



PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 0101.5/2016

“Inclui o doador regular de sangue nos grupos que tem prioridade para receber gratuitamente a vacina H1N1, no Estado de Santa Catarina”.

Autor: Deputado Natalino Lázare

Relator: Deputado Rodrigo Minotto

Apensados: PL/0190.0/2016

PL/0192.2/2016

PL/0208.4/2016

I – RELATÓRIO

Trata-se de proposição legislativa, de autoria do Deputado Natalino Lázare, que tem por objetivo incluir o doador regular de sangue nos grupos prioritários para receber gratuitamente a vacina contra Influenza H1N1.

Na Justificativa, acostada à fl. 03, o Autor destaca, textualmente, que:

Considerando que o número de doadores de sangue em Santa Catarina, como também em todo o país, há muito tempo é considerado insuficiente pelo Hemocentro de Santa Catarina (HEMOSC) para atender as demandas que se apresentam diariamente, é importante estimular a doação de sangue em Santa Catarina.

[...]

Não se pretende estabelecer, por meio da proposição legislativa, uma relação de troca da doação de sangue, ou concessão de qualquer vantagem pecuniária que caracterize comercialização, e que acabaria por descaracterizar a doação voluntária de sangue, mas tão somente incluir o doador no grupo prioritário para receber a vacina, até porque, o doar deve apresentar boa saúde para poder realizar a doação de sangue.

[...]

A matéria foi lida no Expediente da Sessão Plenária do dia 13 de abril de 2016 e, na sequência, encaminhada a esta Comissão de Constituição e Justiça, na qual, nos termos do art. 128, inciso VI, do Regimento Interno desta Casa, fui designado, por redistribuição, para sua relatoria.



Encontram-se apensadas à proposta legislativa sob análise as seguintes proposições:

1. **Projeto de Lei nº 0190.0/2016**, de autoria do Deputado José Nei Alberton Ascari, que “Inclui a pessoa com deficiência na população alvo para a vacinação contra o vírus da *influenza*”;

2. **Projeto de Lei nº 0192.2/2016**, de autoria da Deputada Ana Paula Lima, que “Dispõe sobre a prioridade de vacinação contra o vírus influenza, no Estado de Santa Catarina”; e

3. **Projeto de Lei nº 0208.4/2016**, de autoria do Deputado Luiz Fernando Cardoso, que “Dispõe sobre a obrigatoriedade de vacinação contra gripe dos professores e funcionários da rede pública de ensino do Estado de Santa Catarina”.

Importante observar, ainda, que o Relator do Projeto de Lei nº 190.0/2016, acima identificado e apensado aos autos do presente processo, solicitou diligência à Secretaria de Estado da Casa Civil, o que restou aprovado pelo Colegiado, em razão da qual foram consultadas de ofício as Secretarias de Estado da Saúde (SES) (fls. 16/24), da Fazenda (SEF) (fls. 25/26) e a Procuradoria-Geral do Estado (PGE) (fls. 27/39), cujas manifestações estão sintetizadas a seguir (fls. 15/16).

A SES, por meio de sua Consultoria Jurídica, informou que **(a)** a Diretoria de Vigilância Epidemiológica, vinculada à Superintendência de Vigilância em Saúde é contra a inclusão dos servidores estaduais de educação nos grupos prioritários, sem o respaldo técnico do Ministério da Saúde; e **(b)** acha desnecessária a inclusão das pessoas com deficiência, haja vista já fazerem parte dos grupos com risco clínico.

A SEF, por sua vez, alegou que o momento não é propício para a ampliação ou criação de ações e programas governamentais que impliquem aumento de despesa. Ademais, alertou para o fato de que as despesas decorrentes



da aprovação da presente matéria seriam suportadas pela SES, com recursos próprios, disponibilizados na programação financeira.

Por fim, a PGE concluiu pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei, alegando que a matéria nele versada é de competência privativa do Presidente da República, já que cabe a Administração Federal a definição dos grupos prioritários de vacinação, com base em estudos científicos, epidemiológicos e na evolução da doença que se pretende combater.

É o relatório.

II – VOTO

Primeiramente, cabe destacar que a iniciativa das leis é tema disciplinado pela Constituição Federal e, por simetria, pelas Constituições Estaduais.

Ressalta-se, dessa forma, que há agentes legitimados para deflagrar o processo legislativo sobre determinadas matérias, cuja reserva deve ser rigorosamente observada para se evitar a inconstitucionalidade por vício formal de iniciativa.

Nesse contexto, aponta-se para o fato de que a proposta legislativa em comento tenciona incluir determinados grupos, como prioritários, nas campanhas de vacinação, matéria afeta à proteção e defesa da saúde, cuja competência é concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, conforme preconiza o art. 24, inciso XII, da Constituição Federal.

