

# **VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I**

**CAIO AUGUSTO SOUZA LARA**

**ZULMAR ANTONIO FACHIN**

**LUCAS GONÇALVES DA SILVA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara; Lucas Gonçalves da Silva; Zulmar Antonio Fachin – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-711-3

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Teoria constitucional. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

---

### **Apresentação**

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no Grupo de Trabalho Constituição, Teoria Constitucional e Democracia I durante o VI Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, realizado nos dias 20 a 24 de julho 2023, sob o tema geral “Direito e Políticas Públicas na Era Digital”. O evento foi promovido por esta sociedade científica do Direito com o apoio da Faculdade de Direito de Franca e das Faculdades Londrina. Trata-se da sexta experiência de encontro virtual do CONPEDI em mais de três décadas de existência.

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores do Direito puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central grupo. Essa temática traz consigo os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica enfrentam no tocante ao estudo dos referenciais teóricos do Direito Constitucional e dos reflexos do constitucionalismo na atuação dos Poderes da República no país.

Os temas abordados vão desde os direitos fundamentais constitucionalizados, passando pelo controle de constitucionalidade e as experiências diversas de exercício da democracia. Liberdade de expressão, história das constituições brasileiras e sistema constitucional latinoamericano também foram temas marcantes do grupo.

Na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito, nos níveis de Mestrado e Doutorado, com artigos rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares (double blind peer review). Dessa forma, todos os artigos ora publicados guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

Agradecemos a todos os pesquisadores pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

Caio Augusto Souza Lara

Zulmar Antonio Fachin

Lucas Gonçalves da Silva

# **INCLUSÃO DE CRIANÇAS DE 5 A 11 ANOS NA CAMPANHA DE VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19: A UTILIZAÇÃO DA CONSULTA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

## **INCLUSION OF CHILDREN FROM 5 TO 11 YEARS OLD IN THE VACCINATION CAMPAIGN AGAINST COVID-19: THE USE OF PUBLIC CONSULTATION AS AN INSTRUMENT OF PUBLIC POLICIES**

**Thaís Silva Alves Galvão  
Raquel Cavalcanti Ramos Machado**

### **Resumo**

O presente artigo tem como finalidade analisar a adequação da utilização da consulta pública como instrumento participativo, a partir do estudo da Consulta Pública SECOVID/MS nº 1, de 22 de dezembro de 2021, sobre a vacinação contra a covid-19 das crianças de 5 a 11 anos. Segundo nota emitida pelo Governo Federal, um dos objetivos era obter subsídios para a tomada de decisões em âmbito administrativo, a partir da obtenção de informações mais abrangentes sobre o tema. A pesquisa teve como objetivo avaliar se o procedimento adotado para auferir a opinião da população foi utilizado de forma adequada no caso em questão. Para realizar a pesquisa proposta, adotou-se, quanto à abordagem, o método de pesquisa qualitativo. Quanto à base lógica, adotou-se o método hipotético-dedutivo e quanto ao objetivo, a pesquisa teve caráter exploratório e explicativo, principalmente. Quanto às técnicas de pesquisa, foram adotadas a pesquisa bibliográfica e a documental. O resultado da pesquisa aponta que o procedimento adotado pelo Governo Federal, através da Secretaria Extraordinária de Enfrentamento à COVID-19, para auferir a inclusão de crianças de 05 a 11 anos na campanha de vacinação contra a Covid-19, não foi utilizado de forma adequada. Conclui-se que nem sempre as consultas públicas realizam seu caráter democrático, se não respeitarem procedimento dialógico e claro.

**Palavras-chave:** Consulta pública, Vacinação infantil, Covid-19, Democracia participativa

### **Abstract/Resumen/Résumé**

This article aims to analyze the suitability of using public consultation as a participatory instrument, based on the study of Public Consultation SECOVID/MS No. 1, of December 22, 2021, on vaccination against covid-19 for children from 5 to 11 years. According to a note issued by the Federal Government, one of the objectives was to obtain subsidies for decision-making at the administrative level, based on obtaining more comprehensive information on the subject. The research aimed to assess whether the procedure adopted to obtain the opinion of the population was used properly in the case in question. To carry out the proposed research, the qualitative research method was adopted in terms of approach. As for the logical basis, the hypothetical-deductive method was adopted and as for the objective, the research had an exploratory and explanatory character, mainly. As for research techniques,

bibliographical and documentary research were adopted. The result of the research points out that the procedure adopted by the Federal Government, through the Extraordinary Secretariat for Combating COVID-19, to ensure the inclusion of children aged 05 to 11 in the vaccination campaign against Covid-19, was not used in a comprehensive manner. proper. It is concluded that public consultations do not always fulfill their democratic character, if they do not respect a dialogical and clear procedure.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Public consultation, Child vaccination, Covid-19, Participatory democracy

## 1 INTRODUÇÃO

Diante da recomendação da Organização Mundial de Saúde (OMS) de que os países deveriam considerar os benefícios individuais e populacionais, em seus contextos específicos, para implementação de programas de imunização de crianças contra a COVID-19, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) aprovou, em 15 de dezembro de 2021, o uso da vacina Comirnaty para aplicação em crianças de 05 a 11 anos.

