



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
COMISSÃO PERMANENTE DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER CONTRÁRIO Nº 1341/2021
REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI - PROCESSO N. 7767/2021
RELATOR: OCTAVIO SAMPAIO

Ementa: DISPÕE COMO MEDIDA
EXCEPCIONAL, SOBRE A
COMPROVAÇÃO DA VACINA
ACesso E A PERMANÊNCIA N
LOCAIS QUE MENCIONA, E DÁ OI

Em consonância com os dispositivos elencados no **Art. 52, §1º**, inciso **I, II e III** do Regimento Interno da Câmara Municipal, parecer:

I - RELATÓRIO:

Trata-se de *PROJETO DE LEI* do Ilmo. Vereador, *Yuri Moura*, o qual: “Dispõe como medida sanitária de caráter excepcional a comprovação da vacina contra Covid-19, para o acesso e a permanência nos estabelecimentos e locais que menciona, e

Inicialmente, cumpre ressaltar as competências da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, conforme disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis, vejamos:

Art. 35. Constituem campos temáticos ou áreas específicas de atividades de cada Comissão Permanente:

I - Da Comissão de Constituição, Justiça e Redação:

- a) aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental ou de técnica legislativa de projetos, emendas ou substituições de suas Comissões, para efeito de admissibilidade e tramitação;*
- b) em particular, admissibilidade de propostas de emenda à Lei Orgânica Municipal;*
- c) qualquer assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente da Comissão ou em razão de recurso previsto neste Regimento;*
- d) exercício dos poderes municipais;*
- e) licença de Vereador, Prefeito ou Vice-Prefeito para ausentar-se do Município ou para interromper o exercício de suas funções;*
- f) desapropriações;*
- g) transferência temporária de sede do Governo;*
- h) redação do vencido e redação final das proposições em geral, ressalvado o disposto nos §§ 3º, 4º e 5º do art. 115;*
- i) e ainda opinar sobre a oportunidade ou conveniência da matéria proposta.*

Com base nas competências atribuídas à Comissão de Constituição, Justiça e Redação. Segue o voto:

II - VOTO:

2.1 Da Tramitação e Finalidade do Projeto

Trata-se de análise sobre a legalidade, constitucionalidade, conveniência e oportunidade do Projeto de Lei nº 7767/2021 do Ilmo. Vereador Yuri Moura, cuja finalidade é a instituição de passaporte vacinal para o ingresso e permanência em estabelecimentos e locais de academia de ginástica, piscinas, centros de treinamento e de condicionamento físico e clubes sociais, estádios e ginásios, salas de concerto, salões de jogos, circos, recreação infantil e pistas de patinação, locais de visitação turísticas, museus, parques de diversões, parques temáticos, apresentações e *drive-in*, bares, restaurantes e casas de espetáculo e outros.

Em sua breve justificativa, o autor assevera o seguinte: “Esta lei justifica-se pelo princípio da precaução e pela disseminação da COVID-19, em especial em razão das novas variantes do vírus.”

No que tange a regularidade regimental, o projeto de lei foi devidamente protocolado, cumprindo todos os requisitos da Comissão de Constituição, Justiça e Redação Legislativa, tendo sido lido no expediente de 14 de setembro de 2021, e posteriormente encaminhado para o Departamento de Redação em 14/09/2021, o qual proferiu **PARECER DESFAVORÁVEL** ao projeto em 20/10/2021.

2.2. Da Inconstitucionalidade do Projeto

A Constituição da República Federativa do Brasil tem como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, pacífica e promissora, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Na mesma esteira, o direito à liberdade de locomoção está previsto na CRFB/88 (Art. 5º, XV), cabendo também a ela a relativização, estabelecendo que a liberdade ambulatorial só poderá ser cerceada nas seguintes hipóteses: 1) em caso de ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente; 2) Estado de Defesa (art. 136 da CRFB/88); e 3) Estado de Sítio (art. 137 da CRFB/88).

Portanto, a liberdade de ir e vir é a regra constitucional, constituindo direito fundamental que só poderá ser cerceada pelas hipóteses delimitadas pela Constituição.

