



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos  
**Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)**

---

Excelentíssimo Senhor Presidente do egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná,  
Desembargador José Laurindo de Souza Netto.

O Procurador-Geral de Justiça do Paraná, com fulcro nos arts. 101, inciso VII, letra “f”, e 111, inciso II, ambos da Constituição do Estado do Paraná; art. 29, inciso I, da Lei Federal nº 8.625/1993; e art. 61, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 85/1999, vem, com o devido respeito, à presença de Vossa Excelência, ajuizar **ação direta de inconstitucionalidade** em face da Lei nº 13.394, de 11 de maio de 2022, do Município de Londrina, Estado do Paraná, em razão de sua **inconstitucionalidade material**, já que se trata de ato normativo frontalmente contrário ao direito à saúde (art. 167, da Constituição do Estado do Paraná; art. 196, da Constituição da República), ao objetivo fundamental de se construir uma sociedade solidária (art. 3º, inciso I, da Constituição da República) e que investe contra reserva de administração, afrontando a separação dos Poderes (arts. 7º, *caput*, e 168, da Constituição do Estado do Paraná; arts. 2º e 197, da Constituição da República), consoante fundamentação adiante exposta.

## **I. Ato normativo impugnado:**

Lei Municipal nº 13.394, de 11 de maio de 2022, Londrina, Paraná.

Proíbe a exigência de apresentação de cartão impresso ou digital de vacinação do COVID-19 e suas variantes, considerando ser constrangedor e discriminatório a todo cidadão no âmbito do Município de Londrina.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos  
**Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)**

Art. 1º Fica proibida, no Município de Londrina, a exigência de apresentação de cartão vacinal ou comprovante da vacina do COVID-19 e suas variantes, nas versões impresso ou digital, em órgãos públicos, estabelecimentos de ensino público e privado, indústria em geral, comércio em geral, eventos ou locais de qualquer natureza, seja com a finalidade de acesso, de permanência, de atendimento ou trabalho.

§ 1º A dispensa do comprovante de vacinação refere-se apenas a COVID-19 e suas variantes.

§ 2º Fica proibido qualquer tipo de punição, demissão ou constrangimento contra qualquer cidadão parcialmente vacinado ou não vacinado no Município de Londrina.

Art. 2º Qualquer estabelecimento, empresa, instituição pública ou privada no âmbito do Município de Londrina que exigir comprovante de vacinação da COVID-19 e suas variantes estarão sujeitas as penalidades previstas no parágrafo único.

Parágrafo único. O descumprimento do *caput* do artigo será objeto de apreciação com base nos critérios estabelecidos no *Capítulo I, Artigos 370 a 383, do Código de Posturas do Município de Londrina*.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor a partir de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

## **II. Parâmetros da Constituição do Estado do Paraná:**

Art. 7º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 167. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à prevenção, redução e eliminação de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde para a sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 168. As ações e serviços de saúde são de relevância pública, cabendo ao poder público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita, preferencialmente, através de serviços oficiais e, supletivamente, através de serviços de terceiros, pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

## **III. Parâmetros da Constituição da República:**<sup>1</sup>

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

<sup>1</sup> “Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Parâmetro de controle. Regime de subsídio. Verba de representação, 13º salário e terço constitucional de férias. **1. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Precedentes. [...].” (STF, RE nº 650898, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. em 1º/2/2017). Destacou-se.**



#### **IV. Síntese do diploma impugnado**

A Lei nº 13.394, de 11 de maio de 2022, editada pelo Município de Londrina, Estado do Paraná, proibiu, em âmbito local, a exigência de apresentação de cartão impresso ou digital de vacinação contra a COVID-19 e suas variantes, por considerá-la constrangedora e discriminatória a todo cidadão londrinense.

Especificamente em seu artigo 1º, o diploma municipal contemplou a sobredita proibição nos mais variados espaços, tais como, “órgãos públicos, estabelecimentos de ensino público e privado, indústria em geral, comércio em geral, eventos ou locais de qualquer natureza, seja com a finalidade de acesso, de permanência, de atendimento ou trabalho”, consignando, em seu § 1º que a dispensa de comprovação se refere apenas à COVID-19 e suas variantes, impedindo, em seu § 2º, “qualquer tipo de punição, demissão ou constrangimento contra qualquer cidadão parcialmente vacinado ou não vacinado” no âmbito da municipalidade. Mais ainda, expressa, em seu artigo 2º, a possibilidade de se penalizar qualquer estabelecimento, empresa, instituição pública ou privada no âmbito local, que exigir o comprovante de vacinação contra a COVID-19 e suas variantes.