Face a esse cenário, o Ministério da Saúde realizou, no período de 23 de dezembro a 02 de janeiro de 2022, através da Secretaria Extraordinária de Enfrentamento à Covid-19-SECOVID, consulta pública sobre a inclusão de crianças de 05 a 11 anos na campanha de vacinação contra a Covid-19. Puderam participar da consulta a população em geral, incluindo pessoas físicas ou jurídicas interessadas na matéria. No sítio da internet onde a pesquisa foi disponibilizada (Participa + Brasil), poderiam ser acessados os seguintes documentos: Minuta do Edital de Chamamento Público; um documento com as informações do Ministério da Saúde relativas à vacinação contra a covid-19 das crianças de 5 a 11 anos; formulário de Consulta Pública SECOVID/MS nº 01/2021 e Nota Informativa nº 12/2021 – Secovid.

A Nota Informativa nº 12/2021 – Secovid afirmava que a consulta pública consiste em um instrumento democrático de transparência, do qual faz uso a Administração pública em assuntos de relevância social, temas pertinentes e que afetem a sociedade como um todo ou de forma particular. Segundo a nota, o mecanismo teria como objetivo incentivar a participação popular nas questões de interesse coletivo, ampliar a discussão sobre o assunto e embasar as decisões sobre a formulação de políticas públicas. A nota enfatiza que um dos objetivos da consulta é obter subsídios para a tomada de decisões em âmbito administrativo, a partir da obtenção de informações mais abrangentes sobre o tema.

O documento com as informações do Ministério da Saúde relativas à vacinação contra a covid-19 das crianças de 5 a 11 anos apresentava a estratégia vacinal para as crianças de 05 a 11 anos, com informações sobre a pandemia, efeitos da Covid-19 e transmissão nesse grupo, bem como os benefícios e riscos da vacinação nessa faixa etária. O documento recomendava a inclusão da vacinação para a referida faixa etária, de forma não compulsória e condicionada à exigência de prescrição médica e autorização dos pais ou responsáveis, mediante assinatura de termo de assentimento. Foi realizada ainda audiência pública no dia 04 de janeiro de 2022.

A partir dessa consulta pública, buscou-se nesse trabalho auferir se esse instrumento cumpriu com sua finalidade e se a referida consulta foi realizada de acordo com os critérios

objetivos e subjetivos esperados. Para isso, realizou-se um estudo sobre a natureza jurídica e a justificativa democrática do referido instituto, de modo a elucidar os problemas identificados na CONSULTA PÚBLICA SECOVID/MS Nº 1, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2021.

Ressalta-se que o objetivo desse trabalho não é analisar o mérito da consulta, a saber: se crianças de 05 a 11 anos devem ou não ser vacinadas e em quais condições, mas tão somente avaliar se o procedimento adotado para auferir a opinião da população – a consulta pública - foi utilizado de forma adequada no caso em questão.

Para realizar a pesquisa proposta, adotou-se, quanto à abordagem, o método de pesquisa qualitativo. Quanto à base lógica, adotou-se o método hipotético-dedutivo, isto é, a partir das hipóteses formuladas, foram deduzidas algumas conclusões apresentadas. Quanto ao objetivo, a pesquisa tem caráter exploratório e explicativo, principalmente. Exploratório porque buscou proporcionar maior familiaridade com o problema, aprimorando ideias e conceitos que ainda são pouco estudados no direito nacional, como o recurso ao povo. Por outro lado, é explicativa, já que tem como preocupação central identificar os fatores que contribuem para uma adequada consulta pública, buscando compreender as razões pelas quais a utilização do instrumento é importante para efetivação da democracia deliberativa. Quanto às técnicas de pesquisa, foram adotadas: pesquisa bibliográfica e documental.

O trabalho encontra-se dividido em três seções: a primeira analisa a consulta pública como instrumento de participação democrática na Administração Pública, a partir do estudo da natureza jurídica do instituto. Na segunda seção, o estudo sobre a efetividade das consultas públicas perpassa questões inerentes à própria democracia e na terceira seção são expostos os principais problemas da Consulta Pública SECOVID/MS nº 1, de 22 de dezembro de 2021.

## **2 CONSULTA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A consulta pública é um instrumento de participação democrática na administração pública, mais precisamente no processo administrativo. Encontra-se disciplinada na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, a qual prevê que o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral.

Ainda sobre o assunto, infere-se do art. 29 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942) que a edição de atos normativos por autoridade administrativa, em qualquer órgão ou Poder, salvo os de mera organização



interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico.

Trata-se, pois, de momento prévio e relevante que antecede a elaboração de ato normativo no âmbito da Administração Pública. Sua razão de ser encontra embasamento no devido processo legal, na necessidade de motivação de atos administrativos que possam afetar direitos individuais, como os atos normativos e no diálogo com a sociedade, possibilitando um agir mais democrático da Administração. Nesse sentido, a consulta pública figura como um procedimento por meio do qual se materializa a efetiva motivação dos atos normativos da Administração (MONTEIRO, 2018).

Resta, então, fazer o seguinte questionamento: a não realização ou a não utilização da consulta pública consiste em vício na motivação do ato normativo? Considerando-se que se trata de uma competência discricionária, sua justificativa não é dispensável e a ausência de consulta pública resulta em uma motivação unilateral, de modo contrário sua realização oportuniza o diálogo e efetiva o princípio do devido processo legal no direito administrativo (MONTEIRO, 2018). A não realização da consulta invalida o ato normativo expedido e pode levar ao desfazimento da norma pelo Poder Judiciário (VILLELA SOUTO, 2005).

