

Procedimento Administrativo SEI n.º: 19.16.2122.0004946/2022-98

Representante: Luiz Paulo Bhering Nogueira

Representado: Município de Senhora dos Remédios

Objeto: art. 1º, da Lei n.º. 1622/2021

Espécie: Recomendação (que se expede)

Lei municipal que dispõe sobre a Transparência na Divulgação da Lista de Vacinados contra a Covid-19 no âmbito do Município de Senhora dos Remédios-MG e dá outras providências.

**Excelentíssimo Prefeito e Excelentíssimo Presidente da Câmara
Municipal**

1. Preâmbulo

O ilustre Promotor de Justiça Luiz Paulo Bhering Nogueira, no uso de suas atribuições junto à 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Barbacena, representou a esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade acerca da inconstitucionalidade da Lei n.º. 1622/2021, que trata sobre a divulgação da lista de vacinados contra a Covid-19 no âmbito do Município de Senhora dos Remédios-MG.

Analisando a legislação municipal, cuja cópia foi juntada aos autos, constatou-se vício de inconstitucionalidade de um de seus dispositivos.

Assim, esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, antes de utilizar a via do controle concentrado e abstrato da constitucionalidade das leis e atos normativos perante o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, resolve expedir a presente **RECOMENDAÇÃO** a Vossas Excelências, objetivando, com isso, que o próprio Poder idealizador da norma impugnada dê solução ao caso, exercendo seu poder de autocontrole da constitucionalidade, tudo nos termos a seguir.

2. Fundamentação

2.1 TEXTO LEGAL QUESTIONADO

Infere-se que, por meio da edição da Lei Municipal nº. 1622/2021, o Município de Senhora dos Remédios dispôs sobre a obrigatoriedade de a Administração Pública local manter em seus arquivos e encaminhar diariamente à Câmara Municipal o nome das pessoas vacinadas contra a COVID-19, nos seguintes termos:

Lei Municipal 1622/2021

“Dispõe sobre a Transparência na Divulgação da Lista de Vacinados contra a COVID-19 no âmbito do Município de Senhora dos Remédios – MG, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de Senhora dos Remédios aprovou e eu, Prefeito Municipal, sanciono e promulgo a seguinte lei:

Art. 1º: A Administração Pública Municipal fica obrigada a manter em seus arquivos e encaminhar, diariamente, à Câmara Municipal, a lista dos nomes das pessoas vacinadas no programa de vacinação contra a COVID-19.

Parágrafo único: A lista de vacinados a ser encaminhada à Câmara Municipal deverá conter as seguintes informações:

- I – Nome completo da pessoa vacinada, sexo e data de nascimento;
- II – O número do CPF, com os cinco primeiros dígitos substituídos por asteriscos (*) bem como o cartão do SUS;
- III – A data da vacinação (todas as doses);
- IV – Categoria do grupo prioritário que a pessoa está vinculada;
- V – Local onde exerce suas atividades laborais, caso seja servidor público municipal;
- VI – A unidade de saúde ou outro local em que a vacinação foi realizada bem como o nome do responsável pela aplicação;

VII - O fabricante e o lote da vacina.

Art. 2º O Município deve disponibilizar ainda, as seguintes informações:

I - Documento constando as informações gerais relativas ao Plano de Vacinação contra a COVID-19, inclusive eventuais alterações que forem realizadas; e

II - A data de recebimento de cada remessa das vacinas, bem como a indicação do fabricante e a quantidade de vacinas recebidas.

Art. 3º As informações divulgadas nos termos dessa lei devem ser atualizadas diariamente.

Art. 4º Revogadas todas as disposições em contrário, entrando em vigor na data de sua publicação, com efeitos retroativos ao início da vacinação no Município de Senhora dos Remédios;

Divisa-se, no particular, através dos documentos carreados aos autos, que o art. 1º, da Lei 1622/2021, acima transcrito padece do vício de inconstitucionalidade material, como demonstraremos na sequência.

2 Fundamentos.

DIREITO FUNDAMENTAL À INTIMIDADE. VIOLAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.

A Constituição da República consagra, em seu artigo 5º, os direitos e garantias fundamentais da pessoa humana, prevendo, no que tange aos direitos individuais e coletivos, que:

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:
[...];

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;

A esse respeito, consagra a Constituição do Estado de Minas Gerais sobre os direitos e garantias fundamentais:

Art. 4º - O Estado assegura, no seu território e nos limites de sua competência, os direitos e garantias fundamentais que a Constituição da República confere aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País.

