



**CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Conceição do Castelo, ES, 06 de julho de 2021.

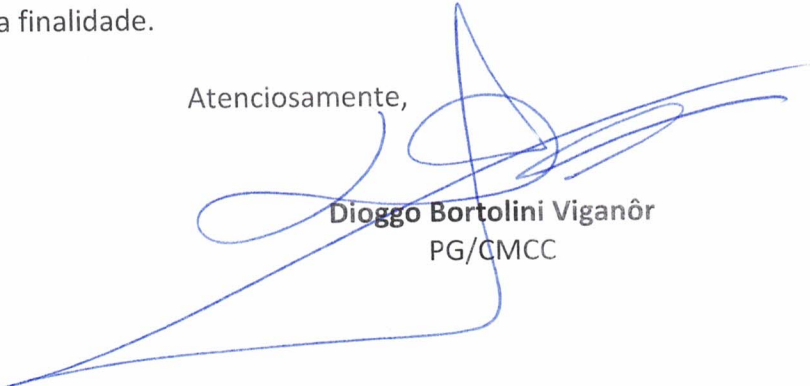
Memorando nº 13/2021 – PG/CMCC  
Projeto de Lei do Poder Legislativo nº 005/2021.

Ao: Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal  
de Conceição do Castelo – ES.

Exmo. Sr:

Vimos à presença de Vossa Senhoria apresentar Parecer Jurídico em anexo, referente ao Projeto de Lei em epígrafe, encaminhado a esta Procuradoria Geral para fins dessa finalidade.

Atenciosamente,

  
**Diogo Bortolini Viganôr**  
PG/CMCC

Recebido em:

Recebi em 06  
07  
21





## CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

### PARECER

Trata-se de Parecer Jurídico referente ao Projeto de lei do Poder Legislativo nº 005/2021, que Dispõe sobre penalidades a serem aplicadas em caso de descumprimento da ordem de vacinação dos grupos prioritários, de acordo com a fase cronológica definida no plano nacional e/ou municipal de imunização contra COVID-19.

A Ementa acima resume o objeto em análise

Inicialmente, temos que a saúde é direito de todos, indistintamente, e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que objetivem à redução do risco de doenças, o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção e proteção, na forma dos arts. 196 e seguintes, da Constituição Federal.

Nos termos do art. 197 do Texto Constitucional, as ações e serviços de saúde possuem relevância pública, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sob sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou por intermédio de terceiros.

Portanto, o direito à saúde, previsto no art. 6º da Lei Maior, como todo direito social, aponta dupla vertente, a saber: possui natureza negativa, impondo ao Estado ou a terceiros o dever de abstrair-se da prática de atos que lhe prejudiquem; e a natureza positiva, segundo a qual, fomenta-se um Estado prestacionista para a implementação do direito social.

Nesta seara, todos os entes da Federação têm o dever de cooperar e se integrar para proteger a saúde dos cidadãos.

Acerca do tema, assim se manifestou o Ministro Ricardo Lewandowski em decisão liminar na ADPF nº 770/DF:

"É por isso que inexistente qualquer dúvida de que o direito social à saúde coloca-se acima da autoridade de governantes episódicos, pois configura, como visto, um dever cometido ao Estado, compreendido como uma "ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território".

Vale lembrar, por oportuno, que o Brasil, segundo a Constituição de 1988, adotou a forma federal de Estado, "formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e Distrito Federal." Pois bem. Nesta sistemática de cooperação dos entes

Av. José Grilo, nº 152, Centro, Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310



Autenticar documento em <https://cmcc.es.gov.br> / Site: [www.cmcc.es.gov.br](http://www.cmcc.es.gov.br)

com o identificador 310035003300380039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Brasil.



## CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

federados para a manutenção do direito social à saúde, nos termos do artigo 3º da Lei Federal nº 6259/1975, é atribuição do Ministério da Saúde a elaboração e coordenação de Plano Nacional de Imunização.

Vejamos:

"Art 3º Cabe ao Ministério da Saúde a elaboração do Programa Nacional de Imunizações, que definirá as vacinações, inclusive as de caráter obrigatório.

Parágrafo único. As vacinações obrigatórias serão praticadas de modo sistemático e gratuito pelos órgãos e entidades públicas, bem como pelas entidades privadas, subvencionadas pelos Governos Federal, Estaduais e Municipais, em todo o território nacional.