O chamado “passaporte de vacinas” é medida extremamente restritiva que viola direitos constitucionalmente previstos, submetendo contra sua vontade a vacinação sob pena de sanções indiretas. Dentre os direitos violados estão: a liberdade de ir e vir (art. 5º, XV da Constituição Federal), tratando-se, portanto, de cláusulas pétreas, normas inamovíveis mesmo pelo constituinte derivado.

“X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização decorrente de sua violação; [...]

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, ir e vir livremente, sem restrição de tempo ou espaço, exceto nas condições previstas no art. 1º desta Constituição; [...]

XLI - a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais; [...]

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;”

Na mesma esteira, a adoção de medidas obrigatórias de vacinação e a instituição de passaporte sanitário violam direitos fundamentais, qual o Brasil é signatário. O Código de Nuremberg (que estabelece que o consentimento voluntário é absolutamente necessário para experimentos médicos), a Declaração de Helsinque (que dispõe que a ‘pesquisa clínica em um ser humano não pode ser realizada sem o consentimento, depois de totalmente esclarecido’) e até mesmo o Juramento de Hipócrates (o qual também prevê o compromisso de não causar danos).

Do ponto de vista da constitucionalidade, diversos Doutrinadores contestam a legalidade e constitucionalidade da medida adotada pelo governador de São Paulo (USP), assevera que “a implementação da medida fora de um contexto de emergência de direitos fundamentais, como é o caso do estado de sítio, é abusiva.” Completa: “Se determinar que um espaço público sanitário e, com isso, não será permitido o acesso a ninguém, tudo bem. Mas conceder acesso apenas a quem tomou vacina é discriminatório. A finalidade da medida é positiva, uma vez que busca evitar contaminações, mas a forma é inconstitucional, já que restringe o direito de ir e vir de parte da população. A Constituição Federal, quando aborda essa restrição como possível. A tentativa de redução de risco é louvável, mas o método é juridicamente inapropriado”.^[1]

O procurador do Ministério Público Federal (MPF) e professor de Direito Constitucional, André Borges Uliano, ressalta que a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), de dezembro de 2020, que definiu que estados e municípios podem determinar que a vacinação seja obrigatória, desde que atendidos os requisitos apontados pela Corte foi que os imunizantes tivessem “ampla informação sobre a eficácia, segurança e efeitos colaterais da vacina, e que devido ao caráter emergencial das vacinas contra a Covid-19, não estão sendo observados esses requisitos na medida, segundo ele, indiretamente estaria “obrigando” os cidadãos a receberem a imunização, mesmo que sem os requisitos necessários para não perderem direitos fundamentais.^[2]

A medida se torna ainda mais complexa e abusiva pelo fato de que o Estado brasileiro ainda não conseguiu disponibilizar a vacina para toda a população, ao impor medidas como o passaporte sanitário, nessas circunstâncias, o Estado estaria criando “duas categorias de cidadãos: aqueles que já foram vacinados e aqueles que ainda não foram vacinados. Isso sem falar naqueles que têm doenças crônicas ou autoimunes que comprometem a segurança para a vacinação.

Alguns municípios, como Curitiba, prudentemente já consideraram a imposição de “passaporte de vacinação” como inconstitucional.

A criação do passaporte de vacinação nas circunstâncias supramencionadas viola o princípio da equidade, e certamente será alvo de ações judiciais para garantir o direito à livre circulação. Tal fato, já é realidade, como se vê pela decisão do Eminentíssimo Doutor Ministro do Supremo Tribunal Federal, no RE 1.000.000, no qual concedeu salvo conduto em pedido de Habeas Corpus contra o prefeito da cidade do Rio de Janeiro, Eduardo Paes.

