



PARECER JURÍDICO Nº 126 DE 2021.

OBJETO: Projeto de Lei nº 134/21

AUTOR: Roberta Brito

INTERESSADO: Comissão de Justiça e Redação

ASSUNTO (EMENTA): Estabelece regras para garantir a imunização completa da população do município de Formosa contra a Covid-19.

Por ser atribuição dessa Assessoria Jurídica assessorar as Comissões Permanentes, emite-se parecer sobre o Projeto de Lei nº 134/21, de autoria da vereadora Roberta Brito.

1

O presente Projeto está acompanhado dos seguintes elementos/documentos/anexos:

- ☒ justificativa;
- ☐ impacto financeiro e orçamentário;
- ☐ cronograma físico financeiro;
- ☐ cláusula financeira;
- ☒ cláusula de vigência;
- ☐ cláusula revogatória;
- ☐ disposições transitórias;

A ver da Assessoria Jurídica, o Projeto de Lei é:

- ☐ constitucional com amparo no art. ;
- ☐ legal com amparo no art. ;
- ☒ inconstitucional por ferir o direito de certidão e outros direitos individuais;
- ☒ inconstitucional com amparo nos art. 5º, XIII, XXXIV, art. 37, I e II, art. 170, IV e VIII e parágrafo único;
- ☒ ilegal porque contraria dispositivos previstos na Lei federal 6.259/75, Decreto 78.231/1976, Decreto 86.364/81, Lei municipal 35-JP de 1989.

Assim, entende-se que:

- ☐ não há óbice à sua tramitação estando apto a ser apreciado pelo Plenário desta Casa de Leis;
- ☒ há óbice à sua tramitação por contrariar dispositivos constitucionais e legais supra mencionados.

Comentários adicionais;

Cumprе salientar que compete à Assessoria Jurídica, órgão integrante da estrutura administrativa da Câmara Municipal de Formosa-GO, dentre outras atribuições, analisar e opinar sobre aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa das proposições.

O assistente jurídico no desempenho de sua função, na forma do art. 133 da CF/88 e o art.2º, §3º c/c o art.7º, I, da Lei n. 8.906/1994, possui liberdade e autonomia para exprimir sua opinião técnica.

Ademais, importante registrar que o presente parecer, não obstante a sua importância para o processo legislativo, não tem efeito vinculante e tampouco caráter decisório, tendo as autoridades a quem couber a sua análise plenos poderes para acolhê-lo, no todo ou em parte, ou rejeitá-lo.

De igual forma, destaca-se que esta peça não substitui o parecer da CJR ou de outras comissões competentes para apreciar a matéria, na forma regimental.



Em primeira análise, salienta-se que a matéria é de interesse local, consoante o disposto no artigo 30, I e II, da Constituição da República, e art. 8, I, da Lei Orgânica do Município

Entretanto a proposta em tela versa sobre atos típicos de gestão e imiscui-se em atribuições de órgãos do Poder Executivo, notadamente no que tange à criação de atribuição ao Poder Executivo, o que não se coaduna com o princípio da separação dos poderes que está previsto no art. 2º da Constituição da República e art. 2º da Constituição do Estado de Goiás, disposição de observância obrigatória pelos Municípios.

Alexandre de Moraesⁱ ensina que o princípio da separação dos poderes “consiste em distinguir três funções estatais, quais sejam, legislação, administração e jurisdição, as quais devem ser atribuídas a três órgãos autônomos entre si, que as exercerão com exclusividade”, e deve ser observado pelos respectivos poderes da federação.

Ensinamento do escólio de José Afonso da Silvaⁱⁱ, por sua vez, destaca que a independência dos poderes significa que “a) a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais...”.

Daí decorre a previsão contida no art. 77, I da Carta da Província, aplicável especificamente aos Municípios, em que atribui ao Chefe do Poder Executivo municipal a competência para “exercer a direção superior da administração municipal”.

