Fls. 06

PARECER Nº 119/2021

Projeto de Lei nº 079/2021

De autoria do Vereador João Paulo Fernandes Resende, o anexo Projeto de Lei ***Dispõe sobre a obrigatoriedade de apresentação do comprovante de vacinação contra a covid-19 nos locais que prestam serviços à coletividade e para a obtenção de serviços, em todo o território municipal.***

A proposta de lei se encontra devidamente acompanhada de justificativa, fls. 04 e 05.

É o relatório.

PARECER

A proposta em estudo se nos afigura revestida da condição de legalidade no que concerne à competência (art. 13), e quanto à iniciativa, que é concorrente (art. 49, I), sendo os dispositivos relacionados pertencentes à Lei Orgânica do Município de Conselheiro Lafaiete.

A Câmara tem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementando a legislação federal e estadual no que couber.

Em relação à iniciativa, a matéria é concorrente consoante dispõe o art. 58, da Lei Orgânica, e não se insere nos casos de iniciativa privativa do Executivo.

Pretende o Projeto de Lei ora em análise estabelecer a obrigatoriedade de apresentação do comprovante de vacinação contra a covid-19 nos locais que prestam serviços à coletividade e para a obtenção de serviços, em todo o território municipal.

Por força do princípio da legalidade, a Administração Pública só pode agir com amparo em lei. Diferentemente dos cidadãos que podem agir livremente na ausência de lei, podendo praticar as ações que quiserem sempre que não haja lei que proíba ou obrigue determinado ato ou abstenção, os

Rua Assis Andrade, 540 - Centro - Conselheiro Lafaiete - CEP 36400-067 - (31) 3769-8100 / 3769-8103
E-mail: camara@conselheirolafaiete.mg.leg.br - Site: www.conselheirolafaiete.mg.leg.br

gestores públicos só podem agir quando existir lei prévia que paute e autorize sua atuação, não podendo agir contra lei ou no silêncio da lei.

Sobre o princípio da legalidade, nos diz Celso Antônio Bandeira de Mello[1] o seguinte:

> *"Assim, o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão- somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que aatividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro.*
>
> *Michel Stassinopoulos, em fórmula sintética e feliz, esclarece que, além de não poder atuar contra legem ou praeter legem, a Administração só pode agir secundum legem. Aliás, no mesmo sentido é a observação de Alessi, ao averbar que a função administrativa se subordina à legislativa não apenas porque a lei pode estabelecer proibições e vedações à Administração, mas também porque esta só pode fazer aquilo que a leiantecipadamente autoriza".*

Especificamente com relação a normas municipais que exijam a comprovação de vacinação contra a COVID-19 para o acesso e permanência nos estabelecimentos localizados no âmbito do município, tais normas, a depender de seu conteúdo, encontram amparo no artigo 3º, III, "d", da Lei nº 13.979/2020 que estabelece que as autoridades competentes poderão adotar medidas como obrigatoriedade de vacinação e outras medidas profiláticas.

Vejamos o que determina o referido dispositivo legal:

[1] MELLO, C. A. B. Curso de Direito Administrativo. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 86

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE MG
Fls 08

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:

(...)

III - determinação de realização compulsória de:

(...)

d) vacinação e outras medidas profiláticas.

Com relação à obrigatoriedade de vacinação e outras medidas profiláticas, o Supremo Tribunal Federal já entendeu que medidas indiretas voltadas para promover a vacinação como a proibição de frequentar determinados lugares ou realizar determinadas atividades são legítimas, desde que não configurem vacinação forçada. A Corte Constitucional também entendeu que estados e municípios são competentes para estabelecer tais medidas. Sobre o tema, vale conferir a ementa da seguinte decisão[2]:

3

AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. VACINAÇÃO COMPULSÓRIA CONTRA A COVID-19 PREVISTA NA LEI 13.979/2020. PRETENSÃO DE ALCANÇAR A IMUNIDADE DE REBANHO. PROTEÇÃO DA COLETIVIDADE, EM ESPECIAL DOS MAIS VULNERÁVEIS. DIREITO SOCIAL À SAÚDE. PROIBIÇÃO DE VACINAÇÃO FORÇADA. EXIGÊNCIA DE PRÉVIO CONSENTIMENTO INFORMADO DO USUÁRIO. INTANGIBILIDADE DO CORPO HUMANO. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA. INVIOLABILIDADE DO DIREITO À VIDA, LIBERDADE, SEGURANÇA, PROPRIEDADE, INTIMIDADE E VIDA PRIVADA. VEDAÇÃO DA TORTURA E DO TRATAMENTO DESUMANO OU DEGRADANTE. COMPULSORIEDADE DA

[2] ADI 6586, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-063DIVULG 06-04-2021 PUBLIC 07-04-2021.

