – SEMED (fls. 27/53). Também foram apresentadas informações complementares, nas quais a autora enfatiza o cabimento da aprovação da norma diante da presença de uma necessidade local, que autoriza e legitima a produção normativa, e de base científica, que apoia a prioridade de vacinação dos profissionais da educação (fls. 10/16 e 17/23).

Demais disso, não ignorando o nobre esforço da autora do projeto de lei na obtenção desses documentos de fls. 17/54 e na manifestação – diga-se de passagem, bem fundamentada e persuasiva – de fls. 10/16, entendo que ainda não ficou exaustivamente demonstrada a existência de uma *necessidade local* e de uma *certificação científica* que autorizem o Município de Vilhena a legislar sobre o tema, ou seja, a tornar os servidores da rede municipal de ensino de Vilhena como grupo prioritário de vacinação contra a COVID-19.

Com efeito, os dados e informações apresentados, notadamente o fato de as escolas públicas municipais serem climatizadas, o que exige o fechamento dos locais onde são realizadas as aulas, de haver servidores com idade superior a 60 anos, gestantes e com comorbidades e de haver facilidade de transmissão do vírus entre os educandos, por si só, não são suficientes para revelar um cenário próprio, peculiar e exclusivo do município

de Vilhena que autorize a criação da norma, em contraponto às diretrizes da operacionalização da vacinação definidas no plano nacional do Ministério da Saúde.

Processo nº 61/21
Folhas 57
65

Em outras palavras, o cenário existente no município de Vilhena não se diferencia e se particulariza em relação ao cenário dos demais entes federados, pelo menos tendo em vista ser público e notório, de acordo com diversos veículos de comunicação, que a propagação do vírus e os casos de contágios e de óbitos são muito parecidos – no sentido proporcional entre o número de população e de casos – em quase todas as localidades do país, tornando imperioso que a ação governamental de combate à doença seja uniforme no território nacional, seguindo-se, portanto, um plano nacional de operacionalização da vacina.

A Constituição Federal dispõe que é da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública (art. 23, caput e inc. II, CF), no que se inclui, em sendo o caso, a edição de normas em nível regional ou local com esse propósito. Essa previsão constitucional, de fato, também a meu ver, reflete um federalismo cooperativo, isto é, aquele no qual os entes federativos atuam concorrentemente para atingir um bem nacional, fortalecendo-se o pacto federativo e superando e suprimindo, mutuamente, eventuais disparidades socioeconômicas entre estados membros e regiões.

Entendo que é justamente à vista do federalismo cooperativo que o Estado Federal (leia-se: União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) deve buscar um tratamento equânime nas políticas públicas em seu território, sem descurar, é óbvio, das peculiaridades regionais e locais, no que se inclui a execução de um plano nacional de vacinação que, em determinados entes federativos, pode e deve sofrer adaptações. Porém, entendo que a adaptação dessa política nacional de vacinação à vista de aspectos regionais e locais deve ser profunda e cuidadosamente analisada, sob pena de se colocar em risco direitos fundamentais, também previstos na Constituição Federal, especialmente daqueles grupos mais vulneráveis, que foram assim definidos por cientistas, técnicos e especialistas no assunto.

Em outras palavras, desde já pedindo vênias pelo teor dessas considerações, as informações e documentos apresentados nos autos, embora sejam relevantes para esse debate, não são suficientes para legitimar a adaptação (leia-se:

5



alteração) em nível local do plano nacional de vacinação. É dizer, não foi comprovado nos autos que em nosso município esses servidores devem ser priorizados na vacinação em relação a trabalhadores da educação que atuam em outras localidades do país, e não só isso, em relação a servidores de outros entes federados (União e Estado) ou da iniciativa privada que também residem e atuam em Vilhena. Nesse ponto, importante enfatizar que a proposição abarca apenas “servidores da rede municipal de ensino”, o que sugiro seja cuidadosamente sopesado na apreciação da matéria, a fim de se evitar possível direcionamento da vacinação a um grupo específico de servidores (municipais), em situação, ao menos teoricamente, idêntica a de outros servidores da educação, embora pertencentes a outros entes federados (federais e estaduais), ou mesmo pertencentes à iniciativa privada (das unidades particulares de ensino).

Em síntese, não há laudos, pesquisas ou relatórios técnicos científicos que, complementando os dados coletados, ratifiquem e endossem a necessidade de priorizar especificamente os servidores da rede municipal de ensino de Vilhena na campanha de vacinação, em contraponto ao parecer dos especialistas da *Câmara Técnica Assessora em Imunização e Doenças Transmissíveis* (Portaria GAB/SVS nº 28 de 03 de setembro de 2020) e das recomendações do *SAGE - Grupo Consultivo Estratégico de Especialistas em Imunização* (em inglês, *Strategic Advisor Group of Experts on Immunization*) da Organização Mundial da Saúde – OMS, conforme mencionado na cartilha nacional de vacinação.

Por oportuno, especificamente quanto à certificação científica, também não ignoro as informações apresentadas no item II da manifestação de fls. 10/16, porém são fontes que certamente servirão de lastro e fundamento para a alteração do próprio plano nacional de vacinação, o que evidentemente será ou está sendo submetido ao crivo do Ministério da Saúde, a quem cumpre avaliar se se tratam de dados válidos e legítimos para se modificar o plano nacional de vacinação.

Sendo assim, peço vênica para, sem pretender adentrar no mérito da proposta, de forma técnica e objetiva afirmar que a proposição apresenta um vício formal de inconstitucionalidade, ou seja, não há demonstração e comprovação de interesse local (pressupostos da necessidade local e certificação científica) que autorize, nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, o Município de Vilhena a legislar sobre essa matéria (alterar o plano nacional de vacinação para adaptá-lo a uma realidade local).

4) CONCLUSÃO

CÂMARA MUNICIPAL DE
Processo nº 61/21
Folhas 58
05

Ante o exposto, mantendo o mais devido e acatado respeito ao trabalho legislativo proposto, este subscritor entende que o Projeto de Lei n. 6.072/2021 é FORMALMENTE INCONSTITUCIONAL, conforme fundamentos acima expostos, motivo pelo qual exaro parecer DESFAVORÁVEL à tramitação deste processo legislativo, ressaltando-se, para todos os efeitos, que este parecer jurídico é de caráter meramente opinativo, cabendo aos ilustres membros desta Casa de Leis a decisão final sobre a procedência e pertinência da matéria.

É o parecer. SMJ.

Câmara de Vereadores, 14 de abril de 2021.



GÜNTHER SCHULZ
Advogado da Câmara Municipal
OAB/RO 10.345