

PARECER N° , DE 2021

SF/21082.59014-11

De PLENÁRIO, em substituição às Comissões, sobre o Projeto de Lei nº 1.136, de 2021, do Senador Chico Rodrigues, que *altera as Leis nº 6.259, de 30 de outubro de 1975, e nº 14.124, de 10 de março de 2021, para prever a obrigatoriedade de vacinação diária, inclusive aos finais de semana e feriados, como medida excepcional para controle de epidemias e em estado de calamidade pública.*

Relatora: Senadora **MARIA DO CARMO ALVES**

I – RELATÓRIO

Vem ao Plenário o Projeto de Lei (PL) nº 1.136, de 2021, de autoria do Senador Chico Rodrigues, que prevê a obrigatoriedade de vacinação diária, inclusive aos finais de semana e feriados, quando ocorrerem epidemias e outras situações de calamidade na saúde pública, incluindo a atual pandemia da covid-19.

Para tanto, o PL, composto por três artigos, altera as Leis nº 6.259, de 30 de outubro de 1975, que dispõe sobre o Programa Nacional de Imunizações (PNI), e nº 14.124, de 10 de março de 2021, que trata do processo de imunização estabelecido pelo Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19 (PNOVC).

O art. 1º adiciona um art. 6º-A à Lei nº 6.259, de 1975, o qual estabelece que, para o controle de epidemias e na ocorrência de casos de agravo à saúde decorrentes de calamidades públicas, a vacinação ocorrerá diariamente, inclusive aos finais de semana e feriados, até que se atinjam as metas definidas pelos respectivos planos de ação para cada grupo, em cada fase de vacinação. Seu parágrafo único pontua que essa vacinação diária somente poderá ser interrompida em duas hipóteses: na falta de estoque do imunizante ou nos casos em que for necessária a reserva de doses para

aplicação subsequente nos grupos em que foram ministradas doses anteriormente.

O art. 2º, por sua vez, acresce §§ 4º e 5º ao art. 13 da Lei nº 14.124, de 2021, para determinar que a regra de vacinação diária também é obrigatória na imunização contra a covid-19, com as mesmas ressalvas estabelecidas pelo art. 1º da proposição.

O art. 3º do projeto, cláusula de vigência, estipula que a lei gerada por sua eventual aprovação entrará em vigor na data de sua publicação.

O autor argumenta que estão ocorrendo aglomerações em todo o País, porque em muitos lugares a vacinação contra a covid-19 nem sempre tem ocorrido aos finais de semana e feriados, o que também dificulta o atendimento para quem trabalha ou precisa de acompanhamento para ir até o local de imunização. Assim, considera que a aplicação diária de vacinas é uma medida ágil para reduzir esses problemas.

A matéria recebeu as Emendas nos 1 a 17-PLEN, descritas e analisadas adiante.

II – ANÁLISE

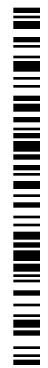
O PL nº 1.136, de 2021, será apreciado pelo Plenário nos termos do Ato da Comissão Diretora nº 7, de 17 de março de 2020, que instituiu o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal.

No que tange aos aspectos formais, não identificamos óbices à aprovação da matéria ou inconformidades quanto a sua constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade ou iniciativa. Em relação à técnica legislativa, serão apontados alguns aprimoramentos que podem tornar seu texto mais preciso e conciso.

Quanto ao mérito, cremos que a iniciativa visa a dar respaldo legal para que os gestores da saúde pública possam manter a estrutura de vacinação – contra qualquer doença que esteja coberta pelo PNI, incluindo a covid-19 – durante os finais de semana e feriados, mobilizando todos os equipamentos e servidores públicos durante esse período.



SF/21082.59014-11



SF/21082.59014-11

De fato, em grandes epidemias ou surtos, a prevenção pela via da imunização salva vidas, principalmente quando é tempestiva, o que faz com que o ganho de tempo seja imperioso em tais situações. Aliás, essa verdade está sendo evidenciada na pandemia da covid-19, em que o atraso da vacinação tem ocasionado mortes de um número crescente e injustificável de brasileiros.