Em termos práticos, o programa normativo veda, no território de Londrina, que se exija comprovação de vacinação contra COVID-19 em qualquer circunstância.

Sucedo que a vedação colide com o texto constitucional, pois o legislador do Município de Londrina investiu contra o direito fundamental à saúde pública dos cidadãos, para além de atuar contrariamente ao ideal republicano da construção de uma sociedade solidária. O poder Legislativo de Londrina, ademais, invadiu espaço reservado ao Executivo, violando a cláusula de separação dos Poderes.

Passa-se a demonstrar os fundamentos da invalidade da lei municipal.

#### **V. Inconstitucionalidades materiais:**

##### **V.1. Violação do direito à saúde e ao propósito da construção de sociedade solidária (art. 167, da Constituição do Estado do Paraná; arts. 3º, inciso I e 196, da Constituição da República)**

A Lei nº 13.394, de 11 de maio de 2022, do Município de Londrina, é atentatória ao direito fundamental à saúde, consagrado pelo art. 167, da Constituição do Estado do Paraná, norma que reproduz o comando do art. 196, da Constituição da República. Simultaneamente, é conduta estatal



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos  
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

que despreza o ideal de construção de uma sociedade solidária, expressamente previsto pelo inciso I, do art. 3º, da Carta Republicana.

A premissa que orienta o julgamento de todas as questões constitucionais suscitadas na presente ADI é a legitimidade jurídico-constitucional das ordens estatais de vacinação, o que está consagrado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O tema foi apreciado pelo Plenário da Suprema Corte, em regime de repercussão geral, no julgamento do ARE 1267879, cujo acórdão foi assim ementado:

“Direito constitucional. Recurso extraordinário. Repercussão geral. Vacinação obrigatória de crianças e adolescentes. Ilegitimidade da recusa dos pais em vacinarem os filhos por motivo de convicção filosófica. 1. Recurso contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) que determinou que pais veganos submetessem o filho menor às vacinações definidas como obrigatórias pelo Ministério da Saúde, a despeito de suas convicções filosóficas. 2. A luta contra epidemias é um capítulo antigo da história. Não obstante o Brasil e o mundo estejam vivendo neste momento a maior pandemia dos últimos cem anos, a da Covid-19, outras doenças altamente contagiosas já haviam desafiado a ciência e as autoridades públicas. Em inúmeros cenários, a vacinação revelou-se um método preventivo eficaz. E, em determinados casos, foi a responsável pela erradicação da moléstia (como a varíola e a poliomielite). As vacinas comprovaram ser uma grande invenção da medicina em prol da humanidade. 3. A liberdade de consciência é protegida constitucionalmente (art. 5º, VI e VIII) e se expressa no direito que toda pessoa tem de fazer suas escolhas existenciais e de viver o seu próprio ideal de vida boa. É senso comum, porém, que nenhum direito é absoluto, encontrando seus limites em outros direitos e valores constitucionais. No caso em exame, a liberdade de consciência precisa ser ponderada com a defesa da vida e da saúde de todos (arts. 5º e 196), bem como com a proteção prioritária da criança e do adolescente (art. 227). 4. De longa data, o Direito brasileiro prevê a obrigatoriedade da vacinação. Atualmente, ela está prevista em diversas leis vigentes, como, por exemplo, a Lei nº 6.259/1975 (Programa Nacional de Imunizações) e a Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Tal previsão jamais foi reputada inconstitucional. Mais recentemente, a Lei nº 13.979/2020 (referente às medidas de enfrentamento da pandemia da Covid-19), de iniciativa do Poder Executivo, instituiu comando na mesma linha. 5. É legítimo impor o caráter compulsório de vacinas que tenha registro em órgão de vigilância sanitária e em relação à qual exista consenso médico-científico. Diversos fundamentos justificam a medida, entre os quais: a) o Estado pode, em situações excepcionais, proteger as pessoas mesmo contra a sua vontade (dignidade como valor comunitário); b) a vacinação é importante para a proteção de toda a sociedade, não sendo legítimas escolhas individuais que afetem gravemente direitos de terceiros (necessidade de imunização coletiva); e c) o poder familiar não autoriza que os pais, invocando convicção filosófica, coloquem em risco a saúde dos filhos (CF/1988, arts. 196, 227 e 229) (melhor interesse da criança). 6. Desprovimento do recurso extraordinário, com a **fixação da 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’.**”<sup>2</sup>

