



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG
PROTOCOLO: 928/2021
DATA ENTRADA: 18 de Fevereiro de 2021
PROJETO DE LEI nº 8.809 de 2021

Ementa: Institui sistema de transparência para o rastreamento das doses e para a identificação da população vacinada na Cidade de Caruaru, e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o projeto que dispõe sobre a instituição de sistema de transparência para o rastreamento das doses e para a identificação da população vacinada na Cidade de Caruaru, apresentado pelo Vereador Irmão Ronaldo.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno.

Segundo justificativa anexa ao projeto: *“Existe um temor muito grande diante da possibilidade de faltarem vacinas. Por isso, precisamos garantir que os grupos e categorias prioritárias sejam imunizadas e que não haja pessoas furando a fila. Os imunizantes são escassos e temos muitas pessoas vulneráveis que precisam acessar a vacina rapidamente.”*

Pugna pela legalidade e constitucionalidade, convocando os nobres pares para a aprovação do projeto.

É o relatório.



Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta **Consultoria Jurídica Legislativa** não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 273 – A **Consultoria Jurídica Legislativa** acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, **a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido **parecer escrito** das respectivas **Comissões Permanentes ou de Comissão Especial**.



Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade da Consultoria Jurídica Legislativa assessorar as comissões, emitindo para tanto o respectivo parecer jurídico, de forma escrita ou não, a fim de assegurar a legalidade dos atos relacionados à atribuição do Poder Legislativo Municipal.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a **opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes**, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, **não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação** e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.



Observa-se que autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

Ademais, o projeto não invade a iniciativa privativa do Executivo, respeitando a Separação dos Poderes, pois, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), a iniciativa parlamentar é admissível quando se tratar de projeto de lei que objetive apenas conferir **transparência a atos do Poder Público**.

Desta forma, não resta outro reconhecimento senão, a indicação de matéria de competência legislativa municipal, no exercício do controle externo da administração Pública, o qual lhe foi atribuído pelo Poder Constituinte.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação simbólica e por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno, verbis:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - **Por maioria simples**, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, a Câmara **deliberará sobre todas as matérias**, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

5. DO MÉRITO

Preliminarmente, deve ser registrado que a publicidade e a transparência são princípios que devem reger a atuação da Administração Pública como um todo, consoante determinam a Constituição Federal (art. 37, caput).



Importante observar também que devido à conformação jurídica do Estado brasileiro, o pleno acesso dos cidadãos às informações relativas à coisa pública, bem como o direito destes de fiscalizar os negócios públicos, revestem-se da qualidade de direito fundamental.

Verifica-se, então, que é imperiosa a divulgação pela Administração das informações de interesse público em cumprimento ao princípio da publicidade, o qual não pode ser compreendido apenas no aspecto formal de mera publicação na imprensa oficial dos atos, contratos, leis, etc. Ainda a respaldar a propositura, tem-se o art. 5º, XXXIII da Carta Magna, *in verbis*:

Art. 5º... XXXIII - Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Vale destacar que o dispositivo constitucional acima mencionado, ainda é regulamentado pela **Lei Federal nº 12.527/11**, conhecida como "**Lei de Acesso à Informação**", no qual deixa claro que a informação constitui direito fundamental de quarta geração, sendo a publicidade dos atos administrativos uma das formas de efetivação dessa garantia de ordem constitucional, estando previsto em seu artigo 3º, *in verbis*:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; (...)

O artigo 6º da Lei acima mencionada, ainda trata sobre o acesso a informações e da sua divulgação, destaca que a competência será dos órgãos e entidades do poder público, observando os requisitos da norma em questão:

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:



I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Ademais, é dever do Parlamentar exercer o controle externo da administração Pública, cabendo a responsabilidade de fiscalizar os atos e as ações do governo local, função que lhe é atribuída pela Constituição Federal e Estadual.

Indubitável, portanto, a boa-fé do edil em propor importante proposição, mostrando-se consciente do papel de parlamentar e preocupado com a gestão transparente da coisa pública. Acontece que, como restará demonstrado, a publicidade e o controle das ações de vacina, relacionadas a COVID-19, estão devidamente legisladas em âmbito nacional, abarcando, inclusive, todos os aspectos constantes do projeto.

É de saber comum que a Constituição Federal de 1988 conferiu à saúde pública, no Brasil, o *status* de direito fundamental, previsto no Título II – Dos Direitos Fundamentais e Garantidas Fundamentais – Capítulo II – Dos Direitos Sociais, vide art. 6º:

Art. 6º São direitos sociais a educação, **a saúde**, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015\)](#)

Continuando no Art. 196:

Art. 196. **A saúde é 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 sua promoção, proteção e recuperação.

Em momento de pandemia é unânime o entendimento que a interrupção da circulação da COVID-19 depende de uma vacina eficaz e com administração em, pelo menos, **70%** da população. Ser vacinado é um direito de qualquer indivíduo, conforme ressaltado na RECOMENDAÇÃO Nº 073, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2020, provinda do Conselho Nacional de Saúde.