Nesse contexto, mesmo que a execução de campanhas de vacinação durante os finais de semana, especialmente no sábado, seja uma tradição do PNI, julgamos importante conceder instrumentos para que o Sistema Único de Saúde (SUS) o faça, inclusive para que se possa justificar os custos advindos com a adoção de tal medida. Ademais, é importante registrar que a proposição, acertadamente, possibilita certa flexibilidade na obrigatoriedade da vacinação diária, visto que lista hipóteses em que isso não precisará ocorrer.

Portanto, consideramos a proposta meritória, especialmente durante a pandemia que ora enfrentamos. Todavia, temos sugestões de aprimoramentos em seu texto, que, em nossa opinião, podem contribuir para sua melhor clareza, além de resguardar os gestores do SUS quando houver impossibilidade justificada de vacinação em feriados e finais de semana.

Com efeito, primeiramente, é preciso atentar para o fato de que podem existir vários empecilhos – alguns deles alheios ao gestor do SUS –, além dos dois citados pelo PL, capazes de impedir a realização da vacinação nos dias que não são úteis, como, por exemplo, a indisponibilidade de transportes nas localidades ou até mesmo de profissionais de saúde, que eventualmente precisam de afastamento de suas atividades laborais, a ocorrência de desastres naturais, entre outros.

Há grande diversidade de situações – notadamente porque as cidades brasileiras são muito desiguais e heterogêneas, inclusive sobre o prisma de sua conformação geográfica – que podem impossibilitar factualmente o funcionamento dos serviços de saúde. Assim sendo, a legislação deve permitir que a gestão local tenha certa liberdade para decidir sobre a operação da saúde pública, sem que infrinja a lei.

É por esse motivo que a Constituição Federal institui em seu art. 198 a descentralização como princípio do SUS, que pressupõe o protagonismo dos Municípios na organização e prestação das ações e serviços de saúde. Dessa forma, o nível municipal é a instância a ser

privilegiada quanto às decisões sanitárias, principalmente no que se refere à operação dos serviços que atendem diretamente a população.

Essa diretriz é também compatível com a atual pandemia, que afeta os Municípios de maneira muito heterogênea, às vezes até mesmo dentro de um mesmo Estado. Assim, a gestão de questões sanitárias deve ser regional, concedendo aos administradores locais a prerrogativa de decidirem sobre seu território e os serviços de saúde sob sua alçada, porque conhecem as especificidades e a realidade sanitária de suas respectivas cidades e microrregiões.

SF/21082.59014-11

Decisões recentes do Supremo Tribunal Federal (STF) firmam o entendimento de que as medidas adotadas pelo Governo Federal para o enfrentamento do novo coronavírus não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Na apreciação na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.341, por exemplo, pontuou-se que a União pode legislar sobre o tema da adoção de medidas sanitárias, mas o exercício dessa competência deve sempre resguardar a autonomia dos demais entes.

Por essa razão, sugerimos que a redação da proposição em tela permita que a vacinação em feriados e fins de semana não ocorra caso haja inviabilidade técnica e justificada para tanto, fato que deverá ser avaliado pelo gestor local do SUS.

Em segundo lugar, oferecemos reparo relacionado à técnica legislativa do PL, pois consideramos desnecessário repetir no corpo da Lei nº 14.124, de 2021, que trata da vacinação contra a covid-19, exatamente as mesmas disposições contidas nos acréscimos promovidos pelo projeto à Lei nº 6.259, de 1975. Julgamos mais adequado simplesmente referenciar, no mesmo art. 13 daquele diploma legal, os novos regramentos agora adicionados à lei que institui o PNI.

Finalmente, alguns pequenos ajustes de redação são oferecidos para o art. 6º-A adicionado à Lei nº 6.259, de 1975.