Presume-se inicialmente da leitura do dispositivo que haveria uma faculdade nessa realização. Essa faculdade resultaria da discricionariedade do órgão público e teria embasamento no princípio do interesse público sobre o privado (BORGES, 2013), máximo postulado da Administração Pública. Contudo, infere-se do mesmo dispositivo que há uma exceção à regra de realização das consultas, uma vez que existe a previsão de que a consulta pública poderá preceder a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna. A inserção dessa exceção, pelo legislador, leva à compreensão de sua obrigatoriedade, uma vez que não haveria razão para uma exceção se não houvesse um dever (MONTEIRO, 2018).

Quanto à não utilização, compreende-se que também invalida o ato administrativo normativo, uma vez que o dispositivo prevê que a consulta será considerada na decisão. Dessa forma, a não utilização gera nulidade em razão de vício na motivação, a qual se encontra vinculada à consulta pública por força da lei.

A importância desse instrumento participativo encontra-se, dessa forma, estampada em sua previsão legal que vincula sua realização e sua utilização na motivação dos atos administrativos, como um importante momento que oportuniza o diálogo entre Administração e sociedade. Esse momento, portanto, deve ser despido de qualquer interesse político ou de tentativas de legitimar decisões ou políticas públicas adotadas pelo Poder

Executivo nos atos legislativos posteriormente editados. A intenção do legislador não pode ser deturpada ou utilizada para fins de legitimação do poder, sob pena de haver uma completa subversão do teor da norma.

O art. 29 da LINDB não estabeleceu um regime jurídico para as consultas, limitando-se a questões genéricas. De fato, o legislador deixou escapar a oportunidade de melhor disciplinar as consultas pública e essa falta de regulamentação do procedimento a ser adotado gera certa insegurança pública, uma vez que cada órgão poderá estabelecer as regras que entender pertinentes em cada caso concreto.

Frise-se que haveria, ainda, a necessidade de realização de novas consultas públicas em caso de alterações posteriores da minuta do ato normativo (MONTEIRO, 2018), tema sobre o qual a lei também restou silente. Essa exigência é uma decorrência lógica da norma, que uma vez inobservada, macula a motivação do ato e pode incentivar a utilização indevida do mecanismo, como a realização de uma consulta e, após seu resultado, alteração da minuta do ato normativo para favorecer interesses pessoais ou políticos.

Para isso, a publicidade de todas as fases do procedimento é questão de extrema relevância, bem como a possibilidade de participação dos órgãos da sociedade civil e outros legitimados em todas as suas fases, inclusive com a prerrogativa de impugnação do ato caso haja desconsideração do resultado da consulta ou modificação posterior da minuta. A legitimação de toda a sociedade em todas as fases do procedimento mostra-se inviável, pois tornaria a elaboração do ato normativo demasiadamente lenta, ferindo o princípio do devido processo legal.

### **3 A EFETIVIDADE DA CONSULTA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO CAPAZ DE AUFERIR A OPINIÃO PÚBLICA**

A consulta pública é um instrumento de participação democrática, utilizado pelo Poder Executivo no uso de suas atribuições primárias, o que implica dizer que os outros podem realizá-la, quando estiverem atuando na função secundária de administrar. Desse modo, pode-se dizer que as consultas públicas têm como objetivo obter subsídios democráticos para elaboração de atos normativos no exercício da função administrativa, com a finalidade de identificar qual o posicionamento da população sobre o tema.

Contudo, as consultas públicas não são formas de participação direta no poder, conforme se insere do texto constitucional. Nos termos do art. 14 da Constituição Federal, são formas de exercício direto da soberania popular: referendo, plebiscito e iniciativa popular.

Desse modo, quando os cidadãos participam diretamente do exercício do poder mediante a utilização de algum desses instrumentos, estão exercendo diretamente sua soberania popular. Para José Afonso da Silva (1984), a iniciativa popular, o referendo e o plebiscito consistem em direito coletivo à participação: “Só se reputa direito coletivo porque só pode ser exercido por um número razoável de eleitores: uma coletividade, ainda que não organizada formalmente” (DA SILVA, 1984, p. 264). Infere-se, pois, que o recurso ao povo é um direito coletivo que precisa ser garantido e efetivado mediante mecanismos constitucionais e infraconstitucionais. De outro modo, quando são convocados a opinar através de uma consulta pública, ocorre uma participação democrática que se baseia na reciprocidade discursiva<sup>1</sup>.

Os recursos ao povo<sup>2</sup> apresentam desafios de ordem democrática, como por exemplo, o perigo da tirania da maioria, uma vez que nesses casos geralmente há obrigatoriedade de votação<sup>3</sup> pelo eleitorado local ou regional, a depender do impacto do recurso e a vontade da maioria prevalece sobre todos. As consultas públicas, por sua vez, não obrigam a participação do eleitor, mas tão somente permitem a participação do cidadão, de modo que não se pode dizer que o resultado espelha a opinião da maioria, mas apenas da maioria que efetivamente participou da consulta.

Apesar disso, as consultas públicas são instrumentos de participação que permitem a democratização da Administração Pública. David Altman fez um estudo sobre a democracia direta na América Latina (2010) e no mundo (2017) e afirma que o próprio processo de implementação de mecanismos de democracia direta é indiscutivelmente mais importante do que o resultado das próprias votações. Do mesmo modo, a adoção de instrumentos participativos na Administração Pública é, por si só, uma etapa importante do processo de democratização.