No entanto, ainda que o Estado tenha legitimidade para legislar sobre proteção e defesa da saúde, não tem competência para iniciar o processo legislativo no tocante ao objeto pretendido pela matéria em análise, haja vista ser o Ministério da Saúde (MS) o órgão competente para expedir normas sobre vacinação, bem como definir os grupos prioritários a serem vacinados gratuitamente.



Tal prerrogativa é assegurada pela Constituição Federal, conforme art. 84, inciso II, que confere competência privativa ao Presidente da República para exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal.

Demais disso, especificamente sobre a competência dos Ministros de Estado, a Carta Política Federal estabelece nos incisos I e II do parágrafo único do art. 87, o seguinte preceito:

Art. 87 [...]

Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:

I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;

[...]

II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;

[...]

Sendo assim, muito embora a União não tenha criado norma geral sobre campanhas de vacinação e seus grupos prioritários, cabe ao Ministério da Saúde, respaldado pelos artigos precitados, editar portarias para dar efetividade ao referido programa e definir a população a ser beneficiada, sob pena, inclusive, de afronta ao art. 18, *caput*, da Constituição da República, que consagra o princípio federativo, consubstanciado na autonomia dos entes da federação.

Nessa linha, ressalta-se que a última Portaria publicada pelo Ministério da Saúde sobre o tema é a de nº 1.533, de 18 de agosto de 2016, que “Redefine o Calendário Nacional de Vacinação, o Calendário Nacional de Vacinação dos Povos Indígenas e as Campanhas Nacionais de Vacinação, no âmbito do Programa Nacional de Imunizações (PNI), em todo o território nacional”¹. Depois disso, a Vigilância Sanitária em Saúde lançou, em abril de 2017, Informe Técnico

¹ Íntegra da Portaria nº 1.533, de 2016. Disponível em: <www.brasilsus.com.br/index.php/.../8827-portaria-n-1-533-de-18-de-agosto-de-2016>. Acesso em: 21 jun 2017.



para a 19ª Campanha Nacional de Vacinação contra a Influenza H1N1, o qual define, de forma detalhada, os grupos prioritários para receberem a vacina².

Ademais, importante enfatizar que a referida Portaria nº 1.533, de 2016, define, inclusive, a responsabilidade do Ministério da Saúde no tocante à aquisição e ao fornecimento da vacina (art. 5º), bem como a competência dos Estados, Distrito Federal e Municípios na concretização da Campanha (art. 6º), nestes termos:

Art. 5º O Ministério da Saúde será responsável pela aquisição e pelo fornecimento às Secretarias de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios das vacinas preconizadas nos Calendários e nas Campanhas Nacionais de Vacinação de que trata esta Portaria.

Parágrafo único. Os insumos necessários ao atendimento dos Calendários e das Campanhas Nacionais de Vacinação, quais sejam seringas, agulhas e impressos para registro das atividades de vacinação, serão fornecidos às unidades de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS) de acordo com as competências de cada esfera de direção do SUS.

Art. 6º Compete às Secretarias de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a gestão da Rede de Frio, observado o disposto na Portaria nº 1.429/GM/MS, de 3 de julho de 2014.

Parágrafo único. Para fins do disposto nesta Portaria, consideram-se:

I - Rede de Frio: sistema dotado de estrutura física e técnico administrativa, orientado pelo Programa Nacional de Imunizações (PNI), por meio de normatização (coordenação), planejamento, avaliação e financiamento, visando à manutenção adequada da Cadeia de Frio; e

II - Cadeia de Frio: processo logístico da Rede de Frio para conservação dos imunobiológicos, incluindo-se as etapas de recebimento, armazenamento, distribuição e transporte, de forma oportuna e eficiente, para assegurar a preservação de suas características originais.

² Informe Técnico 19ª Campanha Nacional de Vacinação. Disponível em: <pni.datasus.gov.br/.../03%2003%202017%20Informe_Cp_Influenza%20_%20final.p...>. Acesso em: 21 jun 2017).



Ainda sobre o aspecto da constitucionalidade formal, é necessário realçar que, se o Estado fosse detentor da competência para deflagração do processo legislativo no que se refere à definição dos grupos prioritários nas campanhas de vacinação, tal medida não alçaria a competência do Legislativo, visto que haveria interferência em matéria tipicamente administrativa, sobre a qual a competência é privativa do Chefe do Poder Executivo, com o auxílio dos Secretários de Estado, conforme art. 71, incisos I e IV, “a”, da Carta Política Catarinense.

Diante do exposto, e considerando as manifestações contrárias advindas dos órgãos públicos consultados, voto, no âmbito desta Comissão, pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 0101.5/2016, bem como dos Projetos de Lei nºs. 0190.0/2016, 0192.2/2016 e 0208.4/2016, apensados a este, por padecerem do vício insanável de inconstitucionalidade formal e material, nos termos dos art. 18, *caput*, combinado com os arts. 84, inciso II, e 87, parágrafo único, incisos I e II, todos da Constituição Federal.

Sala da Comissão,

Deputado Rodrigo Minotto
Relator