Passemos agora às emendas apresentadas.

A Emenda nº 1-PLEN, de autoria do Senador Rogério Carvalho, pontua que Estados e os Municípios definirão formas de compensação aos profissionais de saúde pelos serviços prestados durante finais de semana e feriados. A nosso ver, a legislação trabalhista e também a relacionada ao

regime jurídico dos servidores públicos já trata desse assunto, cuja aplicação deve ser objeto da competência exclusiva dos entes subnacionais. Por isso, a emenda será rejeitada.

As Emendas nos 2, 5 e 16-PLEN, dos Senadores Rogério Carvalho, Izalci Lucas e Eduardo Braga, respectivamente, tratam de outras hipóteses que poderiam ensejar a interrupção justificada das campanhas de vacinação, como as situações de força maior, caso fortuito, fatos imprevisíveis ou inviabilidade técnica ou logística. Já nos manifestamos favoravelmente à possibilidade de que os gestores locais do SUS tenham a prerrogativa de decidir sobre a suspensão da imunização quando houver razões operacionais para tanto. Por isso, incorporamos parcialmente o teor dessas sugestões ao texto de emenda que apresentamos logo abaixo.

A Emenda nº 3-PLEN, de autoria do Senador Jayme Campos, pretende obrigar a ampliação do expediente da imunização para além do horário comercial praticado em cada cidade. Julgamos que essa medida é benéfica para complementar as disposições do PL e, por isso, será acatada.

A Emenda nº 4-PLEN, do Senador Fernando Collor, inclui os professores com mais de quarenta anos de idade nos grupos prioritários para a vacinação contra a covid. É importante registrarmos que a categoria dos educadores, tanto os da educação básica como os do ensino superior, já é contemplada como grupo prioritário no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19 (PNOVC). Por isso, a emenda não foi aproveitada.

As Emendas nos 6, 7, 12 e 14-PLEN, dos Senadores Luiz do Carmo e Alessandro Vieira, sujeitam os gestores do SUS que descumprirem a obrigação de manter a vacinação nos finais de semana e nos feriados em situações de epidemias e calamidades na saúde pública à responsabilização por ato de improbidade administrativa ou por crime de responsabilidade, sem especificá-las. A esse respeito, cumpre-nos anotar que a legislação vigente já prevê sanções diversas aos agentes públicos que desrespeitarem disposições sanitárias legais, o que torna o conteúdo da emenda redundante. Por isso, foram rejeitadas.

A Emenda nº 8-PLEN, do Senador Jean Paul Prates, determina que as campanhas de vacinação realizadas em dias não úteis serão realizadas com a estrita observação dos direitos trabalhistas dos profissionais de saúde nelas envolvidos. A nosso ver, o desrespeito às garantias de todos os



SF/21082.59014-11

trabalhadores já é uma conduta ilegal, vedada pela legislação, de maneira que a aprovação dessa emenda se mostra desnecessária.

A Emenda nº 9-PLEN, do Senador Mecias de Jesus, cuida de impor que órgãos e entidades públicas, para consecução das ações de vacinação, utilizem todos os meios e instrumentos legítimos disponíveis para informar os cidadãos a respeito do processo operacional de imunização. A Emenda nº 10-PLEN, do Senador Alessandro Vieira, obriga a veiculação diária de campanha publicitária nacional que explique, de forma detalhada e didática, os elementos essenciais do PNOVC, esclarecendo os efeitos benéficos da imunização universal, para que a população seja estimulada a se vacinar. Como a falta de uma estratégia clara de comunicação sobre a vacinação tem sido alvo de críticas constantes dos Senadores, a Emenda nº 10-PLEN será aproveitada, o que resulta em prejuízo à Emenda nº 9-PLEN, rejeitada.

