MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 946 MINAS GERAIS

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S) : MARCO TULIO BOSQUE E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA
INTDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA
ADV.(A/S) : WANDERSON BORGES DE OLIVEIRA
ADV.(A/S) : ALICE RIBEIRO DE SOUSA

DECISÃO:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PANDEMIA DE COVID-19. LEI MUNICIPAL QUE VEDA A EXIGÊNCIA DE CERTIFICADO DE VACINAÇÃO PARA INGRESSO E PERMANÊNCIA EM ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS.

1. Medida cautelar em que se postula a suspensão dos efeitos da Lei nº 13.691/2022, do Município de Uberlândia, que veda a vacinação compulsória contra Covid-19 no território municipal e proíbe a aplicação de restrições e sanções contra pessoas não vacinadas, inclusive agentes e servidores públicos.

2. O Plenário do STF já deliberou a respeito dessa matéria, tendo fixado o entendimento de que é constitucional a determinação de vacinação compulsória, que não deve ser confundida com vacinação forçada, podendo ela ser incentivada por

ADPF 946 MC / MG

medidas indiretas, como a exigência de certificado de vacinação para ingresso em estabelecimentos de uso coletivo.

3. Nas ADIs 6.586 e 6.587, o Tribunal fixou interpretação conforme a Constituição “do 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” (grifou-se). Em sentido semelhante, v. o ARE 1.267.879, sob minha relatoria.

ADPF 946 MC / MG

4. A lei municipal veicula determinação contrária ao entendimento do STF. Existe consenso médico-científico quanto à importância da vacinação para reduzir o risco de contágio pela Covid-19, bem como para aumentar a capacidade de resistência de pessoas que venham a ser infectadas. Ao proibir a imposição de restrições a pessoas não vacinadas, a lei desestimula a adesão à imunização, gerando um risco à saúde da coletividade.

5. Pedido de medida cautelar deferido para suspender os efeitos da Lei nº 13.691/2022, do Município de Uberlândia.

I. Relatório

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Rede Sustentabilidade, tendo por objeto a Lei nº 13.691/2022, do Município de Uberlândia. A norma questionada veda a vacinação compulsória contra Covid-19 em todo o território municipal e proíbe a aplicação de restrições e sanções contra pessoas não vacinadas, inclusive agentes e servidores públicos. Eis o teor dos dispositivos impugnados:

“Art. 1º Esta Lei é regida pelo supra-princípio da Dignidade Humana, dos Direitos Humanos, da Legalidade e respeito às Liberdades Fundamentais Individuais das Pessoas, sendo elas o direito à vida, à inviolabilidade da intimidade e do próprio corpo, a objeção de consciência, a liberdade de pensamento e expressão e a liberdade de ir e vir, todos garantidos pela Constituição Federal de 1988, pela Constituição do Estado de Minas Gerais e pela Lei Orgânica do Município de

ADPF 946 MC / MG

Uberlândia.

Art. 2º Fica vedada a vacinação compulsória contra a Covid-19 em todo o território de Uberlândia e distritos.

Art. 3º Fica vedada toda e qualquer sanção administrativa aos agentes e servidores públicos do Município de Uberlândia que não desejarem tomar a vacina contra a Covid-19, sendo vedada a discriminação, vexação, humilhação, coação ou perseguição contra aquele que optar por não inocular em seu organismo o imunizante.

Parágrafo Único. A vedação a que se refere o caput deste artigo estender-se-á a servidores públicos efetivos, comissionados e temporários, de atividades essenciais e não essenciais, lotados em órgãos da administração pública direta e indireta, empresas públicas e mistas, agências reguladoras, representações, entidades e instituições públicas.

Art. 4º Nenhum gestor ou superior hierárquico poderá exigir comprovante de vacinação contra a Covid-19 no âmbito da Administração Pública Municipal.