Em um estudo sobre a consulta pública prévia na elaboração de normas regulamentares, Cierco Seira e Roperó Vilaró (2020) explicam que esse instrumento de participação democrática na Administração Pública tem como objeto coletar a opinião dos sujeitos e das organizações representativas potencialmente afetados pela futura norma acerca

---

<sup>1</sup> A reciprocidade é um conceito fundamental na teoria discursiva habermasiana e implica em um processo de troca pública de razões, no qual os argumentos se atravessam e se modificam (MENDONÇA; DE FREITAS,; DE OLIVEIRA, 2014).

<sup>2</sup> Nomenclatura utilizada por James Madison para se referir às ocasiões em que recorre ao povo, de forma ordinária ou extraordinária, para manter os poderes dentro de seus limites constitucionais (HAMILTON; MADISON; JAY, 1993). Em consonância com a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1988, o recurso ao povo consiste em uma consulta sobre matéria constitucional, legislativa ou administrativa, que vincula os poderes públicos. São, portanto, os plebiscitos e os referendos.

<sup>3</sup> A Lei nº 8.624, de 04 de fevereiro de 1993, que regulamentou o plebiscito sobre a forma e o sistema de governo, estabeleceu que o voto seria obrigatório para maiores de dezoito anos e facultativo para analfabetos, maiores de setenta e maiores de dezesseis, menores de dezoito anos.

dos problemas que se pretende solucionar com a iniciativa, a oportunidade de sua aprovação, os objetivos da norma e as possíveis soluções alternativas regulatórias e não regulatórias.

Destacam os autores que a consulta pública é derivada da instituição jurídica da consulta popular não referendária, através da qual se coleta a opinião de qualquer sujeito, seja individual ou membro de um coletivo social, econômico, cultural ou de outra índole, sobre um assunto de interesse público. Essas vontades, particulares ou coletivas, contudo, não são gerais, isto é, não podem ser imputadas ao corpo eleitoral (CIERCO SEIRA, ROPERO VILARÓ, 2017). Aqui reside o perigo utilização desse mecanismo como instrumento político, uma vez que o Executivo pode ser atraído pela oportunidade de utilizar as consultas públicas para ratificar decisões autoritárias as quais podem representar uma ameaça à democracia, oportunizando o surgimento de líderes populistas.

Pierre Rosanvallon (2020) destaca que o referendo ocupa um lugar central na retórica dos populismos contemporâneos por se apresentar como um dos meios mais evidentes e pertinentes para devolver seu encanto à democracia. O fato de o recurso ao povo ser assim apresentado na ideologia populista não significa que ele seja de fato a chave mestra capaz de resolver todos os problemas da democracia. A simples implementação de recursos diretos de participação popular, seja de forma complementar e subsidiária, seja de forma recorrente, não garante um modelo ideal completamente operante. O autor destaca em sua obra, há riscos que são inerentes ao princípio democrático, como o risco sempre presente de degradar-se em demagogia. Não há como excluir esses riscos sob pena de subverter a própria lógica do sistema, uma vez que faz parte do regime democrático o direito à liberdade de expressão, o sufrágio universal, o direito de resistência frente a regimes não democráticos.

Esse perigo não pode ser visto como um obstáculo à ampliação da participação popular na democracia, contudo é necessária a efetiva sistematização do processo deliberativo. Quando o assunto é participação cívica e as possibilidades de ampliá-la, usualmente surge o questionamento quanto à real vontade do cidadão de interferir mais ativamente em assuntos de natureza pública.

Sobre o assunto, Benjamim Constant (2019) explica que a liberdade dos antigos difere em sua essência da liberdade dos modernos, de modo que o homem moderno já não pode mais gozar da liberdade dos antigos, que era composta pela participação popular ativa no poder coletivo. A liberdade moderna consiste em gozar tranquilamente da independência privada. Na Antiguidade, a participação na vida pública era uma função honrosa que gerava prazer vívido e repetido, razão pela qual os antigos estavam dispostos a fazer muitos

sacrifícios pela conservação de seus direitos políticos e de sua parte na administração do Estado.

Na modernidade, o exercício dos direitos políticos não oferece senão uma pequena parte das satisfações que os antigos encontravam nele. Segundo Constant (2019), os modernos devem ser muito mais apegados à sua liberdade individual que os antigos, pois estes quando sacrificavam essa independência aos direitos políticos, trocavam menos por mais, ao passo que os modernos, fazendo o mesmo sacrifício, trocam mais por menos. O objetivo dos antigos, segundo Constant (2019), era a partilha do poder social entre todos os cidadãos da mesma pátria, a isso eles chamavam liberdade. Por sua vez, o objetivo dos modernos é segurança nos prazeres privados, de modo que denominam liberdade as garantias concedidas pelas instituições a tais prazeres.

Observa-se que a situação explanada pelo autor, apesar de em parte superada pelos valores do bem-estar social e pela democracia participativa, encontra-se presente nas democracias contemporâneas, nas quais o cidadão comum (aquele que não possui carreira política), muitas vezes, não possui interesse em participar diretamente da vida política, razão pela qual o uso constante de consultas públicas pode contribuir para consolidar a participação direta como um hábito democrático. Contudo, a ausência de obrigatoriedade de participação nessas consultas pode resultar na falta de generalidade dos resultados, uma vez que dessa forma não poderão ser imputadas a todo o corpo cívico.