Na doutrina é pacífico o entendimento de que é atribuição do Chefe do Poder Executivo a função de administrar, que se revela em atos de organização, planejamento e execução de atividades inerentes ao Poder Público municipal, conforme ensina Hely Lopes Meirelles:

““A administração municipal é dirigida pelo Prefeito, que, unipessoalmente, como Chefe do Executivo local, comanda, supervisiona e coordena os serviços de peculiar interesse do Município, auxiliados por Secretários Municipais ou Diretores de Departamento, conforme a organização da Prefeitura e a maior ou menor desconcentração de suas atividades, sendo permitida, ainda, a criação das autarquias e entidades paraestatais, visando à descentralização administrativa. As leis locais são votadas pela Câmara de Vereadores, órgão colegiado, com função legislativa precípua para todos os assuntos de peculiar interesse do Município e funções complementares de fiscalização e controle da conduta político-administrativa do Prefeito (julgamento de suas contas, cassação de mandato etc.), de assessoramento governamental (indicações ao executivo) e de administração de seus serviços auxiliares (organização interna da Câmara)”ⁱⁱⁱ.

“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre matéria financeira; criam cargos, funções ou empregos; ... criam ou aumentam despesas... Se a Câmara desatendendo a privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas ou promulgadas que



sejam, nem por isso se nos afigura que convalêsçam do vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais, inerentes às suas funções, como não pode delegá-las ou aquiescer que o Legislativo as exerça.)^{iv}”.

De tal sorte, a pretensão do Poder Legislativo versada no projeto de lei em epígrafe caracteriza ingerência indevida na organização administrativa do Município, iniciativa que também encontra óbices na Lei Orgânica do Município, notadamente em virtude do exposto nos artigos 4º e 69, incisos I e V, verbis:

Art. 4º. São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Parágrafo Único. Ressalvadas as exceções previstas nesta lei, é vedado, a qualquer dos Poderes, delegar suas atribuições: quem for investido na função de um deles não poderá exercer a do outro

Art. 69 – Compete ao Prefeito:

I – exercer a direção superior da Administração Municipal ...

(...)

V – dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da Administração Municipal;

Além disso o projeto cria atribuições diretas para o Executivo, o que mencionado alhures, é vedado pela LOM.

O Egrégio Tribunal de Justiça de Goiás tem remansosa jurisprudência assentada no entendimento acerca da inconstitucionalidade de lei municipais de iniciativa de membros do Poder Legislativo que interferiram na gestão administrativa municipal, conforme demonstra a ementa do acórdão destacado:

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE FORMA. LEI MUNICIPAL Nº 10.020/2017. PROIBIÇÃO DO CORTE DE FORNECIMENTO DE ÁGUA NOS IMÓVEIS ONDE RESIDAM PESSOAS COM DEFICIÊNCIA OU ACAMADAS. INICIATIVA DO LEGISLATIVO. VETO DERRUBADO. DEFERIMENTO. **1. Em face do que dispõem os 2º, caput e §1º; 77, I e II; e 112, I, da Constituição do Estado de Goiás, o texto legal impugnado denota aparente inconstitucionalidade formal, a configurar invasão de competência do chefe do Poder Executivo local, incidindo igualmente no óbice da ausência de previsão orçamentária, bastante à aferição da plausibilidade do direito afirmado.** 2. A urgência da medida também se configura, porquanto patente o prejuízo à ordem jurídica e à sociedade, evidenciado pelo impacto orçamentário para o atendimento da despesa estabelecida pela lei impugnada, em detrimento aos serviços públicos essenciais para a população em geral. 3. Satisfeitos os requisitos legais (plausibilidade do direito e perigo da demora no



julgamento da ação), defere-se a suspensão da eficácia da Lei municipal nº 10.020, de 2 de março de 2017, de Goiânia, até o julgamento final desta ação. Medida cautelar deferida. (TJGO, Ação Direta de Inconstitucionalidade 5101745-19.2017.8.09.0000, Rel. BEATRIZ FIGUEIREDO FRANCO, Corte Especial, julgado em 29/06/2017, DJe de 29/06/2017). g.n

Ultrapassada essa primeira barreira, devemos nos aprofundar nas demais ilegalidades flagrantes do projeto em análise.

