



PL0038-21

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0038/21.

Trata-se de projeto de lei de autoria das nobres Vereadoras Luana Alves e Janaína Lima, o qual institui o sistema de transparência para o rastreamento das doses e para a identificação da população vacinada na Cidade de São Paulo.

De acordo com o projeto, deverão ser divulgadas, na forma de dados abertos e em plataforma centralizada, as seguintes informações: identificação do lote; quantidade de doses encaminhadas no lote; identificação do responsável pelo transporte do lote até à Unidade de Saúde; quantidade de doses ainda disponível no lote; identificação do vacinado, devendo constar, pelo menos, o nome completo; data da(s) vacinação(ões); local da(s) vacinação (ões); grupo de vacinação a que pertence o indivíduo, seja qual for o seu grau de prioridade; identificação do profissional que qualificou o indivíduo, seja qual for o seu grau de prioridade; identificação do profissional que aplicou a vacina; e identificação do lote ao qual pertence a vacina aplicada.

Não obstante os elevados propósitos de suas autoras, sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação, pois dispõe sobre gestão e organização de serviços públicos de saúde e vigilância sanitária, bem como determina ao Executivo providências que invadem a seara privativa de atuação daquele Poder. Além disso, a pretendida divulgação de dados pessoais dos vacinados contraria a legislação federal vigente.

Com efeito, cabe ao Prefeito à função governamental, razão pela qual a Lei Orgânica do Município lhe assegura a competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal (art. 70, inciso XIV), bem como a iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa (art. 37, § 2º, inciso IV).

Desta forma, o projeto interfere indevidamente no campo da denominada “reserva de administração”, que pode ser definida, de forma bastante sucinta, como o campo reservado à atuação exclusiva do Executivo, a área na qual competirá ao Prefeito traçar os parâmetros de ação dos órgãos, serviços e agentes envolvidos, imune à interferência do Legislativo, tema sobre o qual muito bem discorreu o Ministro Celso de Mello no aresto abaixo reproduzido:



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

PL0038-21

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação 'ultra vires' do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF, RE nº 427.574 ED/MG, Relator Ministro Celso de Mello)

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo corrobora esse entendimento, consoante demonstram os arestos abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, julgando inconstitucional, por violação ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, lei de iniciativa parlamentar que avançou em seara reservada ao Poder Executivo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Complementar nº 1, de 9 de fevereiro de 2015, do Município de José Bonifácio, editada a partir de proposta parlamentar, que fixou novo período de recesso escolar, entre o segundo e o terceiro domingos do mês de outubro, para os professores de Educação Básica I e Educação Básica II no âmbito daquele Município. Legislação que versa acerca do planejamento, da organização, da direção e da execução dos serviços públicos, bem como insere-se por matérias afetas ao regime jurídico dos servidores públicos municipais, tratando de questões relativas a atos de governo, de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo local. Inobservância da iniciativa reservada conferida ao Prefeito que acabou por implicar em afronta ao princípio da separação dos poderes. Previsão legal, ademais, que acarreta o aumento de despesas do Município, com vistas à implementação das medidas ali previstas, sem que se tivesse declinado a respectiva fonte de custeio. Vícios de inconstitucionalidade aduzidos na exordial que, destarte, ficaram evidenciados na espécie, por afronta aos preceitos contidos nos artigos 5º, 24, § 2º, "4", 25, 47, incisos II e XIV, e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo Precedentes desta Corte Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. ADI 2184213-88.2015.8.26.0000, j. 24.02.16 (negritos



acrescentados)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.156, de 15 de outubro de 2014, do Município de Ourinhos, que "autoriza a implantação no município de Ourinhos do 'Programa Recomeçar a Viver', de apoio às pessoas portadoras de câncer e dá outras providências" – **Lei de origem parlamentar que estabelece obrigações e impõe tarefas típicas de administração atribuídas ao Poder Executivo, ao qual é constitucionalmente reservada a iniciativa legislativa, violando o princípio da separação de poderes** (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º, 47, II, XI, XIV e XIX, da Constituição Estadual (aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta e art. 29 da Constituição Federal) – Não bastasse, a lei impugnada cria despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio, a que refere genericamente (art. 25, § único, da Constituição Estadual) – **Irrelevância de a lei parecer condicionar a implementação do programa à vontade do Poder Executivo porque, afinal, leis são editadas para impor condutas, iniciativas e ações** – **Inconstitucionalidade decretada.** Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI nº 2001631-23.2015.8.26.0000, j. 14/08/15 – negritos acrescentados)