Em contraponto a esse modelo, Habermas (2003) apresenta uma alternativa à democracia liberal: a democracia deliberativa. Para o autor, toda a lógica da representatividade está relacionada à efetivação dos direitos fundamentais, posto que eles ocupam papel de destaque na comunidade jurídica, mas não são dotados de coercitividade. Desse modo, sua perpetuação exige a instauração ou aproveitamento funcional de um poder do Estado, o qual surge como uma instância central autorizada a agir em nome de todos os membros da comunidade de direito. Os direitos a iguais liberdades subjetivas, segundo Habermas, concretizam-se nos direitos fundamentais e propõem um poder se sanção e o Estado possui o emprego legítimo de coerção para impor o respeito às normas jurídicas. Esses direitos fundamentais, defende o autor, criam condições para iguais pretensões à participação em processos legislativos. O legislativo, por sua vez, consiste na formação da vontade política e depende de um executivo capaz de implementar os programas acordados (HABERMAS, 2003).

Nesse contexto, pode-se defender que, em que pese as consultas públicas não serem realizadas pelo legislativo e, em razão disso, não expressarem a vontade política, podem ser

utilizadas como instrumento de concretização de direitos fundamentais uma vez que permitem a participação direta, em iguais condições, de atores envolvidos nas decisões que estão sendo discutidas.

#### **4 COMPULSORIEDADE DA VACINAÇÃO: utilização da consulta pública como legitimação da política pública adotada pelo Governo Federal**

Durante o cenário pandêmico, uma das questões mais discutidas foi a possibilidade de tornar compulsória a vacinação contra a COVID-19, especialmente após a Lei nº 13.979/2020 prever a vacinação compulsória como uma das medidas profiláticas passíveis de serem adotadas pelas autoridades, no âmbito de suas competências (art. 3º, III, “d”). A obrigatoriedade de vacinação não é uma novidade instituída no contexto da pandemia, posto que corresponde a um arcabouço legislativo que já existe há mais de quarenta anos sem gerar grandes controvérsias perante o Poder Judiciário (MORAES; MOSTARDEIRO, 2022). Contudo, a vacinação compulsória contra a COVID-19 causou grande desconforto em grande parte da população e ocasionou na provocação da jurisdição constitucional tanto no âmbito difuso como no concentrado.

Sobre o assunto, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, no julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 6586 e 6587 e do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 1267879, pela constitucionalidade da obrigatoriedade. A Suprema Corte deixou claro na decisão que vacinação compulsória não é o mesmo que vacinação obrigatória, uma vez que aquela exige sempre o consentimento e pode ser implementada através de medidas indiretas, como a restrição ao exercício de determinadas atividades ou da frequência a determinados lugares. Essas medidas restritivas devem estar previstas em lei ou dela serem decorrentes e devem ainda ter como base evidências científicas e análises estratégicas pertinentes, devem vir acompanhadas de ampla informação sobre a eficácia, segurança e contra-indicações dos imunizantes, devem respeitar a dignidade humana e os direitos fundamentais das pessoas; atender aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade e desde que as vacinas seja distribuídas universal e gratuitamente.

Interessante salientar a petição inicial da ADI 6586 ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) destacou fala do então Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, durante o pronunciamento do dia 19 (dezenove) de outubro de 2020, na qual anunciou que a vacinação contra a COVID-19 não seria obrigatória no Brasil. O posicionamento do Poder Executivo, por óbvio, refletiu nas políticas públicas adotadas na

época pelo Governo Federal. Por esse motivo, o STF decidiu ainda no julgamento supracitado que as medidas restritivas impostas àqueles que não aderirem à vacinação compulsória podem ser implementadas tanto pela União como pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, respeitadas as respectivas esferas de competência.

Nesse contexto, assunto ainda mais debatido foi a possibilidade de vacinação compulsória de crianças, após a aprovação, pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) em 15 de dezembro de 2021, do uso da vacina Comirnaty para aplicação em crianças de 05 a 11 anos. O Ministro Relator Ricardo Lewandowski destacou, no julgamento da ADI 6586, que no caso da vacinação de crianças e adolescentes, por força do art. 14, § 1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990), é obrigatória a vacinação de crianças e adolescentes nos casos recomendados pelas autoridades sanitárias, sob pena de aplicação de penas pecuniárias (art. 249 do ECA). Essa determinação se justifica no fato de que o indivíduo de até dezesseis anos incompletos ainda não possui maturidade suficiente para decidir por si, de modo que o atendimento à saúde deve privilegiar o seu melhor interesse (ANDRADE; SOARES, 2022).

O Governo Federal, então, realizou através da Secretaria Extraordinária de Enfrentamento à COVID-19, a Consulta Pública SECOVID/MS nº 1, de 22 de dezembro de 2021, que consultou a população sobre a vacinação contra a covid-19 das crianças de 5 a 11 anos. Realizou ainda audiência pública sobre o mesmo tema. Em um primeiro momento, poder-se-ia interpretar a ação governamental como uma tentativa de democratizar o debate e a adoção de políticas públicas sobre o tema, contudo na verdade houve uma tentativa de influenciar a opinião pública a apoiar a não obrigatoriedade da vacinação infantil.