Em que pese à diversidade conceitual dos termos, pode-se deduzir que todos esses direitos e garantias compõem uma esfera de proteção do indivíduo.

O termo “direito à intimidade” é considerado como tipificação dos chamados “direitos da personalidade”, que são inerentes ao próprio homem e têm por objetivo resguardar a dignidade da pessoa humana.¹

Pode-se destacar como uma das mais importantes nuances de tal direito o chamado direito ao segredo, que constitui um aspecto particular do direito à intimidade. Assim, o direito ao sigilo refere-se aos fatos específicos que não convém ser divulgados, seja por razões pessoais, profissionais ou comerciais. Corrobora-se, assim, que o direito ao sigilo seria uma subdivisão do direito à privacidade.²

O princípio do sigilo objetiva resguardar a privacidade e a intimidade do indivíduo, inclusive de eventuais intromissões do Estado, garantindo a todos o direito de guardar apenas para si aquilo que não pretende revelar a terceiros.

Darcy Arruda Miranda propõe que devem ser considerados como pertencentes à vida privada da pessoa, *"não só os fatos da vida íntima, como todos aqueles*

¹ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado de direito privado**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971. Tomo VII. p.5.

² SZANIAWSKI, Elimar. **Direitos de personalidade e sua tutela**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 300.

em que seja nenhum o interesse da sociedade de que faz parte". Dessa forma, a intimidade seria uma espécie do gênero privacidade.³

Assim, o direito à intimidade consiste na faculdade que cada ser humano possui de obstar intromissões indevidas em sua vida privada, bem como de impedir o acesso e a divulgação de informações relacionadas a esta esfera.

Desta forma, em análise inicial, verifica-se a **inconstitucionalidade material** da norma questionada, haja vista que o art. 1º da lei em questão, determina o compartilhamento de dados sensíveis dos seres humanos (nome completo, sexo, data de nascimento, CPF – ocultando os cinco primeiros dígitos com asterisco-, número do cartão do SUS, data de vacinação de todas as doses, categoria do grupo prioritário a qual está vinculada, local onde exerce as atividades (se servidor público municipal), a unidade do serviço de saúde ou outro local onde a vacinação foi realizada e o nome do responsável pela aplicação da dose, o fabricante e o lote da vacina), sem que haja a sua expressa concordância, a pretexto de se garantir transparência aos atos da administração pública, de forma a mitigar preceitos e princípios constitucionais fixados tanto no âmbito da Constituição da República (art. 5º), quanto na esfera da Constituição do Estado de Minas Gerais (art. 4º), bem como em normatização extravagante (LGPD), neste caso o direito à intimidade e privacidade, e a dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal referendou a medida cautelar deferida pela ministra Rosa Weber no âmbito de cinco Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI's nº 6387, 6388, 6389, 6390 e 6399) propostas pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e por quatro partidos políticos (PSB, PSDB, PSOL e PCdoB), e, em decisão sobre o direito fundamental à proteção de dados pessoais, suspendeu a eficácia da Medida Provisória (MP) 954/2020, que prevê o

³ MIRANDA, Darcy Arruda. **Comentários à lei de imprensa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969. Tomo I-II. p.48.

compartilhamento de dados de usuários de telecomunicações com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para a produção de estatística oficial durante a pandemia do novo coronavírus. Vejamos parte do voto:

A Constituição da República confere especial proteção à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas ao qualificá-las como invioláveis, enquanto direitos fundamentais da personalidade, assegurando indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação (art. 5º, X). O assim chamado direito à privacidade (*right to privacy*) e os seus consectários direitos à intimidade, à honra e à imagem emanam do reconhecimento de que a personalidade individual merece ser protegida em todas as suas manifestações.

A fim de instrumentalizar tais direitos, a Constituição prevê, no art. 5º, XII, a inviolabilidade do “sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução penal”. [...].

Tais informações, relacionadas à identificação – efetiva ou potencial – de pessoa natural, configuram dados pessoais e integram, nessa medida, o âmbito de proteção das cláusulas constitucionais assecuratórias da liberdade individual (art. 5º, caput), da privacidade e do livre desenvolvimento da personalidade (art. 5º, X e XII). Sua manipulação e tratamento, desse modo, hão de observar, sob pena de lesão a esses direitos, os limites delineados pela proteção constitucional.

Decorrências dos direitos da personalidade, o respeito à privacidade e à autodeterminação informativa foram positivados, no art. 2º, I e II, da Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), como fundamentos específicos da disciplina da proteção de dados pessoais. [...].