Outrossim, a Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017, estabelece normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública, sendo certo que tais normas se aplicam à administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do seu artigo 1º, § 1º. Referida Lei Federal assim dispõe, com fundamento no direito constitucional da inviolabilidade da vida privada das pessoas:

Art. 6º São direitos básicos do usuário:

.....
III - acesso e obtenção de informações relativas à sua pessoa constantes de registros ou bancos de dados, observado o disposto no inciso X do caput do art. 5º da Constituição Federal e na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;

IV - proteção de suas informações pessoais, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;

Com efeito, a pretensão do projeto de divulgar em sites públicos do Município os nomes completos do vacinado, identificação profissional que aplicou a vacina, identificação do



PL0038-21

profissional que qualificou o indivíduo que irá ser vacinado como pertencente a determinado grupo prioritário e local de trabalho dos profissionais da saúde colide com princípios constitucionais e normas previstas na Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei Federal nº 12.527, de 2011) e na Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD (Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018), conforme se verifica dos seguintes dispositivos legais:

Lei de Acesso à Informação – LAI:

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III - ao cumprimento de ordem judicial;

IV - à defesa de direitos humanos; ou

V - à proteção do interesse público e geral preponderante.

§ 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

§ 5º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal.

Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD:



Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

Parágrafo único. As normas gerais contidas nesta Lei são de interesse nacional e devem ser observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (Incluído pela Lei nº 13.853, de 2019)

Art. 2º A disciplina da proteção de dados pessoais tem como fundamentos:

I - o respeito à privacidade;

II - a autodeterminação informativa;

III - a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião;

IV - a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem;

V - o desenvolvimento econômico e tecnológico e a inovação;

VI - a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e

VII - os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais.

.....

É certo que a LGPD não se aplica a certas hipóteses, entre as quais o tratamento de dados pessoais realizado para fins exclusivos de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado ou atividades de investigação e repressão de infrações penais, entre outras (cf. artigo 4º, inciso III). De qualquer forma, mesmo nesses casos, o § 1º do artigo 4º dispõe que “O tratamento de dados pessoais previsto no inciso III será regido por legislação específica, que deverá prever medidas proporcionais e estritamente necessárias ao atendimento do interesse público, observados o devido processo legal, os princípios gerais de proteção e os direitos do titular previstos nesta Lei” (grifos acrescentados).

A nosso ver, a publicidade que se pretende atribuir aos nomes dos vacinados parece excessiva e contrária à “anonimização” possível de dados, meio reconhecido pela LGPD e assim definido por ela, em seu artigo 5º, inciso XI: “anonimização: utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis no momento do tratamento, por meio dos quais um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo”. Em matéria de estudos sobre saúde, a LGPD assim dispõe:

Art. 13. Na realização de estudos em saúde pública, os órgãos de pesquisa poderão ter acesso a bases de dados pessoais, que serão tratados exclusivamente dentro do órgão e estritamente para a finalidade de realização de estudos e pesquisas e



PL0038-21

mantidos em ambiente controlado e seguro, conforme práticas de segurança previstas em regulamento específico e que incluam, sempre que possível, a anonimização ou pseudonimização dos dados, bem como considerem os devidos padrões éticos relacionados a estudos e pesquisas.

§ 1º A divulgação dos resultados ou de qualquer excerto do estudo ou da pesquisa de que trata o caput deste artigo em nenhuma hipótese poderá revelar dados pessoais.

§ 2º O órgão de pesquisa será o responsável pela segurança da informação prevista no caput deste artigo, não permitida, em circunstância alguma, a transferência dos dados a terceiro.

§ 3º O acesso aos dados de que trata este artigo será objeto de regulamentação por parte da autoridade nacional e das autoridades da área de saúde e sanitárias, no âmbito de suas competências.

§ 4º Para os efeitos deste artigo, a pseudonimização é o tratamento por meio do qual um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo, senão pelo uso de informação adicional mantida separadamente pelo controlador em ambiente controlado e seguro. (grifos acrescentados)

Diante do exposto, parece-nos que o fim objetivado pelo projeto, no sentido de coibir a prática do “fura fila” que compromete a ordem prioritária prevista no Plano Municipal de Vacinação, pode ser alcançado mediante controle interno do próprio Poder Executivo, sem prejuízo de a população denunciar, a qualquer tempo, casos suspeitos de desrespeito à ordem prioritária de vacinação. Caberá à polícia e ao Ministério Público investigar os casos suspeitos, tomando as medidas cabíveis contra os fraudadores. Nesses casos, o Executivo deverá colaborar com as investigações, permitindo que as autoridades responsáveis tenham acesso aos dados pessoais dos suspeitos de violação da ordem prioritária de vacinação.

Ante o exposto, somos **PELA ILEGALIDADE**, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,