A Consulta Pública SECOVID/MS nº 1, de 22 de dezembro de 2021<sup>4</sup> apresentou uma série de peculiaridades, dentre elas seu objeto, que segundo apontava o cabeçalho da consulta, fora realizada para aprovar o documento contendo informações sobre o assunto. Esse documento recomendava, em síntese, a vacinação não compulsória mediante a exigência de prescrição médica e autorização dos pais ou responsáveis, através de assinatura de termo de assentimento.

Verifica-se, de pronto, que o documento elaborado pela Secretaria Extraordinária de Enfrentamento à COVID-19 não possuía natureza normativa ou qualquer outra que exigisse

---

<sup>4</sup> Cf. cabeçalho, documento e formulário da consulta em MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Consulta Pública:** inclusão de crianças de 5 a 11 anos na campanha de vacinação contra a Covid-19. Disponível em: < chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/consultas-publicas/2021/arquivos/consulta-publica-para-esclarecimentos-quanto-a-vacinacao-de-criancas-de-5-a-11-anos/secovid-consulta-publica-24-12-13h30min.pdf >. Acesso em 18 mar. 2023.

sua submissão à consulta pública, de modo que o instrumento não se mostrou adequado, por ter se caracterizado mais como uma tentativa de politização de uma questão técnica, do que de uma verdadeira tentativa de compreensão da vontade popular. Na audiência pública realizada para debater o mesmo tema<sup>5</sup>, a Secretária de Enfrentamento à COVID, Rosana Leite de Melo, ressaltou que o documento encontrava-se em consulta pública, ratificando que a consulta não fora realizada previamente à realização de um ato normativo específico, mas tão somente para aprovação do referido documento.

As perguntas inseridas no questionário buscavam consultar se a população concordava ou não com a vacinação não compulsória de crianças de 5 a 11 anos e sobre a exigência de prescrição médica e autorização dos pais ou responsáveis, dentre outros assuntos. Não havia nenhuma pergunta relacionada à aprovação do referido documento, de modo que ou ocorreu um erro da Secretaria Extraordinária de Enfrentamento à COVID-19 ao elaborar o cabeçalho da consulta pública ou havia uma deliberada tentativa de legitimar o posicionamento do Poder Executivo Federal através da consulta pública realizada.

O cabeçalho do documento retratava que o objetivo da consulta era informar e conhecer as dúvidas da população acerca da vacinação de crianças de 5 a 11 anos, cuja finalidade era obter subsídios e informações da sociedade para o processo de tomada de decisões. Presumia-se, da redação, que: 1) seriam repassadas à população informações suficientes para a participação na consulta pública; 2) havia interesse no conhecimento das dúvidas da população sobre o tema; 3) as informações coletadas seriam utilizadas na tomada de decisão sobre o tema. O cabeçalho justificava ainda a consulta no fato de se tratar de público em pleno desenvolvimento e em razão de haver lacunas quanto ao custo benefício da vacinação desse público.

O formulário de consulta apresentava 06 (seis) perguntas, dentre as quais a primeira questionava se o cidadão consultado concordava com a vacinação em crianças de 5 a 11 anos de forma não compulsória conforme propõe o Ministério da Saúde. No questionário, não havia opção para aqueles que concordavam com a vacinação em crianças de 5 a 11 anos de forma compulsória, de modo que o cidadão consultado tinha apenas a opção de concordar ou não com a vacinação não compulsória, de modo que aceitar a vacinação infantil implica aceitar a tese da não compulsoriedade (RAUEN, 2022).

---

<sup>5</sup> Cf. fala da Secretária Rosana Leite de Melo em MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Audiência pública sobre vacinação contra a Covid-19 em crianças**, 4 jan. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/opine>>. Acesso em 11 abr. 2023.



A questão 03 (três), por sua vez, buscava consultar se o cidadão concordava com a exigência de apresentação do termo de assentimento dos pais ou responsáveis para vacinação de crianças de 05 a 11 anos e a questão 04 (quatro) quanto à concordância com a necessidade de prescrição da vacina pelos pediatras ou médico que acompanham as crianças.

Havia, ainda, a possibilidade de o formulário ser respondido por robôs, uma vez que inexistiam validadores (RAUEN, 2022). O art. 29 da LINDB estabelece que a consulta pública deve ser realizada, preferencialmente, em meio eletrônico, mas sem considerar os riscos inerentes a este procedimento, como a influência dos algoritmos. Estes possuem a capacidade de mudar a percepção de mundo, afetar o comportamento e influenciar decisões. São usados, ainda, para monitorar comportamento e interesses para prever ações e necessidades futuras (WOLFGANG, 2022). O risco da utilização de algoritmos de forma indevida, na coleta de dados da consulta pública, é algo que certamente deve ser considerado no momento da elaboração do formulário e no processamento das respostas.

Segundo informações presentes no site do Governo Federal, a consulta foi realizada no período de 24/12/2021 a 02/01/2022 e recebeu 23911 contribuições. O resultado, por sua vez, foi divulgado na audiência pública realizada sobre o mesmo tema, na qual a Secretária do Enfrentamento à COVID-19, Rosana Leite de Melo, relatou que 99.309 pessoas participaram da consulta e a maioria concordou com a não compulsoriedade, priorização de crianças com comorbidades e contrária à obrigatoriedade de prescrição médica no ato de vacinação. Percebe-se, dessa forma, que os dados divulgados pela Secretária divergem daqueles divulgados no site oficial da consulta.