<sup>2</sup> STF, ARE nº 1267879, Rel. Min. **Roberto Barroso**, Tribunal Pleno, j. 17/12/2020. Destacado.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos  
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

Especificamente no que respeita à COVID-19, o Tribunal declarou a constitucionalidade do art. 3º, inciso III, alínea “d”, da Lei Federal nº 13.979/2020, no julgamento da ADI nº 6.586. Elucidativa, aliás, a ementa do julgado:

“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 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 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 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.**”<sup>3</sup>**

<sup>3</sup> STF, ADI nº 6586, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, Tribunal Pleno, j. em 17/12/2020. Destacou-se.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos  
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

Mais recentemente, o Min. Ricardo Lewandowski, em decisão monocrática – referendada pelo Plenário da Suprema Corte, em 21 de março de 2022 – determinou aos Ministérios da Saúde e da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos que retificassem notas técnicas contrárias às exigências de comprovação de vacinação, para que delas fizessem constar a interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal ao art. 3º, inciso III, alínea “d”, da Lei Federal nº 13.979/2020, “**no sentido de que (i) ‘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 a frequência de determinados lugares, desde que previstas em lei, ou dela decorrentes’, esclarecendo, ainda, que (ii) ‘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’, dando ampla publicidade a retificação**”.<sup>4-5</sup>

Dessa forma, a vacinação obrigatória – e não forçada – é providência franqueada às autoridades de saúde, de competência de todas as esferas em seus respectivos âmbitos, cuja implementação deve ser garantida por meio de medidas indiretas, legítimas se observadas as condicionantes indicadas acima. Aí se aloja a validade da exigência de “passaportes da vacina” ou “passes vacinais”, pois obrigar os cidadãos a apresentarem os comprovantes de vacinação para que ingressem e permaneçam em determinados locais e pratiquem determinados atos é a medida mais factível e capaz de conferir *enforcement* à vacinação mandatória, para além de funcionar como mecanismo de indução.

Cuida-se de exemplo claro de medida compreendida nos poderes implícitos que o ordenamento jurídico confere às autoridades para o desempenho eficaz de suas competências públicas. Dito de outro modo, se a lei incumbe uma autoridade de determinada tarefa, também lhe confere os meios necessários para lograr o resultado almejado<sup>6</sup>. Sendo assim, a autorização legal da vacinação compulsória, como medida profilática de combate a endemias e pandemias, habilita implicitamente o gestor local de saúde a impor a respectiva comprovação.

<sup>4</sup> STF, ADPF nº 754 TPI-décima sexta/DF, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, j. em 14/2/2022.

<sup>5</sup> STF, ADPF nº 754 TPI-décima sexta-Ref/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, j. em 21/3/2022.

<sup>6</sup> A origem e a essência da doutrina dos poderes explícitos foram explicadas pelo Min. Luiz Fux, no julgamento do Agravo Regimental na Reclamação nº 31.579, quando esclareceu que “**da tradição jurídico-constitucional norte-americana. No julgamento do caso *McCulloch v. Maryland*, a Suprema Corte americana assentou que, além daqueles poderes expressamente conferidos pela Constituição aos órgãos estatais, haveria outros, implícitos (*implied powers*), sem os quais a execução daqueles poderes claramente enumerados pela Carta Política seria inviável (SULLIVAN, Kathleen M.; GUNTHER, Gerald. *Constitutional Law*. New York: Foundation Press, 16ª Edição, 2007)” (STF, Rcl nº 31579 AgR, Rel. Min. **Luiz Fux**, Primeira Turma, j. em 12/11/2018).**



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos  
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

Não por outra razão, os “passaportes vacinais” têm sido considerados conformes à ordem constitucional por recentes decisões do Supremo Tribunal Federal (v.g., STF, STP nº 824 MC/RJ, Rel. Min. **Luiz Fux**, j. em 30/9/2021; STF, SL nº 1481 MC/RJ, Rel. Min. **Luiz Fux**, j. em 1º/10/2021; STF, SL nº 1482 MC/RJ, Rel. Min. **Luiz Fux**, j. em 15/10/2021).