Apesar do sistema de saúde do Brasil ser direito social, dever de todos, inclusive do Estado e de ser um sistema único, ele, também é uma rede regionalizada e hierarquizada, com descentralização e direção única em cada esfera de governo. (art. 198, CF/88).

Ocorre que a lei 6.259/75, que dispõe sobre a organização das ações de Vigilância Epidemiológica, sobre o Programa Nacional de Imunizações, estabelece normas relativas à notificação compulsória de doenças, e dá outras providências é bem clara ao dispor em seu art. 3º que **cabe ao Ministério da Saúde a elaboração do Programa Nacional de Imunizações, que definirá as vacinações, inclusive as de caráter obrigatório**. E continua no artigo 6º definindo que “os governos estaduais, com audiência prévia do Ministério da Saúde, poderão propor medidas legislativas complementares visando ao cumprimento das vacinações, obrigatórias por parte da população, no âmbito dos seus territórios”. E fecha no parágrafo único, afirmando que “as medidas de que trata este artigo serão observadas pelas entidades federais, estaduais e municipais, públicas e privadas, no âmbito do respectivo Estado”.

Assim, não poderia uma lei municipal obrigar a vacinação, condicionando, inclusive, o exercício de direitos constitucionais basilares à tal prática, se referida imunização não foi considerada obrigatória pelo órgão competente, tampouco foi aventada em âmbito estadual, com audiência prévia do Ministério da Saúde.

Para solidificar o entendimento, trago à colação dispositivo do Decreto nº 78.231/1976, que regulamenta a Lei nº 6.259/75:

Art. 27. Serão obrigatórias, em todo o território nacional, as vacinações como tal definidas pelo Ministério da Saúde, contra as doenças controláveis por essa técnica de prevenção, consideradas relevantes no quadro nosológico nacional.

Parágrafo único. Para efeito do disposto neste artigo o Ministério Saúde elaborará relações dos tipos de vacina cuja aplicação será obrigatória em todo o território nacional e em determinadas regiões do País, de acordo com comportamento epidemiológico das doenças.

Art. 28. As Secretarias de Saúde dos Estados, do Distrito Federal, e dos Territórios poderão tornar obrigatório o uso de outros tipos de vacina para a população de suas áreas geográficas desde que:

I - obedeçam ao disposto neste Decreto e nas demais normas complementares baixadas para sua execução pelo Ministério da Saúde;

II - o Ministério da Saúde aprove previamente, a conveniência da medida;

III - reunam condições operacionais para a execução das ações.



No inciso I do art. 3º a autora da propositura condiciona o ingresso nas creches, estabelecimentos de ensino fundamental, médio e superior, públicos e privados de alunos, professores, funcionários e prestadores de serviço comprovação da imunização. É certo que a saúde é direito de todos e dever do Estado, segundo inteligência do art. 196, da CF/88, há outros direitos albergados pela Carta Magna que também devem ser observados e respeitados, sob pena de ruptura da ordem constitucional.

Ao vedar o acesso de alunos, servidores, funcionários e prestadores de serviço às dependências de ensino de qualquer nível de escolaridade, inclusive os de natureza privada, há interferência na livre iniciativa, nos contratos de trabalho e qualquer regra jurídica com restrição ao emprego deve ser criada unicamente pela União, que tem a competência exclusiva para legislar sobre o direito do trabalho. Quanto aos servidores, se a obrigação de imunização deve estar expressa no Regime Jurídico, no caso em tela, a Lei 143-JP de 1991. No tocante aos alunos, há muitos casos em que eles são menores de idade e os pais tem convicções religiosas, filosóficas que desaprovam a vacinação, gerando um imbróglio ético, moral e jurídico.

É louvável e altruísta o argumento da preservação da saúde da coletividade, ocorre que enquanto não houver lei federal prevendo como requisito para manutenção ou admissão no emprego a vacinação contra o coronavírus, é inviável a iniciativa da legisladora, pois inviabilizaria o exercício do direito social ao trabalho.