O princípio da publicidade encontra-se gravado no art. 37 da Constituição Federal e atinge atos administrativos normativos. Ademais, a Lei 9.784/99 confere ao cidadão que comparecer à consulta o direito de obter da Administração Pública resposta fundamentada sobre o tema (art. 31) e dispõe que os resultados da consulta e audiência pública e de outros meios de participação de administrados deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado (art. 34). Infere-se, portanto, que a publicidade é princípio que deve ser observado durante todo o procedimento de participação popular, uma vez que os mesmos conferem legitimidade e transparência às decisões administrativas, oportunizando a manifestação dos anseios e opiniões da sociedade sobre a questão debatida (BORGES, 2013).

Ressalta-se ainda que a compulsoriedade da vacinação já havia sido declarada constitucional pelo STF e, especialmente quanto às crianças e adolescentes, não havia margem para discricionariedade do administrador:

Se houver estudos indicando a conveniência da vacinação de pessoas até doze anos incompletos, estas devem ser vacinadas, porque nesse caso incide a regra do melhor interesse da criança, bem como da obrigatoriedade prevista em lei (§ 1º do art. 14 do ECA), conquanto deva ser buscado na melhor medida possível que a imunização ocorra com a adesão do vacinado, o que pode ser alcançado com o emprego de técnicas de mediação, por meio de medidas educativas e de apoio psicológico para que esse indivíduo compreenda a importância da vacinação para a sua saúde e se disponha a ser imunizado. (ANDRADE; SOARES, 2022).

Havia, no próprio documento submetido à consulta pública, comprovação de estudos indicando a conveniência da vacinação. Contudo, a postura do governo federal desestimulava a imunização dessa faixa etária e a vacinação de crianças de 5 a 11 anos não foi incluída no calendário anual do Plano Nacional de Imunização, dando a entender que não poderia ser considerada obrigatória e afastando a imposição do art. 14 do ECA. O Plano Nacional de Imunização previa tão somente a vacinação infantil contra a COVID-19 de forma facultativa, mediante autorização do responsável (MENEZES; TEIXEIRA, 2022).

### **3 CONCLUSÃO**

A consulta pública é um instrumento de participação democrática na Administração Pública que antecede a elaboração de atos normativos e está intimamente relacionado ao devido processo legal e à necessidade de motivação de atos administrativos que possam afetar direitos individuais, como os atos normativos. Uma vez realizada a consulta, seu resultado deve ser considerado na decisão e a não utilização invalida o ato normativo.

Em que pese neste trabalho ser defendida a tese de obrigatoriedade de realização de consulta pública previamente à elaboração de atos normativos, verificou-se no decorrer do trabalho que a Consulta Pública SECOVID/MS nº 1, de 22 de dezembro de 2021, não precedeu a elaboração de nenhum ato normativo, mas tão somente a definição do calendário anual do Plano Nacional de Imunização. Não obstante esse fato, segundo o cabeçalho do edital que tornou pública a consulta, o objeto da mesma era a documentação publicada pela Secretaria Extraordinária de Enfrentamento à COVID-19, sobre o assunto.

Infere-se, das considerações acima assinaladas, que o procedimento adotado pelo Governo Federal, através da Secretaria Extraordinária de Enfrentamento à COVID-19, para auferir a opinião pública a respeito da inclusão de crianças de 05 a 11 anos na campanha de vacinação contra a Covid-19, não foi utilizado de forma adequada.

Primeiro, verificou-se que a consulta na verdade buscava a aprovação do documento elaborado pela Secretaria Extraordinária de Enfrentamento à COVID-19 e não de uma consulta prévia à elaboração de um ato normativo. Até porque o assunto, na verdade, não poderia ser objeto de consulta pública em razão de não haver margem para discricionariedade da Administração Pública, uma vez que de acordo com o art. 14 do ECA crianças e adolescentes devem ser vacinadas quando as autoridades sanitárias assim orientarem. Apesar disso e contrariando o resultado da própria consulta, o calendário anual do Plano Nacional de Imunização, elaborado pelo Governo Federal, não contemplou as crianças de 5 a 11 anos.

Em que pese ter sido elaborado um documento sobre o assunto, tal documento não era informativo, mas sim objeto da própria consulta pública. Dessa forma, o instrumento parece ter sido realizada para influenciar a opinião pública e com a finalidade de obter legitimação para a adoção de políticas públicas por parte do Governo Federal. O documento objeto da consulta, por sua vez, sugeria a vacinação não obrigatória em crianças de 05 a 11 anos, mas com a exigência, para vacinação de crianças nessa faixa etária, de prescrição médica e autorização dos pais ou responsáveis, mediante assinatura de termo de assentimento.

Não havia, portanto, espaço para construção dialética da razão, uma vez que não houve inserção de outros documentos sobre o tema, apontado outros pontos de vista, inclusive técnicos. Ademais, somente era possível se posicionar contra ou a favor da vacinação não obrigatória, deixando de lado aqueles que apoiavam a vacinação compulsória, por exemplo. Uma vez que o formulário da consulta pública permite a formulação de diversas questões, ainda que objetivas sobre o tema, era possível abranger outros posicionamentos.

Outro ponto negativo foi a ausência de publicidade do resultado. No site onde a consulta foi divulgada não há qualquer menção ao resultado, causando certa incredulidade à consulta. O resultado foi divulgado em audiência pública realizada sobre o mesmo tema e apresenta divergências quanto às informações publicadas no site oficial. Não há, portanto, informações de fácil acesso à população sobre o resultado da consulta, gerando uma fissura na confiança depositada através da consulta.