Art 4º O Ministério da Saúde coordenará e apoiará, técnica, material e financeiramente, a execução do programa, em âmbito nacional e regional.

§ 1º As ações relacionadas, com a execução do programa, são de responsabilidade das Secretarias de Saúde das Unidades Federadas, ou órgãos e entidades equivalentes, nas áreas dos seus respectivos territórios.

§ 2º O Ministério da Saúde poderá participar, em caráter supletivo, das ações previstas no programa e assumir sua execução, quando o interesse nacional ou situações de emergência o justificarem."

Assim, a **imunização dos munícipes contra a COVID-19 deve observar o Plano Nacional de Imunização**. Não obstante, cada vez mais temos acompanhado pelos veículos de informação o desrespeito à esta estratégia de imunização com a burla da ordem de preferência estabelecida.

Em resposta a esta conduta temos visto desde de decisões judiciais que impedem a aplicação da segunda dose da vacina aqueles que desrespeitaram a ordem de preferência, até a responsabilização em âmbito criminal por delitos que perpassam pelo peculato (art. 312 do CP), corrupção (art. 317 do CP) e dano qualificado (art. 163, parágrafo único, do CP). Isso sem mencionar a possibilidade de caracterização concomitantemente de improbidade administrativa.

À guisa de informação, registramos que encontra-se em trâmite no Congresso Nacional, dentre outros, o PL nº 13/2021 que altera o Código Penal para tipificar a conduta de quem burla a ordem de vacinação durante situação de emergência em saúde pública de importância nacional.

Em cotejo, temos que ao Município cabe, ainda, a prerrogativa de fixar as condicionantes de atividades, bens e serviços que sejam nocivos ou inconvenientes ao bem estar da população local, dado que lhe incumbe o exercício do poder de polícia.

**Av. José Grilo, nº 152, Centro, Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310**



Autenticar documento em <https://cmcc.splonline.com.br/autenticidade>  
com o identificador 310035003300380039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente  
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-  
Brasil.



## CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A essas normas é o que se convencionou chamar de posturas municipais, que disciplinam o exercício do poder de polícia administrativa do Poder Público sobre os estabelecimentos locais, bem como sobre seus munícipes.

**Não se tratando o tema em questão de iniciativa privativa do Chefe do Executivo a aplicação de multa por ato indevido dos cidadãos e não havendo manifestação de interferência indevida de um poder na seara do outro, não vislumbramos óbices à instituição da multa em seara administrativa para coibição da prática de desrespeito da ordem de imunização estabelecida, tal como consta na propositura.**

Entretanto, alertamos que melhor andaria o legislador municipal, no caso, se incluísse a ordem de polícia respectiva no Código de Posturas Municipal a fim de se aproveitar de toda a sistemática de sanção nele já existente.

Além disso, os §§ 1º e 3º do artigo 2º do projeto de lei, ao se referir agente público, adentra matéria pertinente ao regime jurídico (sanção de servidor) de iniciativa privativa do Chefe do Executivo local, na forma do art. 61, § 1º, II, "c", da Constituição Federal.

Além disso, caberia na espécie instauração de processo administrativo disciplinar para apuração dos fatos, assegurada a ampla defesa e contraditório, podendo a conduta ser reputada gravíssima e levar a demissão a bem do serviço público conforme as circunstâncias do caso.

Em assim sendo, os dispositivos da propositura em tela dirigidos aos servidores públicos não reúnem condições para validamente prosperar.

Também, dispositivos de projeto de lei contidos do artigo 3º do Projeto de Lei, sobre os "valores decorrentes das multas deverão ser recolhidos..." adentra na esfera típica de atuação do Poder Executivo e da Reserva de Administração.

Não pode, com efeito, dispositivo normativo de iniciativa de parlamentar, determinar como serão destinados recursos arrecadados em decorrência da aplicação de multas.

Nesse sentido, destacamos trecho de Parecer do Ministério Público do Estado de São Paulo na Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual nº 0185378-78.2013.8.26.0000:

"A matéria disciplinada pela Lei encontra-se no âmbito da atividade administrativa do Município, cuja direção superior cabe ao Prefeito Municipal, com auxílio dos Secretários Municipais. A destinação dos recursos provenientes das multas de

**Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310**



Autenticar documento em <https://cmcc.spionline.com.br/autenticidade>

com o identificador 310035003300380039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Brasil.



## CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

trânsito ao Fundo Municipal de Segurança Pública criado por iniciativa parlamentar, é atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos Direitos Fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da administração. Não se trata, evidentemente, de atividade sujeita a disciplina legislativa. O poder Legislativo não pode através de lei ocupar-se da administração para gerir a aplicação dos recursos públicos, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo. Assim, quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, em função da vinculação de recursos público obtidos com as multas oriundas das infrações de trânsito, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação de poderes. Cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e oportunidade da destinação dos recursos públicos. Trata-se de atuação 5 administrativa que decorre de escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder. A inconstitucionalidade, portanto, decorre da violação da regra da separação de poderes, prevista na Constituição Paulista e aplicável aos Municípios (art. 5º, art. 47, II e XIV, e art. 144)." (Disponível em:

[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria\\_Juridica/Controle\\_Constitucionalidade/ADIns\\_3\\_Pareceres/TJ%20-%200185378-78.2013.8.26.0000%20-%20GUARULHOS](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Controle_Constitucionalidade/ADIns_3_Pareceres/TJ%20-%200185378-78.2013.8.26.0000%20-%20GUARULHOS). Acesso em: 08/04/2017)

Sendo assim, a proposição legislativa é inconstitucional por incorrer em insanável vício de iniciativa e violar o princípio da separação e harmonia entre os poderes.

O artigo 5º do projeto de lei é igualmente inconstitucional. Ocorre que a regulamentação de leis com intuito de viabilizar sua aplicação já é competência típica do Chefe do Poder Executivo, na forma do artigo 84, IV, da Constituição Federal, norma que, pelo princípio da simetria das formas, é de reprodução obrigatória por Estados, Distrito Federal e Municípios. Logo, viola o princípio da separação de poderes que lei de iniciativa de parlamentar determine que o Poder Executivo pode realizar atribuição que já competência típica sua.

Com relação à redação do projeto de lei e a melhor técnica legislativa, caso não se opte por incluir a infração no Código de Posturas Municipais, seguindo sua sistemática, sugerimos as alterações que se seguem.

No artigo do projeto de lei que determina multa administrativa em Unidades Fiscais do Município (UFM) para o munícipe ou agentes públicos que cometerem fraude à ordem de preferência na Campanha de Imunização contra o Coronavírus".

**Av. José Grilo, nº 152, Centro, Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310**

–  3547-1201. **Autenticar documento em <https://cmccsptonline.com.br/autenticidade> ou em [cc.es.gov.br](http://cc.es.gov.br).**

com o identificador 310035003300380039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



## CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Mais correto seria que o dispositivo primeiro tipificasse a infração e, posteriormente, estabelecesse a pena de multa.

Sugerimos a adoção da seguinte redação:

"Art. 1º Constitui infração administrativa o desrespeito, mediante artifício, ardil ou outro meio fraudulento, à ordem de preferência na vacinação contra Covid-19 estabelecida no Plano Nacional de Imunização contra Covid-19 ou em plano estadual ou municipal de vacinação.

Penalidade - multa administrativa de 100 (cem) Unidades Fiscais do Município (UFM)."

Com relação aos sujeitos ativos da infração que podem receber a pena de multa, sugerimos que o tema seja tratado poderá ter a seguinte redação:

"Art. 2º Estão sujeitos à penalidade estabelecida no artigo 1º desta lei aquele que, mediante artifício, ardil ou outro meio fraudulento, desrespeite a ordem de prioridade na vacinação.

No projeto de lei, sugerimos a seguinte redação:

Art. \_\_\_º - As normas da presente lei serão aplicáveis enquanto perdurar a pandemia de Covid-19 ou até que a vacina contra o Coronavírus seja incluída no Calendário Anual de Vacinação.

Por todo o exposto, concluímos que o § 1º, I, do artigo 1º ; §§ 1º, 3º, 4º, 5º do artigo 2º; os artigos 3º, 5º e 6º do projeto de lei não merecem prosperar e lei de iniciativa parlamentar não pode adentrar em matéria atinente ao regime jurídico dos servidores públicos para criar sanção de multa aos servidores por condutas ilícitas ou contrárias ao interesse público.

Por último, esta Procuradoria Geral é no sentido de que o Projeto de Lei em análise é parcialmente inconstitucional, conforme as observações supra descritas, necessitando de alterações para o prosseguimento do Projeto.

***É o parecer.***

À Consideração Superior.

Conceição do Castelo, ES, 06 de julho de 2021.

**DIOGGO BORTOLINI VIGANOR**  
PG/CMCC