No entanto, a lei municipal ora impugnada promove verdadeira inversão de valores, inversão esta que significa sua colisão com o sistema constitucional de direitos fundamentais reconhecidos pela Suprema Corte. Em vez de priorizar a saúde da população, o que se faria pelo enaltecimento às vacinas, o ato normativo põe em relevo o direito à autodeterminação dos indivíduos, como se fossem átomos absolutamente isolados, pessoas desenraizadas que não convivem em sociedade. A lei ignora que o mundo atravessa a pior crise sanitária do século, decorrente da pandemia de COVID-19, a qual, até o início de agosto deste ano, já levou a vida de mais de 678 mil brasileiros. Apenas em Londrina, até o dia 2 de agosto de 2022, houve 2.577 (dois mil, quinhentos e setenta e sete) óbitos.<sup>7</sup>

É incontroverso que a vacinação tem sido a medida mais importante para se evitar a perda de vidas e o agravamento de casos. A recente “onda” de infecções gerada pela variante *ômicron* e suas subvariantes, que levou o número de casos a índices jamais vistos, mas com letalidade baixa, é prova da eficácia da imunização da população. A afirmação não é meramente especulativa; pelo contrário, baseia-se em dados empíricos. Com efeito, indivíduos não vacinados têm **noventa e sete vezes** mais chances de morrer se comparados com pessoas vacinadas com dose de reforço<sup>8</sup>. Uma pesquisa conduzida em Londrina mostrou que **75% das mortes** por COVID-19 registradas nos primeiros dez meses de 2021 ocorreram em indivíduos que não foram imunizados contra a doença e que os idosos não vacinados morreram quase **três vezes mais** do que os imunizados<sup>9</sup>.

Dito de outro modo, o sistema público de saúde deve **incentivar** a ampliação da campanha de vacinação, a fim de que pessoas não imunizadas recebam as vacinas e aquelas que não complementaram o ciclo vacinal o façam imediatamente.

<sup>7</sup> Informe epidemiológico da Secretaria de Estado da Saúde do Paraná. Disponível em: [https://www.saude.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2022-08/informe\\_epidemiologico\\_02\\_08\\_2022\\_1.pdf](https://www.saude.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2022-08/informe_epidemiologico_02_08_2022_1.pdf). Acesso em 2/8/2022.

<sup>8</sup> Cf. Centros de Controle e Prevenção de Doenças dos EUA. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/covid-nao-vacinados-tem-97-vezes-mais-chances-de-morrer-se-comparados-aos-com-reforco/>. Acesso em 2/8/2022.

<sup>9</sup> Cf. Instituto Butantan, disponível em: <https://butantan.gov.br/noticias/nao-vacinados-representam-75-das-mortes-por-covid-19-diz-estudo-brasileiro>. Acesso em 2/8/2022.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos  
**Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)**

O Município de Londrina, contudo, vai na contramão da história e do conhecimento científico. A lei aqui impugnada encampa discurso ideológico pautado por individualismo extremado e inconsequente, que conduz o direito à autodeterminação a nível absoluto, olvidando que está sujeito à ponderação com outros direitos. A mensagem transmitida pelo ato normativo é a de que a vacinação não pode ser obrigatória, mensagem que, além de tudo, é inverídica, pois o Supremo Tribunal Federal já chancelou essa espécie de política pública, caso seja necessária. É digno de registro que a contradição aqui destacada fora apontada pela assessoria jurídica da Câmara de Vereadores durante a tramitação do processo legislativo, a qual expressamente alertou os parlamentares de que a iniciativa, “[...] ao proibir que o Município adote medidas compulsórias de vacinação, contraria o 197, 227 e 229 da CF, bem como art. 3º, III, d, e 7º da Lei nº 13979/2020”, porém, o legislador ignorou o alerta.<sup>10</sup>

Na mesma linha, detectando a mácula de inconstitucionalidade que assola a referida normatização, o Prefeito do Município de Londrina vetou o projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo municipal, asseverando, em suma, que: (i) há vício de iniciativa, pois “[...] o projeto de lei trata de temas afetos à organização administrativa do Executivo Municipal e a procedimentos próprios de referido poder no cumprimento de seus deveres constitucionais, bem como *o texto do projeto aprovado implica em criação de ônus fiscalizatório ao Executivo Municipal*”; e que (ii) “[...] sufragando o entendimento de acordo com o qual Estados e Municípios teriam competência concorrente quanto à prestação dos serviços de saúde pública à população, o Supremo Tribunal Federal firmou então a jurisprudência no sentido de que os Entes locais e regionais poderiam dentro da sua esfera de atribuição determinar a adoção de medidas sanitárias compulsórias com a finalidade de combater a disseminação do COVID-19, precedente o qual foi inaugurado no âmbito da ADI n. 6341/2010 e, posteriormente, reiterado nas decisões da Corte Constitucional”, destacando, ainda, que “[...] não se pode entender também que a adoção de medidas indiretas de dissuasão do indivíduo à vacinação que ora se determina compulsória se despontaria com o objetivo de infirmar a liberdade de pensamento, porquanto ela ainda não tem como propósito a proibição do debate, da manifestação de ideia ou do pensamento contrários às ações que o Poder Público impõe para a salvaguarda da saúde pública, pois em vez disso tem como essência desvencilhar a condução do Estado do pensamento estritamente individual pelas medidas que ora se apontam cientificamente comprovadas”<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Processo legislativo – cópia anexa.