As consultas públicas são instrumento de participação popular de extrema relevância na Administração Pública e sua utilização de forma inadequada pode tornar obsoleto o instituto, além de haver o risco de ser utilizado de forma inadequada por governos não democráticos ou com nuances autoritários, especialmente em momentos de fragilidade institucional, como foi o caso do cenário pandêmico ocasionado pela COVID-19, se não respeitarem um procedimento dialógico e claro.

## REFERÊNCIAS

- ALTMAN, David. **Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿ mecanismos de control político o políticamente controlados?**. Perfiles latinoamericanos, v. 18, n. 35, p. 9-34, 2010.
- ALTMAN, David. **The potential of direct democracy: a global measure (1900–2014)**. Social Indicators Research, v. 133, n. 3, p. 1207-1227, 2017.
- ANDRADE, Fábio Siebeneichler de; SOARES, Flaviana Rampazzo. REFLEXÕES SOBRE A PROBLEMÁTICA DO CONSENTIMENTO E DA INFORMAÇÃO NA VACINAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES. In: RODRIGUES, Francisco Luciano Lima; MENEZES, Joyceane Bezerra de; MORAES, Maria Celina Bodin de. **DIREITO E VACINAÇÃO**. Rio de Janeiro: Processo, 2022, p. 219-250.
- BORGES, Ana Paula Dutra. **Processo Administrativo e Participação Popular**: consulta pública, audiência pública e conselhos de gestão de políticas públicas. Direito & Realidade, v. 2, n. 1, 2013.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 22 ago. 2020.
- BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)>. Acesso em 18 mar. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 8.624, de 04 de fevereiro de 1993**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18624.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.624%2C%20DE%204%20DE%20FEVEREIRO%20DE%201993.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20plebiscito%20que,pela%20Emenda%20Constitucional%20n%C2%BA%2020](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18624.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.624%2C%20DE%204%20DE%20FEVEREIRO%20DE%201993.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20plebiscito%20que,pela%20Emenda%20Constitucional%20n%C2%BA%2020)>. Acesso em 18 mar. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm)>. Acesso em 18 mar. 2023.
- CONSTANT, Benjamin. **A liberdade dos antigos comparada à dos modernos**. EDIPRO, 2019.
- DA SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. Revista dos Tribunais, 1984, p. 264.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade, volume I. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **Os artigos federalistas, 1787-1788**: edição integral. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- MENDONÇA, Ricardo Fabrino; DE FREITAS, Fernando Vieira; DE OLIVEIRA, Wesley Matheus. **Reciprocidade discursiva, enquadramento e deliberação: a consulta pública sobre reforma política da ALMG**. Análise Social, p. 244-271, 2014.

MENEZES, Joyceane Bezerra de; TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado. **AUTORIDADE PARENTAL E VACINAÇÃO INFANTIL: VULNERABILIDADE E SUPERIOR INTERESSE DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**. In: RODRIGUES, Francisco Luciano Lima; MENEZES, Joyceane Bezerra de; MORAES, Maria Celina Bodin de. **DIREITO E VACINAÇÃO**. Rio de Janeiro: Processo, 2022, p. 329-363.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Consulta Pública: inclusão de crianças de 5 a 11 anos na campanha de vacinação contra a Covid-19**. Disponível em: < chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/saude/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/consultas-publicas/2021/arquivos/consulta-publica-para-esclarecimentos-quanto-a-vacinacao-de-criancas-de-5-a-11-anos/secovid-consulta-publica-24-12-13h30min.pdf >. Acesso em 18 mar. 2023.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Audiência pública sobre vacinação contra a Covid-19 em crianças**, 4 jan. 2022. Disponível em:< https://www.gov.br/participamaisbrasil/opine>. Acesso em 11 abr. 2023.

MONTEIRO, Vera. Art. 29 da LINDB-**Regime jurídico da consulta pública**. RDA: Revista de Direito Administrativo, n. Especial, p. 225, 2018.

MORAES, Maria Celina Bodin de; MOSTARDEIRO, Paulo. **VACINAÇÃO OBRIGATÓRIA: UM IMPERATIVO DE SOLIDARIEDADE SOCIAL**. In: RODRIGUES, Francisco Luciano Lima; MENEZES, Joyceane Bezerra de; MORAES, Maria Celina Bodin de. **DIREITO E VACINAÇÃO**. Rio de Janeiro: Processo, 2022, p. 399-422.

RAUEN, Fábio José. **Consulta pública SECOVID/MS: “uma afronta de conteúdo e forma”**. Linguagem em (Dis) curso, v. 22, p. 241-259, 2022.

ROSANVALLON, Pierre. **El siglo del populismo**. Barcelona: Galaxia Gutenberg, S.L., 2020.

SEIRA, César Cierco; VILARÓ, Antonio Roperó. **La cohesión administrativa en la lucha contra las emergencias de salud pública y el papel de los entes locales**. Anuario del Gobierno Local, n. 1, p. 113-144, 2020.

VILLELA SOUTO, Marcos Jurena. **Direito Administrativo regulatório**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

WOLFGANG, Hoffmann-Riem. **Teoria geral do direito digital: transformação digital: desafios para o direito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.