



PARECER JURÍDICO

Ref.: PROJETO DE LEI N.º 13/2022

INICIATIVA: VEREADOR SEBASTIÃO ARY CORRÊA

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O Projeto de Lei de autoria do edil Sebastião Ary Corrêa *“DISPÕE SOBRE A INEXIGIBILIDADE DE COMPROVANTE DE VACINA (IMUNIZAÇÃO CONTRA A COVID-19) PARA O ACESSO A TODOS E QUAISQUER LUGARES PÚBLICOS, BEM COMO ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS OU PARTICULARES NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM/ES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”*.

Inicialmente, nota-se que o projeto carece de alguns ditames técnicos legislativos, pois a ementa está escrita de forma incoerente e com repetição de termos, não seguindo as normas exigidas nos seus artigos 5º e 11, da Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis:

Art. 5º A ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei. (destaquei)

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

I - para a obtenção de clareza:

b) usar frases curtas e concisas;

c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;

(...)

II - para a obtenção de precisão:

a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;

(...)

Desta feita, apenas a título argumentativo, a ementa poderia ser assim grafada: *“Dispõe sobre a proibição da exigência de comprovante da imunização da Covid-19 para acesso nos locais públicos e privados no município de Cachoeiro de Itapemirim e dá outras providências”*.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Nada obstante, sob o aspecto formal, o projeto em questão encontra-se adequado às hipóteses de competência constitucional do Poder Legislativo Municipal para iniciativa da matéria, conforme preceitua o art. 30 da Carta Magna, transcrito abaixo:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Dessa forma, a matéria abriga-se nas competências legislativas municipais, não havendo óbice à sua propositura.

Pois bem, questões relacionadas aos limites entre os direitos individuais e coletivos, em especial no contexto da pandemia do Covid-19, são sensíveis e muitas vezes polêmicas. Destarte, diversas medidas vêm sendo propostas, e os precedentes jurisprudenciais têm sido construídos para nortear as Casas de Leis federais, estaduais e municipais em sua atuação.

Em muitos casos, contudo, ainda não existem decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) relacionadas, o que pode fazer com que algumas opiniões jurídicas sejam revistas futuramente, em face de novos precedentes

Assim, cabe citar algumas considerações e reflexões trazidas por FONTELES¹, em artigo sobre o tema vacinas compulsórias e dignidade humana, *verbis*:

“Vacinar-se é um ato de confiança. (...)

Se a vacinação exige credibilidade, há cidadãos que simplesmente não acreditam no Governo. Pesquisas de opinião revelam isso com muita nitidez. Outros indivíduos desconfiam do contexto comercial em que as vacinas são desenvolvidas. Laboratórios, gigantes farmacêuticas, preços bilionários para viabilizar a transferência de tecnologia etc. De quando em vez, adultos sabem que a ganância pode eliminar alguns escrúpulos. Agências reguladoras têm poderes para aprovar vacinas dentro da circunscrição territorial dos países respectivos, mas os cientistas temem que governos exerçam pressão política para que essas agências expeçam licenças. É temerário quando agências de regulação estão localizadas em Estados Nacionais cujo regime político é uma democracia iliberal. No Direito, chamamos esse fenômeno de Teoria da Captura. As instituições reguladoras são independentes nesses países?

A maneira precoce com a qual surgem determinadas vacinas causa perplexidade na própria comunidade científica, na medida em que a segurança e a eficácia podem restar comprometidas. Em suma, vacinas têm um íntimo ponto de contato com as

1 (FONTELES, Samuel Sales. Vacinas Compulsórias e a Dignidade Humana. 14/08/2020. <https://migalhas.uol.com.br/coluna/olhar-constitucional/332028/vacinas-compulsorias-e-dignidade-humana> Acesso em 04.03.2022)





crenças sociais. Ao fim e ao cabo, é esse o terreno epistêmico sobre o qual os Ministros do STF andarão: a antropologia da saúde. É possível que os pais deixem de vacinar seus filhos, tendo como fundamento convicções filosóficas, religiosas, morais e existenciais? No ARE 1.267.879, o STF decidirá se o tema é dotado de repercussão geral. E se for havido como tal, a incursão meritória será efetuada”.

