



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 MEDIDAS EXCEPCIONAL, SOBRE A COMPROVAÇÃO DA VACINA DE ACESSO E A PERMANÊNCIA NOS LOCAIS QUE MENCIONA, E DÁ OUTRAS PROVIDENCIAS.

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

I - RELATÓRIO:

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

Inicialmente, cumpre ressaltar as competências da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, conforme dispõe o 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 substitutivas 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 da Constituição Federal;*
- 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, de autoria do Vereador *Yuri Moura*, cuja finalidade é a instituição de passaporte vacinal para o ingresso e permanência em estabelecimentos e locais como: escolas, universidades, academias de ginástica, piscinas, centros de treinamento e de condicionamento físico e clubes sociais, estádios e ginásios, teatros, salas de concerto, salões de jogos, circos, recreação infantil e pistas de patinação, locais de visitação turísticas, museus, bibliotecas, 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 prevenção da 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 Regra de Ordem Legislativa, tendo sido lido no expediente de 14 de setembro de 2021, e posteriormente encaminhado para o Departamento de Legislação, no dia 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, justa, pluralista, pacífica, solidária, com promoção do bem de todos, 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 sua 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 CFRB/88).

Portanto, a liberdade de ir e vir é a regra constitucional, constituindo direito fundamental que só poderá ser cerceado por delimitadas pela constituição.

O chamado “passaporte de vacinas” é medida extremamente restritiva que viola direitos constitucionalmente previstos, submeterem contra sua vontade a vacinação sob pena de sanções indiretas. Dentre os direitos violados estão:

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 indemnizar o dano decorrente de sua violação; [...]”

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, exercer seu direito, com seus bens; [...]”

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, independentemente de qual o Brasil é signatário. O Código de Nuremberg (que estabelece que o consentimento voluntário é absolutamente exigível 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 consentimento informado).

Do ponto de vista da constitucionalidade, diversos Doutrinadores contestam a legalidade e constitucionalidade da medida, doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), assevera que “a implementação da medida fora de um contexto de emergência, como é o caso do estado de sítio, é abusiva.” Completa: “Se determinar que um espaço público seja destinado a vacinação, e, com isso, não será permitido o acesso a ninguém, tudo bem. Mas conceder acesso apenas a quem toma a 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 essas questões, sempre procura a menor 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, no Supremo Tribunal Federal (STF), de dezembro de 2020, que definiu que estados e municípios podem determinar que os cidadãos vacinados sejam considerados “imunizados” para fins de liberdade de locomoção. Um dos requisitos apontados pela Corte foi que os imunizantes tivessem “ampla informação sobre a eficácia, segurança e efeitos colaterais” da vacina. 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 mínimos 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 vacinas para toda a população, ao impor medidas como o passaporte sanitário, nessas circunstâncias, o Estado estaria criando “duas classes” de direitos daqueles que ainda não foram vacinados. Isso sem falar naqueles que tem doenças crônicas ou autoimunes e que precisam de segurança para a vacinação.

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

A criação do passaporte de vacinação nas circunstâncias supramencionadas viola o princípio da equidade, e certamente viola direitos fundamentais para garantir o direito à livre circulação. Tal fato, já é realidade, como se vê pela decisão do Emissário da Corte: Processo: 0070957-89.2021.8.19.0000, 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 acordão:

A questão é a possibilidade ou não de um decreto municipal impedir a circulação de pessoas pelas ruas e estabelecimentos 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 divide os vacinados e os não vacinados, impedindo os NÃO VACINADOS de circularem livremente pelos locais em que estiverem.** 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 m: 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 ei 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 mas 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 idade. [...]

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

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 Gualberto, Municipal nº 49.286/21, que “dispõe sobre a obrigatoriedade da vacinação contra a covid-19 no âmbito da ação, providências, incompetência dos municípios para legislar, ainda que suplementarmente, sobre matéria de união, sanções impostas pelo decreto edilício que, além de suprimir direitos, garantias e liberdades fundamentais do cidadão, de morte o princípio da dignidade humana, ultrapassando os limites da lei federal 13.070/20. Presente o *fumus boni* i

risco de dano irreversível, medida cautelar que se concede para suspender, até final julgamento da presente representação, o 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, estabelecido 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 cargos 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 que constata que o 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 à saúde em seu caráter essencial, que é direito fundamental, e 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 de igual natureza, hierarquia e fonte.

Dentro do paradigma contemporâneo do Direito Constitucional em sua fase pós-positivista normas de direito fundamental são interpretadas muitas vezes como princípios que informam e perpassam todo o ordenamento jurídico, tornando-o válido mesmo quando não é aplicável, invalidadas segundo a técnica do *All or nothing* propostas por Ronald Dworkin, assim como se faria na hipótese de uma norma infraconstitucional e um direito fundamental, pois que os conflitos entre regras jurídicas se resolvem no campo da validade da norma, os princípios demanda solução diversa.