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls. 09

IMUNIZAÇÃO A SER ALÇANÇADA MEDIANTE RESTRIÇÕES INDIRETAS. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS E ANÁLISES DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA SEGURANÇA E EFICÁCIA DAS VACINAS. LIMITES À OBRIGATORIEDADE DA IMUNIZAÇÃO CONSISTENTES NA ESTRITA OBSERVÂNCIA DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS. COMPETÊNCIA COMUM DA UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS PARA CUIDAR DA SAÚDE E ASSISTÊNCIA PÚBLICA. ADIS CONHECIDAS E JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES. I - A vacinação em massa da população constitui medida adotada pelas autoridades de saúde pública, com caráter preventivo, apta a reduzir a morbimortalidade de doenças infeciosas transmissíveis e a provocar imunidade de rebanho, com vistas a proteger toda a coletividade, em especial os mais vulneráveis. II - A obrigatoriedade da vacinação a que se refere a legislação sanitária brasileira não pode contemplar quaisquer medidas invasivas, aflitivas ou coativas, em decorrência direta do direito à intangibilidade, inviolabilidade e integridade do corpo humano, afigurando-se flagrantemente inconstitucional toda determinação legal, regulamentar ou administrativa no sentido de implementar a vacinação sem o expresso consentimento informado das pessoas. III - A previsão de vacinação obrigatória, excluída a imposição de vacinação forçada, afigura-se legítima, desde que as medidas às quais se sujeitam os refratários observem os critérios constantes da própria Lei 13.979/2020, especificamente nos incisos I, II, e III do § 2º do art. 3º, a saber, o direito à informação, à assistência familiar, ao tratamento gratuito e, ainda, ao "pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas", bem como os princípios da

Rua Assis Andrade, 540 - Centro - Conselheiro Lafaiete - CEP 36400-067 - (31) 3769-8100 / 3769-8103
E-mail: camara@conselheirolafaiete.mg.leg.br - Site: www.conselheirolafaiete.mg.leg.br

razoabilidade e da proporcionalidade, de forma a não ameaçar a integridade física e moral dos recalcitrantes. IV - A competência do Ministério da Saúde para coordenar o Programa Nacional de Imunizações e definir as vacinas integrantes do calendário nacional de imunização não exclui a dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para estabelecer medidas profiláticas e terapêuticas destinadas a enfrentar a pandemia decorrente do novo coronavírus, em âmbito regional ou local, no exercício do poder-dever de "cuidar da saúde e assistência pública" que lhes é cometido pelo art. 23, II, da Constituição Federal. V - ADIs conhecidas e julgadas parcialmente procedentes para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 3º, III, d, da Lei 13.979/2020, de maneira a estabelecer que: (A) a vacinação compulsória não significa vacinação forçada, por exigir sempre o consentimento 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 (i) tenham como base evidências científicas e análises estratégicas pertinentes, (ii) venham acompanhadas de ampla informação sobre a eficácia, segurança e contraindicações dos imunizantes, (iii) respeitem a dignidade humana e os direitos fundamentais das pessoas; (iv) atendam aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade, e (v) sejam as vacinas distribuídas universal e gratuitamente; e (B) tais medidas, com as limitações expostas, podem ser implementadas tanto pela União como pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, respeitadas as respectivas esferas de competência.

5

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE
Fls 11

Neste ponto, cabe destacarmos também que por ocasião do julgamento do ARE 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 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".*

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.

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 da República Federativa do Brasil, 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.*
>
> *(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*

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE MG
Fls 12

assegura o emprego dos meios necessários, adequados e proporcionais para a preservação da vida humana".

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.

Ante o exposto, a proposta se afigura revestida das condições de legalidade e constitucionalidade.

Relativamente ao quesito mérito, pronunciar-se-á o soberano Plenário.

CONCLUSÃO

Além da Comissão de Legislação e Justiça devem ser ouvidas também as Comissões de Serviços Públicos, Administração Municipal, Política Urbana e Rural; de Saúde, Meio Ambiente e Saneamento Básico e de Economia, Finanças, Tributação e Orçamentos.

8

QUORUM

Maioria simples dos Vereadores (art. 139, parágrafo único, do Regimento Interno).

TURNOS DE VOTAÇÃO

O Projeto deverá ser submetido a dois turnos de discussão e votação (art. 223, do Regimento Interno).

S.m.j., é o Parecer, sob censura.

CONSELHEIRO LAFAIETE, 06 DE OUTUBRO DE 2021.

GILCINÉA DA CONSOLAÇÃO TELES
- Procuradora do Legislativo -
- OAB/MG 81.681 -

/GCT/

Comunicado nº 156/2021

Comunicamos aos membros da Comissão de Legislação e Justiça, Vereadores Pedro Américo de Almeida, Damires Rinarlly Oliveira Pinto e Washington Fernando Bandeira, que o Projeto abaixo relacionado já se encontra à disposição da Comissão para parecer, e que o prazo regimental para o mesmo é de 10 (dez) dias, conforme dispõe o § 4º do art. 106 c/c art. 342 do Regimento Interno.

Comunicamos também que o Projeto relacionado já foi previamente analisado pela Procuradoria do Legislativo.

Nº	Assunto	Autor
Projeto de Lei 079/2021	Dispõe sobre a obrigatoriedade de apresentação do comprovante de vacinação contra a covid-19 nos locais que prestam serviços à coletividade e para a obtenção de serviços, em todo o território municipal.	Vereador João Paulo Fernandes Resende

Gilcinéa da Conceição Teles
Procuradora do Legislativo
OAB/MG 81.681