No inciso II do mesmo art. 3º, a comprovação de vacinação, agora, é condição para a obtenção de documentos públicos, inscrição em concursos públicos, ingresso em cargos públicos e demais modalidades de relação com o poder público.

O artigo 5º da CF/88 consagra as liberdades individuais e entre elas, se encontra o direito a certidão, vejamos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a);

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

Para Nina Ranieri, certidões "são documentos oriundos de autoridade ou de agente do Poder Público, que nessa qualidade provam ou confirmam determinado ato ou fato. São provas documentais, sendo esta sua finalidade. Constituem garantia em favor de terceiro da veracidade do afirmado. As certidões podem ser administrativas ou forenses. Compreendem, em geral, a doutrina e a jurisprudência o conceito de certidão em sentido lato." Continua a citada jurista, consignando que "a moderna doutrina administrativa, em consonância com o desenvolvimento tecnológico, não distingue entre certidões, cópias ou fotocópias de documentos."

A obtenção de certidões dos Poderes Públicos, subordina-se ao atendimento de pressupostos constitucionalmente elencados, por ser Direito subjetivo: a) ser o requerente o interessado; b) destinar-se ao atendimento das circunstâncias de defesa de direitos e esclarecimento de situações pessoais, com indicação das razões do requerimento, e; c) não ter o documento natureza sigilosa (arcana praxis). Somente a ausência de um desses pressupostos, enseja o indeferimento do pedido.

Ora, para a obtenção da certidão, os pressupostos são *numerus clausus* e não pode haver ampliação do rol, ainda mais por determinação de uma lei municipal.



No tocante a inscrição em concursos públicos, mais uma vez há invasão na competência do Executivo e uma barreira de caráter prático: a maioria das inscrições são feitas por meio eletrônico e não haveria como milhares de pessoas comprovarem a imunização, como condicionante de inscrição no certame.

O art. 37, I da Constituição Federal preceitua que os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei e no inciso II determina que 'a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei.

Por uma análise no anteparo jurídico existente, percebe-se que no ato da inscrição dos concursos, deverá ser exigida apenas a apresentação documento oficial de identidade e declaração firmada pelo candidato, sob as penas da lei, de que possui os demais documentos comprobatórios das condições exigidas para inscrição.^v

Pela exegese da Lei estadual nº 19.587/2017, que estabelece normas gerais para a realização de concursos públicos no âmbito da administração Pública estadual, no art. 13 a imposição de exigências de sexo, idade, características físicas ou de qualquer outra natureza exige expressa previsão legal e relação, objetivamente demonstrada no edital do concurso, da incompatibilidade da característica individual para o exercício do cargo ou emprego público.

A lei municipal 35-JP que dispõe sobre o ingresso no serviço público do Município de Formosa, não traz nenhuma condicionante ao ingresso no serviço público, a não ser o de ser aprovado em concurso público de provas ou provas e títulos.

Assim, qualquer outra condicionante seria ilegal e inconstitucional.

É notório que o STF considerou a vacinação obrigatória constitucional, mas entre outros argumentos, à época, o relator Ricardo Lewandowski asseverou em seu voto que **“a decisão política sobre a obrigatoriedade da vacinação deve, obviamente, levar em consideração os consensos científicos, a segurança e eficácia das vacinas, a possibilidade de uma distribuição universal, os possíveis efeitos colaterais, sobretudo aqueles que possam implicar risco de vida, além de outras ponderações da alçada do administrador público. Esse sopesamento é especialmente relevante porque existem preocupações legítimas com o ritmo acelerado com que as vacinas contra a Covid-19 vem sendo desenvolvidas e testadas.**