Assim, sobre o tema vacinação e sua obrigatoriedade, a União já editou algumas normas gerais, que evidenciam posicionamento claro sobre a questão e a ponderação sobre esses valores mencionados na reflexão acima.

Destaca-se o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei no. 8.069/1990) estabelece, em seu art. 14, § 1º, que “*é obrigatória a vacinação das crianças nos casos recomendados pelas autoridades sanitárias*”. Tecnicamente, este é um dever inerente ao poder familiar e que é extensível às hipóteses de tutela e curatela (art. 249, ECA).

Igualmente, a Lei Federal no. 6.259/1975, que dispõe sobre o Programa Nacional de Imunizações, assevera que cabe ao Ministério da Saúde indicar as vacinações de caráter obrigatório (art. 3º), cujo cumprimento será comprovado por meio de Atestado de Vacinação (art. 5º).

Já o Decreto no. 78.231/1976, que regulamenta a Lei nº 6.259/1975, por sua vez, estatui que “*É dever de todo cidadão submeter-se e os menores dos quais tenha a guarda ou responsabilidade, à vacinação obrigatória*” (art. 29), assim entendidas aquelas tidas como relevantes no quadro nosológico nacional e devidamente elencadas pelo Ministério da Saúde (art. 27).

Portanto, resta claro que ao editar normas nacionais que estabelecem a obrigatoriedade da vacinação, **o Congresso Nacional escolheu a obrigatoriedade da medida**, em uma ponderação de valores que acertadamente elegeu a vida como um direito fundamental que desfruta de uma posição preferencial em relação às liberdades individuais e a vacinação como um dever fundamental que deriva da dignidade como heteronomia.

Logo, sob o aspecto material, imperioso manifestar-se acerca do julgamento do Agravo no Recurso Extraordinário nº 1267879, sob a sistemática da repercussão geral, o STF fixou a seguinte tese:

“É constitucional a obrigatoriedade de imunização por meio de vacina que, registrada em órgão de vigilância sanitária, tenha sido incluída no plano nacional de imunizações; ou tenha sua aplicação obrigatória decretada

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





em lei; ou seja objeto de determinação da União, dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios com base em consenso médico-científico. Em tais casos, não se caracteriza violação à liberdade de consciência e de convicção filosófica dos pais ou responsáveis, nem tampouco ao poder familiar". (destacamos)

Conforme o voto do Relator, Min. Barroso, embora a Constituição Federal proteja o direito de cada cidadão de manter suas convicções filosóficas, religiosas, morais e existenciais, os direitos da sociedade e a busca do bem comum devem prevalecer sobre os direitos individuais.

Com isso, o Estado pode, em situações excepcionais, proteger as pessoas, mesmo contra sua vontade – como, por exemplo, ao obrigar o uso de cinto de segurança. Nessa esteira, não são legítimas as escolhas individuais que atentem contra os direitos de terceiros.

Portanto o referido voto assenta, outrossim, que a vacinação em massa é responsável pela erradicação de uma série de doenças, mas, para isso, é necessário imunizar uma parcela significativa da população, a fim de atingir a chamada imunidade de rebanho.

Desta forma, à luz do teor do art. 196 da Constituição Federal, a saúde é direito de todos e dever do Estado. Por conseguinte, a vacinação enseja uma dupla obrigação, qual seja: o Estado tem o dever de fornecer a vacina, e o indivíduo o tem de se vacinar. No julgamento das ADIs nºs 6586 e 6587, conhecidas conjuntamente com o agravo em recurso extraordinário mencionado, foram fixadas as seguintes teses:

"(I) A vacinação compulsória não significa vacinação forçada, facultada a recusa do usuário, podendo, contudo, ser implementada por meio de medidas indiretas, as quais compreendem, dentre outras, a restrição ao exercício de certas atividades ou à frequência de determinados lugares, desde que previstas em lei, ou dela decorrentes, e tenham como base evidências científicas e análises estratégicas pertinentes, venham acompanhadas de ampla informação sobre a eficácia, segurança e contraindicações dos imunizantes, respeitem a dignidade humana e os direitos fundamentais das pessoas; atendam aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade; e sejam as vacinas distribuídas universal e gratuitamente.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





(II) Tais medidas, com as limitações expostas, podem ser implementadas tanto pela União como pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, respeitadas as respectivas esferas de competência."

