



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO,
CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SÃO PAULO
CONSULTORIA

RUA PEDRO VICENTE, 625, SÃO PAULO - SP - CEP 01109-010 - TEL: (11) 3775-4508/4509

PARECER n. 00936/2021/CONSUL/PFIFSÃO PAULO/PGF/AGU

NUP: 23305.013017/2021-31

**INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCACAO CIENCIA E TECNOLOGIA DE SAO PAULO
IFSP**

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

Magnífico Reitor,

1. Trata-se de consulta jurídica formulada pela Pró-Reitoria de Ensino a respeito da possibilidade do IFSP instituir o chamado "passaporte de vacina" como exigência para seus alunos voltarem a frequentar as aulas presenciais.

2. Após diversas e revelantes considerações, questiona a PRE:

1) Considerando que os alunos, ou seus responsáveis legais, na situação de retomada das aulas presenciais tem a opção pelo ensino remoto. O IFSP, na figura de seus diversos câmpus, poderá exigir a comprovação de imunização, isto é, da apresentação do passaporte vacinal, impresso ou digital dos alunos que irão participar das atividades presenciais, sem incorrer em qualquer ilegalidade?

2) Em caso deste IFSP identificar omissão na imunização de estudante menor de idade poderá ou deverá comunicar à unidade básica de saúde responsável pela vacinação para que seja regularizada a situação em tela?

3) No caso de omissão pelos responsáveis legais no tocante à imunização de estudante menor de idade este IFSP poderá ou deverá comunicar a negligência ao conselho tutelar?

4) Nos casos onde o(a) estudante alérgico(a) ou o(a) qual ateste a contraindicação da vacina contra o Covid-19, este IFSP poderá dispensá-lo(a) da obrigatoriedade de apresentação por parte dos pais, responsáveis legais e ou familiares da comprovação de imunização (ou do passaporte vacinal) dos estudantes para entrarem nos câmpus e nas aulas mediante apresentação laudo médico correspondente ou de justificativa médica para a não imunização?

3. É o relatório.

4. Esta Procuradoria Federal já havia se manifestado sobre a competência do IFSP em estabelecer o passaporte vacinal ou a obrigatoriedade de vacinação a seus servidores por meio do PARECER n. 00697/2021/CONSUL/PFIFSÃO PAULO/PGF/AGU, de minha autoria. A fundamentação e as conclusões de referido parecer se

aplicam à presente consulta. Farei no entanto, uma abordagem um pouco mais didática do presente parecer.

5. No entendimento pessoal deste Procurador o chamado "passaporte vacinal" representa medida essencial e eficaz para o controle da pandemia do COVID-19, visto que tal medida contribuiria decisivamente para que as pessoas buscassem a imunização contra o coronavírus.

6. No entanto, não basta meu entendimento pessoal para justificar a imposição de medida, seja aos alunos, seja aos servidores do IFSP. É necessário que a atuação do Reitor do IFSP esteja amparada na Lei.

7. Em razão do princípio da legalidade, a Administração Pública somente pode atuar quando amparada pela lei, conforme estabelece o art. 37 da Carta da República:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **obedecerá aos princípios de legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

8. Quando a Administração atua fora da lei, por mais nobre que tenha sido sua intenção, estará em desconformidade com o Direito e com a Constituição, se sujeitando a inúmeras consequências de ordem administrativa, civil e penal. Portanto, os gestores devem observar rigorosamente os limites de sua atuação de forma a prevenir sua responsabilização funcional.

9. Se a Constituição Federal, de um lado impõe ao Estado (administração) o dever de agir somente se autorizado em lei (em sentido amplo), de outro lado estabeleceu direitos e garantias ao cidadão de não ser compelido a fazer alguma coisa senão em virtude de lei e a não ter sua intimidade violada. Confira-se:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

10. Não apenas a Constituição Federal mas também a legislação confere tratamento protetivo aos dados pessoais do cidadão. Tanto é assim que a Lei Geral de Proteção aos Dados Pessoais (Lei nº 13.709/18) trata os dados relativos à saúde como dado pessoal sensível, passível de proteção contra tratamento, uso e divulgação indevidas.

Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - dado pessoal: informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável;

II - dado pessoal sensível: dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado **referente à saúde** ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural;

11. Portanto, a exposição de tais dados somente pode ocorrer em decorrência de lei ou pelo consentimento de seu titular. E mesmo a lei deve guardar proporcionalidade e razoabilidade entre a publicidade a ser dada aos dados pessoais e a finalidade a ser alcançada, sob pena de inconstitucionalidade.

12. **Frise-se: ninguém pode ser compelido a revelar seus dados pessoais salvo se consentir expressamente ou em decorrência de lei.**

13. Portanto, para a instituição do chamado passaporte vacinal ou vacinação compulsória é necessária a previsão legal e sua instituição pela autoridade competente.

14. Em recentes julgamentos sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal (STF) fixou as seguintes teses:

Tese de repercussão geral fixada no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 1267879:

“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”.

E nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 6586 e nº 6587 as 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."

15. A Lei nº 13.979/20 estabeleceu quais as medidas que podem ser adotadas para o enfrentamento da COVID, dentre as quais destaco apenas aquelas que tem relação com a consulta e a situação fática enfrentada pelo IFSP:

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: (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020)

I - isolamento;

II - quarentena;

III - determinação de realização compulsória de:

a) exames médicos;

b) testes laboratoriais;

c) coleta de amostras clínicas;

d) vacinação e **outras medidas profiláticas**; ou

e) tratamentos médicos específicos;

III-A – uso obrigatório de máscaras de proteção individual; (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020)

IV - estudo ou investigação epidemiológica;

16. Não se tem notícia de que o Ministério da Saúde tenha inserido as vacinas da COVID-19 no plano nacional de imunizações e no calendário de vacinação (até porque não existem vacinas aprovadas em caráter definitivo para atender toda a população e todas as faixas etárias em número suficiente). Confira-se: <https://sbim.org.br/images/calendarios/calend-sbim-adolescente.pdf> ou https://www.gov.br/saude/pt-br/media/pdf/2021/setembro/16/informe-multivacao_cgpmi_atualizacao-tecnica_14_setembro-2021_fernanda-1.pdf. O que o Ministério da Saúde fez até o momento foi editar um Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19 (<https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/publicacoes-tecnicas/guias-e-planos/plano-nacional-de-vacao-covid-19>). **Portanto, a**

vacinação contra a COVID-19, é recomendada pelo Ministério da Saúde, mas ainda não é obrigatória.

17. A Lei não estabeleceu expressamente a possibilidade da instituição do "passaporte vacinal". Porém essa possibilidade decorre da interpretação da expressão "*outras medidas profiláticas*" contida no item d, do inciso III, do art. 3º da citada Lei nº 13.979/20.

18. Portanto, há autorização legal para instituição do passaporte de vacina, e uma vez que esse seja instituído, o cidadão estará obrigado a apresentá-lo quando exigido pela autoridade competente, não podendo ofertar recusa sob o argumento de proteção à intimidade, visto que aqui há um conflito entre dois bens jurídicos constitucionalmente protegidos: o direito à intimidade do cidadão e a segurança sanitária da sociedade. E nesse caso, o direito que tem preponderância é a segurança sanitária da sociedade, uma vez que, nos termos do art. 196 da Constituição, "**a saúde é direito de todos e dever do Estado". Se todos tem direito à saúde, o indivíduo não pode se recusar, alegando proteção à sua intimidade, a colaborar e garantir a saúde de todos. Essa preponderância da proteção à saúde não decorreu de ato arbitrário, mas sim da Lei, que reflete a opção democrática de uma sociedade.**

19. No entanto, não é qualquer pessoa que pode instituir o passaporte sanitário. Sobre a competência para editar atos administrativos que determinem a vacinação compulsória e outras medidas profiláticas, a mesma Lei nº 13.979/20 trouxe o elenco das autoridades competentes:

Art. 3º (...)