Nessa linha, ao não definir apropriadamente como e para que serão utilizados os dados coletados, a MP n. 954/2020 não oferece condições para avaliação da sua adequação e necessidade, assim entendidas como a compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas e sua limitação ao mínimo necessário para alcançar suas finalidades. Desatende, assim, a garantia do devido processo legal (art. 5º, LIV, da Lei Maior), em sua dimensão substantiva.

18. De outra parte, o art. 3º, I e II, da MP n. 954/2020 dispõe que os dados compartilhados “terão caráter sigiloso” e “serão utilizados exclusivamente para a finalidade prevista no § 1º do art. 2º”, e o art. 3º,

§ 1º, veda ao IBGE compartilhar os dados disponibilizados com outros entes, públicos ou privados. Nada obstante, a MP n. 954/2020 não apresenta mecanismo técnico ou administrativo apto a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados, vazamentos acidentais ou utilização indevida, seja na sua transmissão, seja no seu tratamento. Limita-se a delegar a ato do Presidente da Fundação IBGE o procedimento para compartilhamento dos dados, sem oferecer proteção suficiente aos relevantes direitos fundamentais em jogo. Enfatizo: ao não prever exigência alguma quanto a mecanismos e procedimentos para assegurar o sigilo, a higidez e, quando o caso, o anonimato dos dados compartilhados, a MP n. 954/2020 não satisfaz as exigências que exsurgem do texto constitucional no tocante à efetiva proteção de direitos fundamentais dos brasileiros.

[...].

19. Não bastasse, a ausência de garantias de tratamento adequado e seguro dos dados compartilhados parece-me agravada pela circunstância de que, embora aprovada, ainda não está em vigor a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), definidora dos critérios para a responsabilização dos agentes por eventuais danos ocorridos em virtude do tratamento de dados pessoais.

[...].

22. Presente, à luz do exposto, o *fumus boni juris*, tenho por satisfeito igualmente o *periculum in mora*, uma vez que a determinação do imediato compartilhamento de dados leva à eficácia plena do ato normativo questionado. Não se subestima a gravidade do cenário de urgência decorrente da crise sanitária nem a necessidade de formulação de políticas públicas que demandam dados específicos para o desenho dos diversos quadros de enfrentamento. O seu combate, todavia, não pode legitimar o atropelo de garantias fundamentais consagradas na Constituição.⁴

A decisão da lavra da Relatora, Ministra Rosa Weber, ratificada pelo Plenário do STF, destaca que não existem mais dados neutros ou insignificantes, uma vez que qualquer dado que leve à identificação de uma pessoa pode ser utilizado para a formação de perfis informacionais que serão usados por empresas e pelo Estado, razão pela qual qualquer dado que possibilite a identificação de uma pessoa merece proteção constitucional.

⁴ Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749610490>

Portanto, ainda que a lei fustigada não disponha expressamente sobre a publicação da lista de vacinados, o direito fundamental em questão resta violado, pelas razões expressas acima.

Ademais, não se vislumbra qualquer interesse público ou qualquer benefício para a saúde pública no compartilhamento de informações previsto na lei local sobre os vacinados contra a COVID-19.

Não é demais registrar, a seu turno, excerto da Consulta n. 02/2021⁵ emitida pelo COSEMMSG - Conselho dos Secretários Municipais de Saúde de Minas Gerais, a qual conclui pela impossibilidade de a disponibilização da lista de vacinados ser aberta ao público, sob pena de afronta a ordem jurídica vigente no que diz respeito ao sigilo:

O DECRETO N° 10.212, DE 30 DE JANEIRO DE 2020⁶ que promulga o texto revisado do Regulamento Sanitário Internacional, acordado na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde, em 23 de maio de 2005, estabelece no seu artigo 45 sobre o tratamento de dados pessoais:

1. As informações de saúde coletadas ou recebidas por um Estado Parte de outro Estado Parte ou da OMS, consoante este Regulamento, referentes a pessoas identificadas ou identificáveis, deverão ser mantidas em sigilo e processadas anonimamente, conforme exigido pela legislação nacional.

Assim, uma coisa é dar conhecimento ao órgão de controle que mantém a tutela dos dados sob o manto da proteção e sigilo, outra, é dar publicidade ampla e irrestrita.