Ainda para a melhor compreensão da questão que aqui analisamos, vale consignar trecho do voto da Ministra Rosa Weber, segundo o qual, eventuais restrições às liberdades individuais decorrentes da aplicação das medidas legais aos que recusarem a vacina são imposições do próprio complexo constitucional de direitos, que exige medidas efetivas para a proteção à saúde e à vida:

"Diante de uma grave e real ameaça à vida do povo, não há outro caminho a ser trilhado, à luz da Constituição, senão aquele que assegura o emprego dos meios necessários, adequados e proporcionais para a preservação da vida humana" (destacamos)

Desta forma, o cenário que se fixou a partir das decisões exaradas no âmbito do STF é que a vacinação contra a COVID-19 é obrigatória, porém, não forçada, devendo ser implementada por intermédio de medidas indiretas, estabelecidas em lei, pelos entes federados, tal como a restrição de frequentar determinados lugares.

Como é de conhecimento público e notório, alguns municípios vêm estabelecendo, por lei, a proibição de se frequentar determinados lugares sem a comprovação da vacinação ou mesmo a aplicação de multa na recusa à imunização, o que é perfeitamente viável à luz de tudo o que foi aqui explicitado.

Ainda sobre o tema, temos que a Constituição Federal assim determina em seus artigos 196 e 197, observemos:

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.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"





Logo, visto que o Poder Constituinte conferiu ao Estado o poder/dever de cuidar da saúde pública, podendo, nos termos da legislação, dispor sobre regulamentação e controle, vale dizer, que o poder estatal tem a prerrogativa de impor aos seus cidadãos a obrigatoriedade de se vacinarem contra a Covid-19, ou outra patologia que coloque em risco a saúde da população.

Tanto assim o é que o art. 3º, III, “d” da Lei Federal nº 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, assim determina:

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas:

I - isolamento;

II - quarentena;

III - determinação de realização compulsória de:

a) exames médicos;

b) testes laboratoriais;

c) coleta de amostras clínicas;

d) vacinação e outras medidas profiláticas; ou

e) tratamentos médicos específicos;

Colocando uma pá de cal sobre o assunto, **o Código Penal em seu art. 268, tipifica como crime: “infringir determinação do poder público, destinada a impedir introdução ou propagação de doença contagiosa”.**

Portanto, como já muito bem elucidado pelo ministro Lewandowski, na vacinação forçada há violação da integridade física da pessoa humana, inclusive, por meio de violência pelo Estado. Ocorre, portanto, violação da dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil e direito fundamental constitucional (art. 1º., III e 5º., caput da CRFB/1988).

Já em relação à vacinação compulsória, contudo, como já amplamente demonstrado, já está pacificada a sua possibilidade, como medida de saúde pública coletiva.

Nesse contexto (da vacinação compulsória), a exigência de comprovante de imunização para o acesso a determinados locais ou uso de determinados serviços, é plenamente aceitável – portanto, a proibição desse tipo de medida, como no caso da presente proposição, **é materialmente inconstitucional.**

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Por fim, apesar do esforço do nobre edil acerca da viabilidade jurídica da referida lei transladada da comarca da Capital, devemos destacar que a aprovação daquela legislação padeceu de parecer técnico-jurídico, portanto, poderá ser objeto de ADIN por parte do respectivo poder executivo.

Em face do exposto, opino pela **inconstitucionalidade** do Projeto de Lei nº 13/2022, conforme argumentos acima expostos.

É o parecer para decisão de V. Ex^{as}.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 4 de março de 2022.

ALEX VAILLANT FARIAS
Procurador Legislativo Geral
OAB ES 13.356

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