§ 7º As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas:

I – pelo Ministério da Saúde, exceto a constante do inciso VIII do caput deste artigo; (Redação dada pela Lei nº 14.006, de 2020)

II – pelos gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde, nas hipóteses dos incisos I, II, III-A, V e VI do caput deste artigo; (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020)

III - pelos gestores locais de saúde, nas hipóteses dos incisos III, IV e VII do caput deste artigo.

20. Ou seja, a vacinação compulsória e outras medidas profiláticas (aqui entendido o passaporte vacinal) são de competência dos gestores locais de saúde (Estados e Municípios). Portanto, somente se o Estado ou o Município tornarem obrigatória a vacinação ou a adoção de outras medidas profiláticas, como o passaporte vacinal, é que o IFSP poderá exigir dos seus estudantes (e servidores) que se submetam à vacinação e/ou a comprovem mediante a apresentação de documento hábil ao atendimento à essa condição.

21. **Frise-se: a possibilidade de instituição de passaporte vacinal foi prevista na Lei. Porém, a mesma lei não conferiu competência ao IFSP para sua instituição, mas sim às autoridades dos Estados e Municípios.**

22. Passamos a analisar alguns atos normativos de emanados de gestores locais de Saúde.

23. No Estado de São Paulo, foi editada a Lei nº 17.252, de 17 de março de 2020, que dispõe sobre a obrigatoriedade da apresentação nas redes pública e particular da carteira de vacinação no ato da matrícula escolar. Por referida lei, o estudante é obrigado, no ato da matrícula, de comprovar estar em dia com a vacinação obrigatória, sob pena de haver, no caso de alunos menores de 18 anos, de inclusive ser comunicado o Conselho Tutelar.

Artigo 1º - É obrigatória, em todo o território estadual, a apresentação da carteira de vacinação dos alunos de até 18 (dezoito) anos de idade, no ato de suas respectivas matrículas, em todas as escolas das redes pública e particular, que ofereçam educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

Artigo 2º - A carteira de vacinação deverá estar atualizada, assim entendida aquela que contenha os atestados de todas as vacinas consideradas obrigatórias, de acordo com o **Calendário de Vacinação da Criança e com o Calendário de Vacinação do Adolescente, em consonância com as disposições do Ministério da Saúde e da Secretaria da Saúde do**

Estado de São Paulo.

24. Mas como se disse acima, a vacina contra a COVID-19 não é considerada obrigatória pelo Plano Nacional de Imunização (PNI) ou da Secretaria da Saúde do Estado de São Paulo, ao que se tem notícia. Evidentemente se essa situação mudar, deverá o IFSP exigir a apresentação do comprovante de vacinação atualizado de acordo com o PNI.

25. Na cidade de São Paulo, o Decreto Municipal nº 60.488, de 27 de agosto de 2021 instituiu o "Passaporte da Vacina" e estabeleceu a sua exigência para acesso a estabelecimentos:

Art. 1º Fica instituído o Passaporte da Vacina, na forma de QR Code, disponível no aplicativo – E-saúde, da Secretaria Municipal da Saúde.

Art. 2º Os estabelecimentos e serviços pertencentes ao setor de eventos, tais como shows, feiras, congressos e jogos, com público superior a 500 pessoas, deverão, a partir do dia 1º de setembro de 2021, solicitar ao público, para acesso ao local do evento, comprovante de vacinação do cidadão contra COVID-19, que será autenticado pelo Passaporte da Vacina previsto no artigo 1º deste decreto.

§ 1º Para os fins do disposto no “caput” deste artigo, será exigida, no mínimo, a comprovação da primeira dose da vacina.