Ensina o Desembargador em seu acórdão:

A questão é a possibilidade ou não de um decreto municipal impedir a circulação de pessoas pelas ruas e estabelecimentos públicos, privados, academias, eventos, shoppings, cinemas, teatros, lojas, piscinas, e outros estabelecimentos da cidade do Rio de Janeiro, chamado “passaporte da vacina” ou passaporte sanitário. Já disse em outra oportunidade e aqui repito. **O decreto de vacinação e os não vacinados, impedindo os NÃO VACINADOS de circularem livremente pelos locais em São Paulo com grave violação à liberdade de locomoção.** O Prefeito está dizendo quem vai andar ou não pelas ruas.

vacinados? Estes não podem circular pela cidade. Estão com sua liberdade de locomoção cerceada. Estão nas residências. E por mais incrível que pareça tudo isso através de um decreto. A hipocrisia chega a tal ponto de não (BRT) anda lotado de gente. Metrô, barcas, ônibus idem. **Se no passado existiu a marcação a ferro e fogo dos e ou ferro em brasas hoje é a carteira da vacinação que separa a sociedade. O tempo passa, mas as práticas e as mesmas.** O que muda são os personagens e o tempo. A carteira de vacinação é um ato que estigmatiza as pessoas impedindo-as de circularem pelas ruas livremente, com nítido objetivo de controle social. **O propósito é criar uma marca que visa marcar o indivíduo constituindo uma meta-regra que está associada ao estigma do NÃO VACINADO.** Decreto quer controlar as pessoas e dizer, tiranicamente, quem anda e não anda pelas ruas da cidade. [...]

A fome, a guerra, a visão da peste como punição, trazendo como contrapartida a eleição de culpados (judeus, lepro aos feiticeiros e bruxas (a caça às Bruxas de Salem na década de 1690, hoje crianças assassinas), tudo sempre er teve dos inimigos escolhidos pelo sistema da época.⁷ Tudo sempre muito bem engendrado, politicamente. **Quem é Século XXI? OS NÃO VACINADOS. Querem obrigar as pessoas a se vacinar e em nome dessa bondade cercar as pessoas nas ruas, nas praças, fecham praias, estabelecem lockdown.** Nunca imaginei que fosse assistir aos abu

No mesmo sentido, a Desembargadora Marília de Castro Neves proferiu decisão no Processo 0063690-66.2021.8.19.00

Representação por inconstitucionalidade, com pedido liminar, ajuizada por s. exa. o deputado estadual Márcio Gualter Municipal nº 49.286/21, que “dispõe sobre a obrigatoriedade da vacinação contra a covid-19 no âmbito da a providências. **incompetência dos municípios para legislar, ainda que suplementarmente, sobre matéria de competência da União.** sanções impostas pelo decreto edilício que, além de suprimir direitos, garantias e liberdades fundamentais dos cidadãos, viola o princípio da dignidade humana, ultrapassando os limites da lei federal 13.070/20. Presente o *fumus boni iuris* e o risco de dano irreversível. medida cautelar que se concede para suspender, até final julgamento da presente representação, o efeito de aplicação do decreto nº 49.286/2021, do município do rio de janeiro.

Desse modo, trata-se de medida inconstitucional, a qual restringe desproporcionalmente o direito de ir e vir e as liberdades individuais.

2.2.1 Do Vício Formal de Iniciativa

A matéria em questão apresenta vício de iniciativa, por tratar de matéria de competência exclusiva do Executivo pelo Art. 60 da Lei Orgânica Municipal:

Art. 60. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

- I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autárquica;
- II - servidores públicos da Administração direta, indireta e fundacional, seu regime jurídico, provimento de cargo e aposentadoria;
- III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos e Diretorias ou órgãos equivalentes;
- IV - matéria orçamentária e financeira, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções.

Foi nesse sentido o parecer do Departamento de Assuntos Jurídicos da Câmara Municipal de Petrópolis Marília de Castro Neves. **Projeto aqui apreciado contém vício de iniciativa, violando competência exclusiva do Prefeito Municipal.**

2.2.1 Da Violação do Postulado da Proporcionalidade

O caso em tela cuida de clara colisão de direitos fundamentais, de um lado tem-se o direito a saúde em seu carácter de direito fundamental, de outro os direitos de locomoção, livre iniciativa, autodeterminação e reunião. Como se sabe não há prevalência de um sobre o outro, uma vez que ambos são direitos tem igual natureza, hierarquia e fonte.

Dentro do paradigma contemporâneo do Direito Constitucional em sua fase pós-positivista normas de direito fundamental são princípios axiológicos, sendo interpretadas muitas vezes como princípios que informam e permeiam todo o ordenamento jurídico. São princípios inválidas segundo a técnica do *All or nothing* propostas por Ronald Dworkin, assim como se faria na hipótese de violação de um direito fundamental, pois que os conflitos entre regras jurídicas se resolvem no campo da validade dos princípios demanda solução diversa.