O projeto atua sobre esse imunizante, tornando públicas todas as informações relacionadas a vacinação, no município de Caruaru-PE, facilitando o acesso do povo – maior interessado -. Já prevendo essa situação, o **Plano Nacional de Operacionalização da Vacina contra a COVID-19**, do Ministério da Saúde, destinado aos responsáveis pela gestão da operacionalização e monitoramento da vacinação, **tanto na instância federal, como estadual e municipal**, no item 5.3, obriga que a administração pública disponibilize, em site, as informações que segue:

5.3. Gestão da Informação

Para a análise do desempenho da Campanha, informações de doses aplicadas e coberturas vacinais (CV) estão disponibilizadas aos gestores, profissionais de saúde e para a sociedade por meio do Painel de Visualização (Vacinômetro) e poderá ser acessado pelo link: <https://localizasus.saude.gov.br/> contendo diferentes relatórios, gráficos e mapas.

No referido painel **há dados de doses aplicadas das vacinas contra covid-19, por grupo prioritário, por UF e municípios**, por um determinado período de tempo, **por sexo, por faixa etária, por tipo de vacina e tipo de dose**. Ainda apresenta as coberturas vacinais do Brasil, das UF e dos municípios, por grupo prioritário, em um determinado período de tempo, por sexo, por faixa etária e a distribuição espacial das coberturas vacinais segundo as UF e municípios. Neste, também constam os quantitativos de doses distribuídas para estados.

Para acesso interno do Ministério da saúde foram desenvolvidos mais dois painéis de contribuição. São eles:

1 - Distribuição dos EAPV, segundo pessoa, lugar e tempo, e ainda, por tipo de vacina e tipos de dose. Serão apresentados os gráficos de dados gerais do Brasil, estados e municípios de acordo com diferentes filtros. Terão dados e informações de EAPV por grupo

prioritário, por tipo de evento, por tipo de evento adverso associado, por sexo e faixa etária, por fabricantes e vacinas, por diagnóstico clínico, por tipo de manifestação clínica, por classificação de causalidade e por status da investigação.

2 - O de logística, garantirá o acompanhamento e rastreabilidade das vacinas COVID-19 nas diversas unidades da rede de frio, desde a instância nacional até a entrega do produto, na instância local da rede de frio, nas unidades de vacinação.

Esse painel permite o monitoramento de estoque e controle de consumo e, eventuais perdas operacionais e *status* de quarentena da vacina, em informações gráficas e/ou numéricas, potencializando as tomadas de decisões logísticas oportunas por parte do Ministério da Saúde.

O Ministério da Saúde, por intermédio do DATASUS, disponibilizará os **microdados referentes à Campanha Nacional de Vacinação contra a Covid-19, no Portal <https://opendatasus.saude.gov.br/>**, com registro individualizado e dados anonimizados, respeitando o disposto na Lei n.º 13.709, de 14 de agosto de 2018,

conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Os dados estarão publicados no OpendataSUS de acordo com o formato de dados abertos, ou seja, *Comma Separated Values* (CSV) ou *Application Programming Interface* (API).

A obtenção desses dados pode ser feita via portal, selecionando o documento e clicando no botão de *download*, ou via API do *Comprehensive Knowledge Archive Network* (CKAN). A chave de acesso é obtida na página do perfil do usuário. Para mais informações acessar <https://docs.ckan.org/en/2.9/api/>.

Salienta-se que os dados individualizados e identificados estarão disponíveis somente para os profissionais da saúde

devidamente credenciados e com senhas, resguardando toda a privacidade e confidencialidade das informações, para acompanhamento da situação vacinal no estabelecimento de saúde.

Na Nota Informativa nº 1/2021 CGPNI/DEIDT/SVS/MS inclui maiores esclarecimentos acerca do acesso aos dados e informações para o acompanhamento do desempenho da Campanha, dentre outros.

Em visita a página oficial do município, disponibilizado em: <https://caruaru.pe.gov.br/portal-da-transparencia/acompanhamento-vacinacao>, todas as informações públicas exigidas pelo **Plano Nacional de Operacionalização da Vacina contra a COVID-19**, estão disponíveis de forma acessível, inclusive com dados individualizados, informação que deveria até estar restrita, mas que foram divulgadas para fins de maior publicidade.

Deste modo, como a direção do SUS é exercida, no âmbito do município, pelo Secretário Municipal de Saúde, a teor do art. 9º da Lei Federal nº 8.080/1990, e foram adotadas práticas efetivas de transparência na vacinação previstas na **Medida Provisória nº 1.026, de 6 de janeiro de 2021**, a Consultoria Jurídica **preconiza já haver legislação nacional sobre o tema, eis o teor:**

Art. 14. A administração pública disponibilizará em sítio eletrônico oficial na internet informações atualizadas a respeito do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a **Covid-19** e de sua execução, que conterà, no mínimo:

I - a relação do quantitativo de vacinas adquiridas, com indicação:

- a) do laboratório de origem;
- b) dos custos despendidos;
- c) dos grupos elegíveis; e
- d) da região onde ocorreu ou ocorrerá a imunização; e

II - os insumos, bens e serviços de logística, tecnologia da informação e comunicação, comunicação social e publicitária e treinamentos destinados à vacinação contra a **covid-19**.