§ 2º A comprovação da condição vacinal também poderá ser realizada pelo registro físico, mediante apresentação do comprovante de vacinação, ou de forma digital disponível nas plataformas VacíVida e ConectSUS.

Art. 3º Fica recomendado a todos os estabelecimentos no Município de São Paulo que solicitem, para acesso das pessoas às suas dependências, comprovante de vacinação contra COVID-19, nos termos do artigo 2º deste decreto.

Art. 4º Os estabelecimentos que não respeitarem as regras e restrições previstas neste decreto e os demais protocolos estabelecidos ficarão sujeitos às penalidades cabíveis, conforme preconizado pelo Decreto nº 59.298, de 23 de março de 2020.

Art. 5º A Secretaria Municipal da Saúde manterá o monitoramento da evolução da pandemia da COVID-19 no Município de São Paulo por meio de análises epidemiológicas, podendo elaborar novas recomendações a qualquer tempo, considerando as diretrizes emanadas pelas demais autoridades de saúde.

Art. 6º Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

26. Perceba-se que o Decreto da Cidade de São Paulo, recomenda a todos os estabelecimentos no Município de São Paulo a adoção do "passaporte da vacina". Nessa hipótese fica autorizado ao Reitor do IFSP estabelecer, discricionariamente, **nos campi da cidade de São Paulo e na Reitoria**, a necessidade de apresentação do passaporte vacinal, seja para os alunos, seja para os servidores.

27. Confira-se o exemplo da cidade de Guarulhos:

Decreto 38.287/2021 de 19 de agosto de 2021

Art. 2º A partir de 1º de setembro de 2021, deverá ser exigida a apresentação do comprovante de vacinação ou foto, com Carteira de Identidade - RG, para os maiores de 18 (dezoito) anos, comprovando ao menos, a imunização da 1ª dose da vacina anti COVID, para os seguintes estabelecimentos:

I - restaurantes, bares, cafés, lanchonetes, museus, cinemas, teatros, shows com público sentado e academias.

28. No caso da cidade de Guarulhos, em que pese tenha sido instituído o passaporte vacinal, sua exigência não é para ingresso em todos os estabelecimentos. Nessa hipótese, o Reitor do IFSP não poderá instituir o passaporte vacinal no *Campus* Guarulhos, por lhe faltar competência para tanto.

29. Vejamos ainda o caso da Cidade de São Roque que editou dois decretos sobre o passaporte vacinal:

DECRETO Nº 9.692, DE 7 DE OUTUBRO DE 2021

Art. 1º A partir do dia 13 de outubro de 2021, os chefes imediatos dos órgãos públicos do Município de São Roque de pessoas que neles trabalham, como servidores, estagiários e funcionários de empresas terceirizadas e de instituições bancárias, deverão exigir a apresentação do comprovante de vacinação contra a COVID-19.

DECRETO Nº 9.693, DE 7 DE OUTUBRO DE 2021

Art. 1º A partir do dia 13 de outubro de 2021, os estabelecimentos e serviços pertencentes ao setor de eventos, tais como shows, congressos, festas noturnas, deverão solicitar ao público, para acesso ao local do evento, comprovante de vacinação do cidadão contra COVID-19.

30. No âmbito na cidade de São Roque, o passaporte vacinal é exigido apenas aos servidores MUNICIPAIS e aos serviços pertencentes ao setor de eventos. Nesse caso, o Reitor do IFSP também não poderá instituir o passaporte vacinal no Campus São Roque.

31. **Nas cidades em que não exista lei ou decreto municipal instituindo o passaporte vacinal ou recomendando sua adoção aos estabelecimentos localizados nos limites territoriais do município, não poderá o IFSP exigir a apresentação pelos alunos (ou servidores).**

32. Face ao exposto, esta Procuradoria Federal orienta ao IFSP que somente passe a exigir o passaporte vacinal dos alunos (e também dos seus servidores) se houver ato normativo emanado pelos gestores locais de saúde (Estado de São Paulo e seus Municípios) instituindo expressamente o passaporte vacinal e se a exigência de sua apresentação se aplicar a atividades desenvolvidas pelo IFSP.

