

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

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. Arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, ajuizada em face da 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

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 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.

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. Referendo da medida cautelar convertido em julgamento de mérito. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 13.691/2022, do Município de Uberlândia.

**I. CONVERSÃO DO REFERENDO
DA MEDIDA CAUTELAR EM JULGAMENTO DE MÉRITO.**

1. Registro, inicialmente, que estão presentes os requisitos para a conversão do referendo da medida cautelar em julgamento de mérito. O contraditório foi regularmente atendido e as informações apresentadas analisaram todos os aspectos da controvérsia em profundidade, não havendo necessidade de manifestações complementares. Por isso, entendo que a ação se encontra pronta para o julgamento do mérito do pedido, por imperativo de celeridade e economia processual.

2. O Supremo Tribunal Federal tem admitido a conversão do julgamento cautelar em deliberação a respeito do mérito da demanda, como, por exemplo, nos seguintes precedentes: ADI 6.518, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 22.03.2021, DJe 15.04.2021; ADI 5.253, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. em 03.08.2016, DJe de 01.08.2017; ADPF 413, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. em 06.06.2018, DJe 21.06.2018; ADI 4.788 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 8.8.2017; ADI 6.083, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 18.12.2019 e ADI 6.031, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 16.4.2020.

II. FUNDAMENTAÇÃO

3. Conforme exposto na decisão cautelar, 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].

4. 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. INVIOLABILIDADE 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 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, 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)

5. 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).

6. 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. 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”.

7. 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.

8. 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.

9. 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. Confira-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: [...]

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

10. 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.

IV. CONCLUSÃO

11. Por todo o exposto, converto o referendo da medida cautelar em julgamento de mérito e julgo procedente o pedido para declarar inconstitucionalidade da Lei nº 13.691/2022, do Município de Uberlândia.

12. É como voto.

[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>.