Parágrafo único. Para fins do disposto no **caput**, serão observados, no que couber, o disposto na Lei nº 12.527, de 2011, e na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.

Art. 15. Os estabelecimentos de saúde, públicos e privados, deverão registrar diariamente e de forma individualizada os dados referentes a aplicação das vacinas contra a **covid-19** e de eventuais eventos adversos em sistema de informação disponibilizado pelo Ministério da Saúde.



Parágrafo único. Na hipótese de alimentação **off-line**, será respeitado o prazo de quarenta e oito horas para alimentação dos sistemas do Ministério da Saúde.

Art. 16. A Anvisa, de acordo com suas normas, poderá conceder autorização excepcional e temporária para a importação e distribuição de quaisquer vacinas contra a **covid-19**, materiais, medicamentos, equipamentos e insumos da área de saúde sujeitos à vigilância sanitária, sem registro na Anvisa e considerados essenciais para auxiliar no combate à **covid-19**, desde que registrados por, no mínimo, uma das seguintes autoridades sanitárias estrangeiras e autorizados à distribuição em seus respectivos países:

I - **Food and Drug Administration - FDA**, dos Estados Unidos da América;

II - **European Medicines Agency - EMA**, da União Europeia;

III - **Pharmaceuticals and Medical Devices Agency - PMDA**, do Japão;

IV - **National Medical Products Administration - NMPA**, da República Popular da China; e

V - **Medicines and Healthcare Products Regulatory Agency - MHRA**, do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte.

§ 1º As solicitações de autorização de que trata **ocapute** as solicitações de autorização para o uso emergencial e temporário de vacinas contra a **covid-19** deverão ser avaliadas pela Anvisa, dispensada a autorização de qualquer outro órgão da administração pública direta ou indireta para os produtos que especifica.

§ 2º Para fins do disposto no § 1º, a Anvisa poderá requerer, fundamentadamente, a realização de diligências para complementação e esclarecimentos sobre os dados de qualidade, eficácia e segurança de vacinas contra **acovid-19**.

§ 3º O profissional de saúde que administrar a vacina autorizada pela Anvisa para uso emergencial e temporário deverá informar ao paciente ou ao seu representante legal:

I - que o produto ainda não tem registro na Anvisa e que teve o uso excepcionalmente autorizado pela Agência; e

II - os potenciais riscos e benefícios do produto.

Art. 17. Até o término do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a **Covid-19**, o receituário médico ou odontológico de medicamentos sujeitos a prescrição e de uso contínuo será válido.

Parágrafo único. O disposto no **ocaput** não se aplica ao receituário de medicamentos sujeitos ao controle sanitário especial, que seguirá as normas da Anvisa.

Art. 18. A fim de manter o acompanhamento da eficácia do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a **Covid-19**, são obrigatórios a atualização dos sistemas disponibilizados pelo Ministério da Saúde e o compartilhamento entre órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal de dados essenciais à identificação de pessoas infectadas, em tratamento ambulatorial ou hospitalar, ou com suspeita de infecção pelo coronavírus (SARS-CoV-2), observado o disposto na Lei nº 13.709, de 2018.

Parágrafo único. A obrigação a que se refere **ocaput** estende-se às pessoas jurídicas de direito privado, quando os dados forem solicitados por autoridade sanitária.

Art. 19. O Ministro de Estado da Saúde editará as normas complementares necessárias à execução do disposto nesta Medida Provisória.

Art. 20. Esta Medida Provisória se aplica aos atos praticados e aos contratos ou instrumentos congêneres firmados até 31 de julho de 2021, independentemente do seu prazo de execução ou de suas prorrogações.

Neste contexto, não se vislumbra interesse local a atrair a competência legislativa do município, nos termos do Art. 30, inciso I, da CF/88. Ora, há norma nacional tratando do tema



afastando, deste modo a competência do município em legislar sobre o objeto, visto ausente o ineditismo.

Portanto, considerando que a proposição trata de norma relacionada a transparência na aplicação dos imunizantes e, como demonstrado, o Plano Nacional de Operacionalização da Vacina da COVID-19, juntamente com a Medida Provisória 1.026/2021, abordam o mesmo tema, resta clara a existência de legislação nacional, afastando o interesse local.

6. DAS EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

7. CONCLUSÃO

Por todo exposto, é o presente parecer **não vinculante** para **opinar** em sentido desfavorável à admissibilidade do Projeto de Projeto 8.809/21, tendo por fundamento a legislação colacionada.

É o parecer, à superior consideração.

Câmara Municipal de Caruaru, 21 de Abril de 2021.

Anderson Mélo

OAB/PE 33.933

[Analista Legislativo – Esp. Direito] mat. 740-1

Stefany Mariano de Moura

Estagiária de Direito



De acordo.

José Ferreira de Lima Netto.
Consultor Jurídico Geral