A Emenda nº 11-PLEN, também apresentada pelo Senador Alessandro Vieira, permite que as drogarias e farmácias privadas se tornem postos de aplicação das vacinas contra a covid-19, se contratadas pelos Municípios. Cabe ressaltar que o impedimento para o avanço da imunização da doença no Brasil é a escassez de doses e não a falta de locais de administração, já que o SUS possui cerca de 38 mil salas de vacinação, que podem vacinar quase dois milhões de pessoas por dia. Ademais, o repasse de imunizantes para estabelecimentos de saúde particulares nesse momento pode impulsionar fraudes e extravios que atrapalharão o PNOVC, exigindo muito gasto com controles. Assim, rejeitamos essa Emenda.

A Emenda nº 13-PLEN, do Senador Jean Paul Prates, determina que os locais de aplicação de vacinas, inclusive aqueles utilizados nos finais de semana e nos feriados, deverão ser ambientes de condições sanitárias adequadas. Novamente, compreendemos que a legislação já proíbe o funcionamento de pontos de vacinação que descumpram a normatização técnica, motivo pelo qual não acatamos a emenda.

A Emenda nº 15-PLEN, do Senador Humberto Costa, assegura aos profissionais envolvidos no processo de vacinação diárias os direitos trabalhistas previstos na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Novamente, julgamos que não cabe à atual proposição regulamentar direitos trabalhistas, até porque isso já está posto na legislação. Ademais, há vários colaboradores do SUS que são servidores públicos, eventualmente subordinados a regime jurídico próprio e aos quais não cabe aplicar a CLT. Por isso, a emenda será rejeitada.

SF/21082.59014-11

A Emenda nº 17-PLEN, da Senadora Rose de Freitas, estabelece que a vacinação diária deve ser oferecida no horário das 7 às 20 horas. Entendemos que a designação de um expediente fixo em lei pode ser inadequada a algumas cidades, razão pela qual optamos por sua rejeição.



SF/21082.59014-11

III – VOTO

Em vista do exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.136, de 2021, pela rejeição das Emendas nºs 1, 4, 6 a 9, 11 a 15 e 17-PLEN, pela aprovação das Emendas nºs 3 e 10-PLEN e pela aprovação parcial das Emendas nºs 2, 5 e 16, na forma das emendas a seguir:

EMENDA Nº – PLEN

Dê-se a seguinte redação ao art. 6º-A adicionado à Lei nº 6.259, de 30 de outubro de 1975, pelo art. 1º do Projeto de Lei nº 1.136, de 2021:

“Art. 1º

‘Art. 6º-A. Para o controle de surtos, epidemias ou pandemias de doenças imunopreveníveis, a vacinação ocorrerá diariamente, inclusive aos finais de semana e feriados, até que se atinjam as metas definidas para as campanhas de imunização.

Parágrafo único. Na situação prevista no *caput*, a vacinação poderá ser interrompida nas seguintes hipóteses:

I - falta de estoque dos imunizantes;

II – necessidade de reserva de doses para que o esquema vacinal seja completado em pessoas que já o iniciaram;

III – inviabilidade técnica ou operacional de realização da vacinação, quando demonstrada e justificada pela direção municipal do Sistema Único de Saúde.””

EMENDA Nº – PLEN

Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei nº 1.136, de 2021, a seguinte redação:

“Art. 2º O art. 13 da Lei nº 14.124, de 10 de março de 2021, passa a vigorar acrescido do seguinte § 4º:

‘Art. 13.

SF/21082.59014-11
.....

.....
§ 4º A aplicação das vacinas de que trata o *caput* observará o disposto no art. 6º-A da Lei nº 6.259, de 30 de outubro de 1975. (NR)”

EMENDA N° - PLEN

Dê-se à ementa do Projeto de Lei nº 1.136, de 2021, a seguinte redação:

Altera as Leis nº 6.259, de 30 de outubro de 1975, e nº 14.124, de 10 de março de 2021, para prever a obrigatoriedade de vacinação diária, inclusive aos finais de semana e feriados, como medida para controle de surtos, epidemias e pandemias de doenças imunopreveníveis.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relatora