Art. 5º Nenhuma pessoa será impedida de ingressar, permanecer e frequentar qualquer local, seja público ou privado, em razão do livre exercício da objeção de consciência, recusa e resistência em ser inoculado com substância em seu próprio organismo, inclusive vacina anti-Covid-19. Parágrafo único. Fica garantido à pessoa que se recusar a inocular imunizante contra Covid-19 o direito integral de ir, vir e permanecer, sem relativização do direito em relação à pessoa vacinada.

Art. 6º Aplicar-se-á multa fixa no valor de 10 salários mínimos à pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que descumprir essa Lei, sem prejuízo de outras sanções de caráter administrativo, civil e penal.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

2. O autor alega que a Lei municipal nº 13.691/22 está em dissonância com diversos julgados do Supremo Tribunal Federal (STF). Argumenta que o Tribunal já consolidou o entendimento quanto à possibilidade de se

ADPF 946 MC / MG

imporem restrições a atividades ou frequência de determinados lugares àqueles que deixarem de apresentar o certificado de imunização. Afirma que o município extrapolou a competência legislativa suplementar no que diz respeito às medidas de restrição à liberdade, adotadas no enfrentamento da pandemia. Sustenta que lei viola inúmeros preceitos de ordem constitucional, como a defesa da vida e da saúde, a proteção prioritária da criança e do adolescente e a proteção à pessoa idosa (arts. 5º, 196, 227 e 229 da CF). Em manifestações posteriores, o requerente apresentou precedentes do STF a respeito da matéria.

3. Em 23.02.2022, adotei o rito previsto no art. 10 da Lei nº 9.868/1999, solicitando informações ao Prefeito e ao Presidente da Câmara Municipal de Uberlândia, além de conceder a vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República (doc. 06).

4. Em informações, o Prefeito do Município de Uberlândia afirmou que o pedido não deveria ser conhecido, por não ter sido observado o requisito da subsidiariedade, constante do art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99. Alega que o Município, desde o início da pandemia, adotou postura proativa a favor da vacinação e implementou diversas medidas para mitigação dos danos provocados pela Covid-19 (doc. 57).

5. A Câmara Municipal de Uberlândia informou que o prefeito municipal, com fulcro no artigo 27, § 7º, da Lei Orgânica, se absteve do registro de veto ou sanção à proposição de lei ordinária nº. 238/2022. Devolvida a matéria ao parlamento, a lei foi promulgada pelo presidente da Câmara Municipal (doc. 79).

6. A Advocacia-Geral da União, preliminarmente, manifestou-se pelo não conhecimento do pedido pela não observância ao requisito da subsidiariedade e devido à irregularidade da representação processual do autor. Afirmou não estarem presentes os pressupostos para a concessão da cautelar. Alegou que o ato normativo questionado tem por escopo

ADPF 946 MC / MG

primordial dar concretude ao direito fundamental de ir e vir. Argumentou que a norma em análise não afronta os preceitos fundamentais apontados como parâmetros de controle (doc. 84).

7. A Procuradoria-Geral da República se manifestou pelo não conhecimento do pedido, por inobservância do princípio da subsidiariedade. Requereu nova vista dos autos para manifestação sobre o mérito, caso ultrapassada a preliminar.

8. É o relatório. Decido.

I. Preliminar de admissibilidade do pedido.

9. As preliminares invocadas pelo Prefeito do Município de Uberlândia, pela Advocacia Geral da União e pelo Procurador-Geral da República devem ser rejeitadas. Está preenchido o requisito da subsidiariedade, tendo em vista que o STF por diversas vezes já admitiu a utilização da via processual da ADPF para a impugnação de leis municipais. Além disso, o autor aponta a violação a preceitos fundamentais, como defesa da vida e da saúde. Registra-se, ainda, que as questões relativas à obrigatoriedade da vacinação e à exigência de seu comprovante transcendem os interesses do Município de Uberlândia, de maneira que se recomenda a manifestação da Corte Constitucional a respeito da matéria. Nesse sentido, destaco o seguinte precedente, que afasta a alegação de não preenchimento do requisito da subsidiariedade:

“DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E REGULATÓRIO. PROIBIÇÃO DO LIVRE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. INCONSTITUCIONALIDADE. (...)”

1. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é cabível em face de lei municipal, adotando-se como parâmetro de controle preceito fundamental contido na Carta da República, ainda que também cabível em tese o

ADPF 946 MC / MG

controle à luz da Constituição Estadual perante o Tribunal de Justiça competente. [...]

19. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei Municipal de Fortaleza nº 10.553/2016, por ofensa aos artigos 1º, IV; 5º, caput, XIII e XXXII; 22, IX, XI e XVI; 144, § 10, I; 170, caput, IV, V e VIII; e 173, § 4º, todos da Carta Magna.” (ADPF 449, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 08.05.2019, grifou-se)

10. Ademais, não prospera a alegação da Advocacia-Geral da União, no sentido de que o autor deixou de apresentar instrumento de mandato com poderes específicos. O partido político requerente juntou aos autos procuração por meio da qual outorgou a seus advogados os mais amplos poderes para “*representá-lo na Arguição de Preceito Fundamental proposta em desfavor da Câmara Municipal de Uberlândia*”, o que é suficiente para o ajuizamento da ação.

11. Supero, portanto, as preliminares arguidas e conheço do pedido.

II. Presença dos requisitos necessários à concessão da cautelar.

12. Estão presentes os requisitos necessários à concessão da medida cautelar, a fim de que se suspendam os efeitos da Lei nº 13.691/2022, do Município de Uberlândia. Observa-se a verossimilhança do pedido, tendo em vista que a tese do autor está em consonância com o entendimento do STF. Além disso, o contexto de pandemia da Covid-19 justifica a urgência na apreciação da questão.

13. O país e o mundo enfrentam uma pandemia de graves proporções. A enfermidade por Covid-19 mostrou-se altamente contagiosa e é responsável, no Brasil, pela impressionante cifra que ultrapassa 650.000 mortos [1]. As pesquisas disponíveis indicam que a vacinação é uma medida essencial para reduzir o contágio, para minimizar a carga viral e assegurar maior resistência aos infectados [2].

ADPF 946 MC / MG

14. O STF já reconheceu a legitimidade da vacinação compulsória, por meio da adoção de medidas indutivas indiretas, como restrição de atividades e de acesso a estabelecimentos, afastando apenas a vacinação forçada, por meio de medidas invasivas, aflitivas ou coativas. Nesse sentido: ADIs 6.586 e 6.587, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, assim ementadas:

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. INVIOABILIDADE DO DIREITO À VIDA, LIBERDADE, SEGURANÇA, PROPRIEDADE, INTIMIDADE E VIDA PRIVADA. VEDAÇÃO DA TORTURA E DO TRATAMENTO DESUMANO OU DEGRADANTE. COMPULSORIEDADE DA IMUNIZAÇÃO A SER ALCANÇADA 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

ADPF 946 MC / MG

preventivo, apta a reduzir a morbimortalidade de doenças infecciosas 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 expreso 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 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,

ADPF 946 MC / MG

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.

(ADI 6.586, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. em 17.12.2020, DJe 07.04.2021; grifou-se)

15. Em sentido semelhante, no julgamento do ARE 1.267.879, sob minha relatoria, também prevaleceu o entendimento de que a determinação de vacinação compulsória é legítima. Na ocasião, fixou-se a seguinte tese: **“É constitucional a obrigatoriedade de imunização por meio de vacina** que, registrada em órgão de vigilância sanitária, (i) tenha sido incluída no Programa Nacional de Imunizações, ou (ii) tenha sua aplicação obrigatória determinada em lei ou (iii) seja objeto de determinação da União, Estado, Distrito Federal ou Município, 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” (grifou-se).