Reputo oportuno, ainda, ressaltar o recente acórdão prolatado pelo Plenário do STF no julgamento conjunto das ADIs 6.421-MC/DF, 6.422- MC, 6.424-MC, 6.425-MC, 6.427- MC, 6.428-MC e 6.431-MC, todas de relatoria do Ministro Roberto Barroso, no qual esta Suprema Corte assentou que “decisões administrativas relacionadas à proteção à vida, à saúde e ao meio ambiente devem observar standards, normas e critérios científicos e técnicos, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas”. Esses, com efeito, constituem parâmetros mínimos que devem guiar o Poder Público na decisão de implementar eventual obrigatoriedade de imunização, **é perfeitamente possível a adoção de uma política de saúde pública que dê ênfase na educação e na informação, ao invés de optar pela imposição de restrições ou sanções, como instrumento mais adequado para atingir os fins pretendidos. De fato, diante dos riscos existentes, ou mesmo daqueles simplesmente percebidos como tais pela população, seria eticamente discutível encarar a obrigatoriedade como a primeira opção”.**

As vacinas são uma das mais efetivas ferramentas para proteção das pessoas contra a covid-19. Consequentemente, com a vacinação contra a covid-19 em andamento e a possibilidade de tornar a vacinação obrigatória a fim de aumentar as taxas de vacinação e atingir as metas de saúde pública é salutar entender se seria adequada a vacinação obrigatória, em quais condições, para quem e em quais contextos.

Não é incomum que os governos e as instituições determinem certas ações ou tipos de comportamento para proteger o bem-estar de indivíduos ou comunidades. Essas normas podem ser eticamente justificadas, pois podem ser cruciais para proteger a saúde e o bem-estar do público. No entanto, como as normas que determinam uma ação ou comportamento interferem na liberdade e na



autonomia individuais, elas devem buscar um equilíbrio entre o bem-estar da comunidade e as liberdades individuais. Embora a interferência na liberdade individual por si só não torne uma intervenção normativa injustificada, essas normas levantam uma série de considerações e preocupações éticas e devem ser justificadas pelo avanço de outro objetivo social valioso, como a proteção da saúde pública.

Ainda assim, as normas de “vacinação obrigatória” limitam a escolha individual de maneiras não triviais, tornando a vacinação uma condição para que a pessoa possa, por exemplo, frequentar a escola ou trabalhar em áreas ou locais específicos, como no caso do atendimento de saúde. Tais normas não são incomuns, embora deva ser destacado que a Organização Mundial da Saúde (OMS) atualmente não apoia a determinação de exigências de vacinação contra a covid-19, tendo argumentado que é melhor trabalhar com campanhas de informação e com a disponibilização de acesso às vacinas^{vi}. Além disso, a OMS emitiu recentemente uma declaração de posição de que as autoridades nacionais e os operadores de transportes não devem exigir a vacinação contra a covid-19 como condição para viagens internacionais^{vii}.

No tocante à técnica legislativa, anota-se que a propositura se adequa às normas de redação técnico-legislativa e aos moldes da LC nº 95/98.

Nestes termos, é do entendimento dessa assessoria jurídica que a propositura não reúne condições, sob o aspecto jurídico, de ser apreciada pelos vereadores desta Edilidade.

No mais não existem mais apontamentos a serem feitos.

É o meu parecer salvo melhor juízo.

Formosa, 25 de agosto de 2021.

ASSISTENTE JURÍDICO

ⁱ Direito Constitucional, 27ª ed. Editora Atlas, São Paulo, 2011 p. 214.

ⁱⁱ Curso de Direito Constitucional Positivo, 33ª ed. Malheiros, São Paulo, 2010, p. 110

ⁱⁱⁱ Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, 35ª ed, 2011, 849/850

^{iv} Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed. Malheiros, São Paulo 563-4

^v Art. 2º do Decreto nº 86.364 de 14 de setembro de 1981

^{vi} Organização Mundial da Saúde. Conferência virtual da imprensa sobre a covid-19, 7 de dezembro de 2020 (<https://www.who.int/publications/m/item/covid-19-virtual-press-conference-transcript-7-december-2020>).



ESTADO DE GOIÁS

PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA

vii Organização Mundial da Saúde. Documento de posição provisória: Considerações sobre prova de vacinação contra a covid-19 para viajantes internacionais. Genebra: Organização Mundial da Saúde; 2021 (<https://www.who.int/news-room/articles-detail/interim-position-paper-considerations-regarding-proof-of-covid-19-vaccination-for-international-travellers>).