O que se deve fazer, portanto, para se averiguar a prevalência de determinado princípio é o que se chama de teste de proporcionalidade, operacionalizado através do princípio da proporcionalidade, na forma elaborada pelo Jus filósofo alemão Robert Alexy. A proporcionalidade opera através de três subprincípios ou máximas parciais: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

A adequação pressupõe aptidão do meio escolhido para promover determinado fim. A necessidade por sua vez opera através de uma maneira que se busca o arranjo mais adequado, no qual não se atinja outro direito fundamental. Já a proporcionalidade em sentido estrito

que se analise a importância do princípio fomentado pelo meio escolhido é suficientemente grande para justificar a interposição.

O Supremo Tribunal Federal tem dado importância central e constante a técnica da ponderação e a utilizado em conflitos entre direitos fundamentais.

Desse modo, é pelo prisma da valoração axiológica dos princípios e pela ponderação que devem ser analisados cidadãos Petropolitanos, questionando-se se as restrições são adequadas, necessárias e proporcionais.

A Adequação trata de estabelecer uma proporção entre os meios utilizados e o fim que se deseja alcançar. Ora, o atingimento da imunidade de rebanho para que se garanta imunização coletiva da população, medida essa que instrumentos coercitivos.

A necessidade, por sua vez, é a vedação do excesso e o dever de buscar restringir o mínimo possível direitos fundamentais medida se faz desnecessária já que a imunização necessária está sendo atingida sem as restrições permanentes às medidas coercitivas, portanto, se torna inócua e excessiva, prejudicando direitos constitucionalmente garantidos.

Por fim, a proporcionalidade trata da adequação entre os custos produzidos e os benefícios auferidos. A imunização pode ter efeitos concretos graves, primeiramente, a já fragilizada economia do município poderia sofrer graves de turistas, os restaurantes e serviços sofreriam com a redução de clientes, eventos, palestras, cinemas, academias aumentando a pobreza e a desigualdade social. Países que tentaram implementar medidas semelhantes sofreram com a população^[4].

Desse modo, a instituição do passaporte sanitário é medida excepcionalíssima, que somente poderia ser tomada se não fosse disponibilizada para toda a população, e ainda assim para que fossem relativizados direitos fundamentais previstos na Constituição deveria se mostrar razoável, necessária e adequada, o que não ocorre no caso em tela. É imperioso ressaltar que a regra da Constituição, não sua exceção.

2.3 Da Inconveniência e Inutilidade da medida.

Diversos médicos já manifestaram preocupação quanto ao estabelecimento de um passaporte de vacinação, recentemente membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, cerca de 270 médicos manifestaram sua mais profunda preocupação: a natureza experimental e de consequências e efeitos ainda desconhecidos pela comunidade científica em face do chamado “passaporte sanitário”, o que viola o direito de ir e vir e, ainda mais que isso, de ser um membro ativo da sociedade. Na prática, o que parece é que o Brasil, um novo sistema de castas, onde a parcela da população que, conscientemente, recusa-se a participar dos testes reduzida a cidadãos de direitos restritos. Segue trecho do documento referenciado:

“Não podemos aceitar que erros do passado se repitam nos dias atuais, com a adoção de “passaportes sanitários” visam em última instância obrigar pessoas a serem vacinadas com produtos experimentais desenvolvidos em tempo de emergência sem garantia de segurança relacionada a eventos adversos imediatos, de curto, médio e longo prazo

Importante ressaltar que as vacinas contra a Covid-19 foram desenvolvidas em caráter emergencial, de maneira que nem todas as vacinas obrigatórias no Brasil, que possuem histórico de vários anos de acompanhamento, o que permite avaliar a efetividade do imunizante, bem como seus efeitos adversos e contraindicações. As vacinas da Janssen, Oxford e AstraZeneca (CoronaVac) nem mesmo tem registro definitivo na Anvisa por carência de dados, sendo a Pfizer/BioNTech a única a ter registro definitivo.

Todas as vacinas disponíveis no Brasil para combate ao vírus Sars-Cov-2 não impedem a transmissão e o contágio. A criação de um “passaporte sanitário” não impede a disseminação ou o contágio pelo vírus, apenas restringe o acesso a locais públicos e fundamentais. As vacinas buscam assegurar que a pessoa tenha uma doença em menor gravidade ou nem fique doente. Mas elas são inúteis para fins de bloqueio de transmissão.

Dentro do mesmo raciocínio, a falsa sensação de segurança criada por medidas desse teor pode vir a funcionar como uma distração que reduzem os outros cuidados necessários para conter a disseminação do vírus.

É um erro de concepção acreditar que a criação de um “passaporte de vacinação” garantirá a segurança da população. Evitar o contágio seria exigir a testagem obrigatória para a admissão em eventos de maior aglomeração.

Portanto, os critérios de eficácia e segurança dos imunizantes ainda não foram atingidos de forma suficiente para determinar a medida como impositiva.

Noutro giro, a vacinação no município de Petrópolis já atingiu 97,2% da população adulta^[5] com primeira dose e mais que significa, em tese, que a chamada imunidade de rebanho será atingida em breve. Estudos apontam que para que se é necessário que 70 a 85% da população esteja vacinada^[6].

Na história recente do Brasil diversos programas de vacinação se mostraram satisfatórios e eficientes sem necessidade obrigatória ou a criação de um “passaporte sanitário”, doenças como tuberculose, pólio, caxumba, rubéola, varíola e cenário nacional devido às campanhas de vacinação e a capilaridade do Sistema Único de Saúde.

O sucesso da imunização atual já atingida em Petrópolis é um exemplo claro da consciência que já existe sobre a vacinação, sem que para isso sejam necessárias restrições à direitos e garantias fundamentais.

O uso de medidas de força e obrigatoriedade deve ser instrumento de ultima *ratio* em uma sociedade democrática. A conscientização sobre a eficácia e importância da vacina tem funcionado sem a necessidade do uso de instrumentos de força recente do país.

Além disso, muitos dos projetos que preveem “passaportes de vacinação” demandam o uso de aplicativos em *smartphones* pelo Ministério da Saúde. O que acontecerá com cidadãos que precisarem demonstrar estar imunizados para ingressarem em shoppings, transporte público e outros quando seu telefone móvel não for capaz de suportar os referidos aplicativos? E pessoas com nenhum grau de instrução? E pessoas de idade avançada que não acompanharam a evolução tecnológica? E pessoas com deficiência?

A instituição compulsória de um “passaporte de vacinação” pode facilmente se transformar em uma máquina de marcar consequências graves.

III - PARECER DA COMISSÃO:

A Comissão de Constituição, Justiça e Redação (Vice – Presidente), manifesta-se **DESFAVORAVELMENTE** à tramitação em plenário, por considerá-lo inconstitucional, inconveniente e inoportuno.

[1]<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/passaporte-sanitario-medida-restringe-livre-circulacao-de-nao-vaci>

[2]<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/passaporte-sanitario-medida-restringe-livre-circulacao-de-nao-vaci>

[3]<https://cbncuritiba.com/ccj-rejeita-passaporte-vacina/>

[4]<https://www.gazetadopovo.com.br/mundo/europeus-protestam-contr-passaporte-de-vacina-o-que-esta-em-jogo/>

<https://exame.com/mundo/protesto-contr-vacina-covid-obrigatoria-reune-175-mil-franca/>

[5][https://app.powerbi.com/view?](https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMzZIMTIkNTQzMzE2Ny00NGFmLTg0NTYtYWZiNWE4YTZiNDc2liwidCI6IjM0ZGVkMjVklWYwZDktNDFlZS04M)

r=eyJrIjoiMzZIMTIkNTQzMzE2Ny00NGFmLTg0NTYtYWZiNWE4YTZiNDc2liwidCI6IjM0ZGVkMjVklWYwZDktNDFlZS04M

Sala das Comissões em 05 de Novembro de 2021


GIL MAGNO
Presidente


OCTAVIO SAMPAIO

Vice - Presidente

Mauro mauro Peralta

DR. MAURO PERALTA
Vogal