O que se deve fazer, portanto, para se averiguar a prevalência de determinado princípio é o que se chama de operacionalização, através do princípio da proporcionalidade, na forma elaborada pelo Jusfilósofo alemão Robert Alexy. A proporcionalidade é entendida como uma regra que determina que a aplicação de um princípio deve ser proporcional ao seu conteúdo, ou seja, deve ser aplicada de forma que responda ao fim que se propõe. A proporcionalidade é entendida como uma regra que determina que a aplicação de um princípio deve ser proporcional ao seu conteúdo, ou seja, deve ser aplicada de forma que responda ao fim que se propõe.

A adequação pressupõe aptidão do meio escolhido para promover determinado fim. A necessidade por sua vez é a maneira que se busca o arranjo mais adequado, no qual não se atinja outro direito fundamental. Já a proporcionalidade é a medida

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

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

Desse modo, é pelo prisma da valoração axiológica dos princípios e pela ponderação que devem ser analisados cidadãos Petropolitano, 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, no 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 se faz desnecessária já que a imunização necessária está sendo atingida sem a restrições permanentes à direção de medidas coercitivas, portanto, se torna inócuas e excessivas, prejudicando direitos constitucionalmente garantidos.

Por fim, a proporcionalidade trata da adequação entre os custos produzidos e os benefícios auferidos. A imunização “passaporte sanitário” pode ter efeitos concretos graves, primeiramente, a já fragilizada economia do município poderia sofrer graves impactos, 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 impactos na população^[4].

Desse modo, a instituição do passaporte sanitário é medida excepcionalíssima, que somente poderia ser tomada se fosse disponibilizada para toda a população, e ainda assim para que fossem relativizados direitos fundamentais previamente. Deveria se mostrar razoável, necessária e adequada, o que não ocorre no caso em tela. É imperioso ressaltar que autodeterminar-se é 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. O coronavírus e da inobservância dos direitos constitucionais de liberdade em face do chamado “passaporte sanitário”, que limita 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 se estabelece, no mundo, um novo sistema de castas, onde a parcela da população que, conscientemente, recusa-se a participar dos testes, é 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” que visam em última instância obrigar pessoas a serem vacinadas com produtos experimentais desenvolvidos em tempo recorde, 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 não existem vacinas obrigatórias no Brasil, que possuem histórico de vários anos de acompanhamento, o que permite a efetividade do imunizante, bem como seus efeitos adversos e contra-indicações. As vacinas da Janssen, Oxford AstraZeneca (CoronaVac) nem mesmo tem registro definitivo na Anvisa por carência de dados, sendo a Pfizer/BioNTech a única a ter esse registro.

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 direitos fundamentais. As vacinas buscam assegurar que a pessoa tenha uma doença em menor gravidade ou nem fique doente ao ser vacinado. 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 armadilha, reduzindo 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. Para 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 seu uso impositivo.

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 seja 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 de obrigatoriedade ou a criação de um “passaporte sanitário”, doenças como tuberculose, pólio, caxumba, rubéola, varíola e sarampo foram erradicadas no Brasil, o que é um resultado de um esforço coletivo e voluntário, sem o uso de instrumentos de coação.

O sucesso da imunização atual já atingida em Petrópolis é um exemplo claro da consciência que já existe sobre a necessidade de 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 conscientizada sobre a eficácia e importância da vacina tem funcionado sem a necessidade do uso de instrumentos recente do país.

Além disso, muitos dos projetos que preveem “passaportes de vacinação” demandam o uso de aplicativos em smartphones. 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 para quem não tem nenhum grau de instrução? E pessoas de idade avançada que não acompanharam a evolução tecnológica? E pessoas com deficiências que não conseguem usar aplicativos?

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

III - PARECER DA COMISSÃO:

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

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

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

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

[4] <https://www.gazetadopovo.com.br/mundo/europeus-protestam-contra-passaporte-de-vacina-o-que-esta-em-jogo/>
<https://exame.com/mundo/protesto-contra-vacina-covid-obrigatoria-reune-175-mil-franca/>

[5] <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJljoIMzZIMTIkNTQtMzE2Ny00NGFmLTg0NTYtYWZiNWE4YTZiNDc2IiwidCI6IjM0ZGVkMjVkLWYwZDktNDFIZS04N>

Sala das Comissões em 05 de Novembro de 2021



GIL MAGNO
Presidente



OCTAVIO SAMPAIO

Vice - Presidente

Mauro mauro Peralta
Vogal