33. Exemplificadamente, o Reitor do IFSP poderá instituir o passaporte vacinal na Reitoria e nos *Campi* da Cidade de São Paulo tanto para os servidores como seus alunos, observado o calendário vacinal.

34. Não se deve exigir passaporte vacinal de quem não teve a vacina disponibilizada pelo poder público e de quem ainda não tenha completado o ciclo vacinal de acordo com o calendário disponibilizado pelos Municípios. Portanto, devem ser observados os cronogramas de vacinação estadual e municipal de acordo com as faixas etárias.

35. Passo a responder objetivamente aos questionamentos formulados na consulta:

1) Considerando que os alunos, ou seus responsáveis legais, na situação de retomada das aulas presenciais tem a opção pelo ensino remoto. O IFSP, na figura de seus diversos câmpus, poderá exigir a comprovação de imunização, isto é, da apresentação do passaporte vacinal, impresso ou digital dos alunos que irão participar das atividades presenciais, sem incorrer em qualquer ilegalidade?

Somente poderá exigir o passaporte vacinal se existir ato normativo do Estado de São Paulo ou do Município instituindo o passaporte vacinal, respeitados os limites territoriais de abrangência da legislação municipal. Não pode o IFSP instituir essa exigência pois não dispõe de competência para tanto.

2) Em caso deste IFSP identificar omissão na imunização de estudante menor de idade poderá ou deverá comunicar à unidade básica de saúde responsável pela vacinação para que seja regularizada a situação em tela?

Não poderá adotar essa providência pois a vacina contra a COVID-19 não é obrigatória.

3) No caso de omissão pelos responsáveis legais no tocante à imunização de estudante menor de idade este IFSP poderá ou deverá comunicar a negligência ao conselho tutelar?

Não deverá comunicar o conselho tutelar pois a vacina a COVID-19 não é obrigatória.

4) Nos casos onde o(a) estudante alérgico(a) ou o(a) qual ateste a contraindicação da vacina contra o Covid-19, este IFSP poderá dispensá-lo(a) da obrigatoriedade de apresentação por parte dos pais, responsáveis legais e ou familiares da comprovação de imunização (ou do passaporte vacinal) dos estudantes para entrarem nos câmpus e nas aulas mediante apresentação laudo médico correspondente ou de justificativa médica para a não imunização?

Caso a vacina se torne obrigatória, os estudantes em que a mesma for contra-indicada, mediante a comprovação médica pertinente, poderão ser dispensados das aulas presenciais ou da apresentação do comprovante de vacinação.

36. Por fim, sempre que uma nova legislação no âmbito Municipal for editada sobre o assunto, recomenda-se consulta a esta Procuradoria Federal para que seja analisada a possibilidade de aplicação ao IFSP.

37. Ao gabinete do Reitor.

assinado eletronicamente
MARCELO CAVALETTI DE SOUZA CRUZ
PROCURADOR-GERAL DO IFSP

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23305013017202131 e da chave de acesso 76acbc4f

Documento Digitalizado Público

Parecer jurídico

Assunto: Parecer jurídico
Assinado por: Marcelo Cavaletti
Tipo do Documento: Parecer
Situação: Finalizado
Nível de Acesso: Público
Tipo do Conferência: Documento Digital

Documento assinado eletronicamente por:

- **Marcelo Cavaletti de Souza Cruz, PROCURADOR CHEFE - CD3 - PRF/RET**, em 18/10/2021 15:33:55.

Este documento foi armazenado no SUAP em 18/10/2021. Para comprovar sua integridade, faça a leitura do QRCode ao lado ou acesse <https://suap.ifsp.edu.br/verificar-documento-externo/> e forneça os dados abaixo:

Código Verificador: 793028

Código de Autenticação: 2e5795090b