Além disso, no documento publicado pelo Ministério da Saúde, em dezembro de 2020, destinado aos entes que compõem o Sistema Nacional de Vigilância Epidemiológica (SNVE) e o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), denominado ESTRATÉGIA DE VACINAÇÃO CONTRA O VÍRUS SARS-COV-2 COVID-19⁵, é o disposto na página 24:

⁵<https://www.cruzilia.mg.gov.br/site/index.php/documentos/category/12-decretos-e-normas-coronavirus?download=1255:cosems-mg-listagem-de-vacinacao>

⁶http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10212.htm

4. CONFIDENCIALIDADE E SIGILO Diversas leis tratam da importância da confidencialidade e sigilo de informações. Dentre as quais citamos:

a) ~~A Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2019, que protege os dados pessoais e, em seu art. 2º, disciplina a proteção de dados pessoais sob os seguintes fundamentos: I — o respeito à privacidade; IV — a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem;~~⁷

b) O Decreto nº 9.637, de 26 de dezembro de 2018, que institui a Política Nacional de Segurança da Informação (PNSI), no âmbito da administração pública federal, com a finalidade de assegurar a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade da informação a nível nacional;

c) O art. 5º, inciso X, da Constituição o qual prevê como 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;

d) Sigilo profissional médico, que deve ser respeitado nos termos do art. 73 do Código de Ética Médica. Por força de lei, cumpre aos atuantes da Vigilância em Eventos Adversos a obrigatoriedade de manter o sigilo das informações do paciente e a impropriedade de divulgação de quaisquer dados a terceiros, que digam respeito aos dados pessoais do paciente e respectivo tratamento, assegurando-lhe o direito à integridade, confidencialidade, honra e imagem das pessoas.

(...)

Assim, os dados lançados no Sistema de Informação do Programa Nacional de Imunização (Novo SI-PNI - online) são de propriedade e posse do Ministério da Saúde, pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). (art. 5º, VI), ele é o controlador de tais dados, devendo portanto, as solicitações de relatórios serem encaminhadas ao Ministério da Saúde.

Os municípios são os preenchedores dos dados, os chamados operadores, conforme art. 5º, VII da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), e nessa condição não poderiam tomar decisão quanto à destinação ou compartilhamento dos dados.

Desse modo, restou caracterizada, nos fundamentos expostos, a inconstitucionalidade do art. 1º, da Lei nº. 1622/2021, haja vista a violação ao direito fundamental à intimidade.

⁷https://www.gov.br/saude/pt-br/media/pdf/2020/dezembro/21/estrategia_vacinacao_covid19.pdf

Caracteriza, portanto, patente violação do art. 5º, inciso X, da Constituição Federal, e art. 4º da Constituição do Estado de Minas Gerais.

3. Conclusão

Esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, pois, valendo-se das suas atribuições constitucionais e infraconstitucionais, ante o exposto e considerando a inconstitucionalidade dos dispositivos legais apontados;

Considerando, outrossim, que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, sendo, para tanto, seu dever constitucional o combate às leis e atos normativos inconstitucionais, consoante se extrai do art. 129, IV, da Constituição da República/88; do art. 120, IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais; do art. 25, I, da Lei Federal n.º 8.625/93 e, ainda, dos artigos 66, I, e 69, II, da Lei Complementar Estadual n.º 34/94;

Considerando, também, a possibilidade do autocontrole da constitucionalidade pelo próprio Poder Legiferante, na sua condição de canal legítimo para a adequação do sistema infraconstitucional aos ditames constitucionais;

Considerando, por fim, que a *recomendação* é um dos mais úteis instrumentos de atuação do Ministério Público, nos termos do art. 27, I, parágrafo único, e IV, da Lei Federal n.º 8.625/93;

RECOMENDA à Vossa Excelência a adoção de medidas tendentes à **revogação** do art. 1º, da Lei n.º 1.622/2021.

Fixa-se, nos termos do inciso IV, parágrafo único, do art. 27 da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, o prazo de noventa dias, a contar da data do recebimento desta, para que Vossa Excelência cumpra, em sendo esse o entendimento, a presente recomendação, nos termos da disposição anterior.

Também nos termos do disposto no inciso IV, parágrafo único, do art. 27 da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, requisita-se:

- a) a divulgação adequada e imediata da presente recomendação;
- b) Informações por escrito, no prazo de 10 (dez) dias, contados a partir do vencimento do lapso temporal de 30 (trinta) dias acima fixado, sobre o **posicionamento jurídico** da municipalidade acerca da recomendação, que busca, de forma consensual, o exercício democrático do autocontrole de constitucionalidade e o consequente aperfeiçoamento legislativo.

Belo Horizonte, 11 de agosto de 2022.

Nelson Rosenvald

ASSESSOR ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
COORDENADORIA DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE