PROCURADORIA GERAL

CMPM-PG 32 /2021

Envia o Prefeito Municipal projeto de lei ratificando protocolo de intenções firmado entre o Município de Pará de Minas e tantos outros Municípios brasileiros, com a finalidade de adquirir vacinas para combate á pandemia do coronavírus: medicamento, insumos e equipamentos na área da saúde.

A Saúde está assegurada na Constituição Federal como um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação (art. 196 da Constituição Federal). A Saúde é um bem constitucionalmente tutelado, incumbindo ao poder público formular e implementar as políticas sociais, econômicas etc. para garanti-la.

O Prefeito Municipal ao ratificar o protocolo de intenção firmado com municípios de todas as regiões da República Federativa do Brasil, cumpre com o dever de garantir aos cidadãos paraminenses a redução dos riscos de doença e os agravos que dela podem advir.

A fim de cumprir com o dever constitucional de garantir saúde aos paraminenses, o município de Pará de Minas busca usufruir de mecanismo autorizado constitucionalmente pelo art. 241 e disciplinado pela Lei Nacional 11.107/05 que é o consórcio público.

Na esteira da matriz fixada no art. 241 da Constituição Federal,

> "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos" - redação dada pela EC nº 19/1998),

a Lei nº 11.107/2005 estabeleceu o marco regulatório da "contratação" de consórcios públicos voltados à gestão associada de objetivos de interesse comum. Referido diploma legal foi regulamentado pelo Decreto nº 6.017/2007, que apresenta a seguinte definição normativa de consórcio público, *in verbis*:

> "Consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação

> pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos." (art. 2º, inciso I)

É oportuno mencionar que semelhante "modelo de gestão associada de serviços públicos contemplado pelo artigo 241 da Constituição -- gestão associativa consensual, note-se muito bem -- por meio de consórcios públicos e convênios de cooperação [e refiro, neste passo, a Lei n. 11.107/05] permite o adequado tratamento da realidade, sem violência ao princípio da autonomia municipal", consoante apontado no voto proferido pelo Ministro Eros Grau no julgamento da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.077-MC/BA (acórdão publicado no DJe-197 em 09/10/2014, sob a relatoria do Ministro Joaquim Barbosa).

Com efeito, a prestação de serviços públicos através de um mecanismo de parceria e administração cooperativa consulta os interesses dos entes da Federação consorciados, dando concreção ao princípio da eficiência. Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho, o objeto dos consórcios "se concentra na realização de atividades e metas de interesse comum das pessoas federativas consorciadas (art. 1º). Cuida-se, em última instância, de profícuo instrumento do federalismo cooperativo, através do qual os entes estatais, sem embargo de não abrirem mão de sua ampla autonomia, preservada na Constituição, se associam a outras pessoas também estatais para alcançar metas que são importantes para todos, sempre observados os parâmetros constitucionais." ('Manual de direito administrativo'. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 240)

O art. 8º da Lei Nacional 11.107/05 estabelece como deve ocorrer a entrega de recursos dos entes federados ao consórcio formado, e esta deve ocorrer por meio de contrato de rateio, vejamos :

> Art. 8º Os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio.
>
> § 1º O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro, e seu prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam, com exceção dos contratos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual. (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020)
>
> § 2º É vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio para o atendimento de despesas genéricas, inclusive transferências ou operações de crédito.

Como se vê, a união dos entes federados em consórcios para a efetivação do bem comum, encontra-se regulamentada desde o ano de 2005, com a lei nacional nº 11.107, sendo uma das soluções encontradas pelo município para garantir a aquisição de vacinas que serão usadas no combate da COVID

Com o avanço acelerado do contagio humano pelo novo coronavírus (SARS – CoV-2) em caráter de urgência o Congresso Nacional a provou a Lei Nacional 14.125, de 10 de março de 2021, autorizando os entes federados a adquirir vacinas, vejamos:

> **Art.** 1º Enquanto perdurar a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin), declarada em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2), ficam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios autorizados a adquirir vacinas e a assumir os riscos referentes à responsabilidade civil, nos termos do instrumento de aquisição ou fornecimento de vacinas celebrado, em relação a eventos adversos pós-vacinação, desde que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) tenha concedido o respectivo registro ou autorização temporária de uso emergencial.

No entanto, havia dúvidas doutrinárias sobre a competência do Município para legislar sobre saúde pública, dúvidas esta que restou superada pelo, Supremo Tribunal Federal, em março de 2020, que por unanimidade, firmou o entendimento de que as medias adotadas pelo Governo Federal na Medida Provisória 926/2020, não afastavam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos entes federados (estados, distrito federal e municípios), para legislar sobre saúde pública (art. 23, inciso II, da Carta da República) decisão esta que referendou o voto monocrático do Ministro Marcos Aurélio.

Recentemente, mais especificamente no dia 24 de fevereiro, novamente o STF decidiu que a defesa da saúde é incumbência não apenas da União, mas também de qualquer das unidades federadas e manteve liminares do ministro Ricardo Lewandowski que autorizavam estados e municípios a importar "quaisquer materiais, medicamentos e insumos da área de saúde sujeitos à vigilância sanitária em registro na Anvisa considerados essenciais para auxiliar no combate à pandemia do coronavírus", observadas as condições do art. 3º, VIII, "a" e §7º-A, da lei 13.979/2020, alterada pela lei 14.006/2020. (Referendo na Medida Cautelar na Ação Cível Originária 3.451)

No julgamento da ADPF 770 MC-Ref / DF o STF em 24/02/2021, manteve os entendimentos pretéritos de que a Constituição outorgou a todos os integrantes da Federação a competência comum de cuidar da saúde, compreendida nela a adoção de quaisquer medidas que se mostrem necessárias para salvar vidas e garantir a higidez física das pessoas ameaçadas ou acometidas pela nova moléstia, incluindo-se nisso a disponibilização, por parte dos governos estaduais, distrital e municipais, de imunizantes diversos daqueles ofertados pela União, desde que aprovados pela Anvisa, caso aqueles se mostrem insuficientes ou sejam ofertados a destempo :

> PLENÁRIO REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 770 DISTRITO FEDERAL RELATOR: MIN. RICARDO LEWANDOWSKI REQTE.(S) :CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB INTDO.(A/S) :PRESIDENTE DA REPÚBLICA PROC.(A/S)(ES) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO INTDO.(A/S) :MINISTRO DE ESTADO DA SAÚDE PROC.(A/S)(ES) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO Ementa: TUTELA DE URGÊNCIA EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONCESSÃO MONOCRÁTICA. COMPETÊNCIA COMUM DOS ENTES FEDERADOS PARA CUIDAR DA SAÚDE. ARTS. 23, II, E 196 DA CF. FEDERALISMO COOPERATIVO. LEI 13.979/2020, QUE DISPÕE SOBRE MEDIDAS PARA O ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DECORRENTE DA COVID-19. VACINAÇÃO. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA PELO PLENÁRIO. I - A Constituição Federal prevê, ao lado do direito subjetivo público à saúde, a obrigação de o Estado dar-lhe efetiva concreção, por meio de "políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso

universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação" (art. 196). II – Esse dever abrange todos os entes federados, inclusive as comunas, os quais, na seara da saúde, exercem uma competência administrativa comum, nos termos do art. 23, II, do Texto Constitucional. III - O federalismo cooperativo, adotado entre nós, exige que a União e as unidades federadas se apoiem mutuamente no enfrentamento da grave crise sanitária e econômica decorrente da pandemia desencadeada pelo novo coronavírus. IV - Embora o ideal, em se tratando de uma moléstia que atinge o País por inteiro, seja a inclusão de todas as vacinas seguras e eficazes no PNI, de maneira a imunizar uniforme e tempestivamente toda a Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código C439-8340-0CCF-C2DD e senha 14E1-E440-1000-D19F Supremo Tribunal Federal Inteiro Teor do Acórdão - Página 1 de 20 Ementa e Acórdão ADPF 770 MC-REF / DF população, o certo é que, nos diversos precedentes relativos à pandemia causada pela Covid-19, o Supremo Tribunal Federal tem ressaltado a possibilidade de atuação conjunta das autoridades estaduais e locais para o enfrentamento dessa emergência de saúde pública, em particular para suprir lacunas ou omissões do governo central. V- O Plenário do STF já assentou que a competência específica da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, da qual resultou a Lei 13.979/2020, não inibe a competência dos demais entes da federação no tocante à prestação de serviços da saúde (ADI 6.341-MC-Ref/DF, redator para o acórdão Ministro Edson Fachin). VI - A Constituição outorgou a todos aos integrantes da Federação a competência comum de cuidar da saúde, compreendida nela a adoção de quaisquer medidas que se mostrem necessárias para salvar vidas e garantir a higidez física das pessoas ameaçadas ou acometidas pela nova moléstia, incluindo-se nisso a disponibilização, por parte dos governos estaduais, distrital e municipais, de imunizantes diversos daqueles ofertados pela União, desde que aprovados pela Anvisa, caso aqueles se mostrem insuficientes ou sejam ofertados a destempo. VI – Medida cautelar referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal para assentar que os Estados, Distrito Federal e Municípios (i) no caso de descumprimento do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, recentemente tornado público pela União, ou na hipótese de que este não proveja cobertura imunológica tempestiva e suficiente contra a doença, poderão dispensar às respectivas populações as vacinas das quais disponham, previamente aprovadas pela Anvisa, ou (ii) se esta agência governamental não expedir a autorização competente, no prazo de 72 horas, poderão importar e distribuir vacinas registradas por pelo menos uma das autoridades sanitárias estrangeiras e liberadas para distribuição comercial nos respectivos países, conforme o art. 3°, VIII, a, e § 7°-A, da Lei 13.979/2020, ou, ainda, quaisquer outras que vierem a ser aprovadas, em caráter emergencial, nos termos da Resolução DC/ANVISA 444, de 10/12/2020 (STF. Tribunal Peno. ADPF 770 MC-Ref / DF - DISTRITO FEDERAL REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL/Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 24/02/2021 Publicação: 10/03/2021).

A decisão do prefeito municipal vai ao encontro do que estabelece a Constituição Federal, uma vez que o Município tem o dever de garantir a efetividade do direito à saúde dos cidadãos por meio das políticas públicas sociais, ou seja, é obrigação do Município efetivar e concretizar o direito à saúde, inclusive as ações preventivas de saúde pública.

Deve-se ser lembrado ainda, que as políticas públicas sociais têm por objetivo a redução de risco de doença e, portanto, tais políticas públicas devem ser integradas, devendo o Estado Brasileiro ingressar neste interesse social com a finalidade de garantia do direito à saúde, pois tais interesses não são e nem podem ser antagônicos.

É dever do gestor público, por meio das políticas públicas sociais e econômicas, efetivar o direito à saúde dos administrados. Nesse cenário, vale a pena trazer a lume o teor dos arts 197 e 198 da Constituição Federal/88:

> Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.
>
> Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:
> I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
> II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
> III - participação da comunidade.

Em face de todo o aparato constitucional, não há dúvidas que o Prefeito Municipal está buscando cumprir com o seu papel constitucional de garantir aos cidadãos o sagrado direito à saúde pública.

Já caminhando para o fim, segundo os estudiosos da saúde, vivemos hoje um dos maiores desafios dos últimos cem anos em se tratando de medidas sanitárias, epidemiológicas, econômicas e sociais e as consequências todos estamos assistindo, que são as milhares de mortes, desemprego de milhões de pessoas, fechamento de milhares de empresas, diminuição da remuneração, estagnação econômica etc.

Assim, considerando que a saúde é um direito de todos e dever do Estado e as reiteradas decisões do STF, sobre a competência do Município para legislar sobre saúde pública (art. 23, inciso II, da Carta da República), bem como o art. 241 da CF /88 e as Leis Nacionais nº11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e 14.125/2021, que autoriza os entes federados a adquirir vacinas, opinamos pela legalidade da matéria.

Pará de Minas, 17 de março de 2021.

Antônio Carlos Lucas
Procurador Geral

Sheila Bastos Gomes
Procuradora Adjunta