16. Além disso, é firme a jurisprudência desta Corte no sentido de que matérias relacionadas à proteção da saúde devem ser norteadas pelos princípios da precaução e da prevenção, de modo a que, sempre que haja dúvida sobre eventuais efeitos danosos de uma providência, deve-se adotar a medida mais conservadora necessária a evitar o dano (v. ADI 6.421, Rel. Luís Roberto Barroso, j. em 21.05.2020). De acordo com o art.

ADPF 946 MC / MG

196 da CF, o direito à saúde pode ser tutelado por meio de políticas que “visem à redução do risco de doença e de outros agravos”.

17. A partir da análise dos precedentes do STF, é possível inferir os seguintes critérios para o controle da constitucionalidade de atos e normas sanitárias: (i) o respeito a *standards* científicos e técnicos de órgãos internacionais e nacionais com expertise na matéria; (ii) a validade de utilização de meios indiretos que induzam à vacinação compulsória (que não se deve confundir com a vacinação forçada); (iii) a adoção dos princípios da prevenção e da precaução, para decisões que possam afetar a vida, a saúde e o meio ambiente.

18. A Lei nº 13.691/2022, do Município de Uberlândia, estabelece disciplina em sentido oposto aos parâmetros estabelecidos pelo STF. A norma municipal ignora os princípios da cautela e precaução ao impedir a vacinação compulsória e a adoção de medidas indiretas para estimular as pessoas a se vacinarem. Ela também contraria o consenso médico-científico quanto à importância da vacina para reduzir o risco de contágio por Covid-19, bem como para aumentar a capacidade de resistência de pessoas que venham a ser infectadas. Ao argumento de proteger a liberdade daqueles que decidem não se vacinar, na prática a lei coloca em risco a proteção da saúde coletiva, em meio a uma emergência sanitária sem precedentes.

19. Além disso, a lei municipal também estabelece disciplina em sentido contrário à norma geral estabelecida em pela lei federal. O art. 3º, III, *d*, da Lei federal nº 13.979/2020 (objeto das ADIs 6.586 e 6.587) permite a determinação de vacinação compulsória para enfrentamento da pandemia da Covid-19. Confirma-se o teor do dispositivo:

“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: [...]”

ADPF 946 MC / MG

III - determinação de realização compulsória de: [...]
d) vacinação e outras medidas profiláticas;"

20. A lei municipal, portanto, contraria a disciplina federal sem que existam peculiaridades locais que justifiquem o tratamento diferenciado no âmbito do município (art. 30, II, da CF). Mesmo porque, de acordo com dados apresentados na petição inicial, em janeiro deste ano havia 30 mil pessoas não vacinadas e 50 mil pessoas com a dose de reforço atrasada em Uberlândia. Além disso, a manifestação também informa que mais de 80% dos internados com Covid-19 estão com esquema vacinal incompleto.

21. Por fim, o perigo na demora é indiscutível, uma vez que se está diante de emergência de saúde pública de nível internacional, ainda em curso. A manutenção dos efeitos da lei municipal questionada acarreta desestímulo à adesão à vacina e coloca em risco a vida e a saúde da coletividade.

IV. Conclusão

22. Diante do exposto, concedo a medida cautelar para suspender os efeitos da Lei nº 13.691/2022, do Município de Uberlândia.

23. Inclua-se imediatamente a presente decisão em sessão virtual para ratificação pelo Plenário.

Brasília, 06 de abril de 2022.

Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO

Relator

ADPF 946 MC / MG

Notas:

[1] BRASIL. Ministério da Saúde. Coronavírus, 10.11.2021. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>.

[2] World Health Organization. COVID-19 advice for the public: Getting vaccinated, 14.07.2021. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/covid-19-vaccines/advice>.

European Centre for Disease Prevention and Control. ECDC Technical Report, 29.03.2021. Disponível em: <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Risk-of-transmission-and-reinfection-of-SARS-CoV-2-following-vaccination.pdf>.