<sup>11</sup> Processo legislativo – cópia anexa.





Em vista disso, embora o objetivo desta ação não seja o de compelir os gestores de saúde a adotarem política de vacinação compulsória, são oportunas algumas considerações sobre a validade da política de vacinação compulsória à luz do princípio da proporcionalidade. Com efeito, a harmonização do direito à autodeterminação com o direito à saúde se dirime com o emprego desse princípio e de seus subprincípios, designadamente a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito.<sup>12</sup>

Eventual exigência de vacinação (e de sua respectiva comprovação) tem por finalidade reduzir o risco à saúde do cidadão, como também daqueles que com ele se relacionam, revelando-se inequivocamente idônea e adequada a atingir tal desiderato, uma vez que diminui os riscos de contágio e de disseminação da doença.

No cotejo entre meios e fins, verifica-se que a medida pode se fazer necessária consoante a evolução do cenário epidemiológico. Não se vislumbra outro meio igualmente adequado e **tão eficaz** como o que se questiona para promover a finalidade da medida (garantir a saúde da população). A vacinação tem sido a **única** medida realmente eficaz para reduzir os índices de contaminação de pessoas e controlar a pandemia de COVID-19 **mundialmente** – tanto é assim que é facilmente constatável que, à medida que o percentual de vacinados cresce, o número de casos, de complicações e de óbitos diminui consideravelmente. A relação de causalidade entre vacinação e diminuição substancial de riscos de óbitos e agravamentos é comprovada pela ciência.

Por derradeiro, quanto à proporcionalidade em sentido estrito, entende-se que as vantagens causadas pela promoção do fim (proteção à saúde de todos) são seguramente maiores do

---

<sup>12</sup> “De acordo com a posição corrente e amplamente recepcionada pela doutrina e também acolhida em sede jurisprudencial (embora nem sempre corretamente aplicada), na sua função como critério de controle da legitimidade constitucional de medidas restritivas do âmbito de proteção dos direitos fundamentais, o princípio da proporcionalidade costuma ser desdobrado em três elementos (subcritérios ou subprincípios constitucionais), como prefere Gomes Canotilho: (a) da adequação ou conformidade, no sentido de um controle da viabilidade (isto é, da idoneidade técnica) de que seja em princípio possível alcançar o fim almejado por aquele(s) determinado(s) meio(s), muito embora, para alguns, para que seja atendido o critério, bastaria que o Poder Público (mediante a ação restritiva) cumpra com o dever de fomentar o fim almejado; (b) da necessidade ou exigibilidade, em outras palavras, a opção pelo meio restritivo menos gravoso para o direito objeto da restrição, exame que envolve duas etapas de investigação: o exame da igualdade de adequação dos meios (a fim de verificar se os meios alternativos promovem igualmente o fim) e, em segundo lugar, o exame do meio menos restritivo (com vista a verificar se os meios alternativos restringem em menor medida os direitos fundamentais afetados). [...]; (c) da proporcionalidade em sentido estrito (que exige a manutenção do equilíbrio (proporção e, portanto, de uma análise comparativa) entre os meios utilizados e os fins colimados, no sentido do que para muitos tem sido também chamado de razoabilidade ou justa medida, já que mesmo uma medida adequada e necessária poderá ser desproporcional”. (SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: RT, 2012. p. 338-339).



que as desvantagens eventualmente causadas pela adoção do meio questionado, essas relacionadas à restrição de acesso a determinados locais e prática de algumas atividades.

A vacinação compulsória pode se mostrar indispensável ao atendimento do interesse da coletividade, notadamente para garantir-lhe a proteção dos direitos fundamentais à vida e à saúde – coletiva, diga-se –, diante de uma doença gravíssima e altamente contagiosa. Portanto, é legítima eventual restrição (mínima, também se diga) ao direito à liberdade de consciência.

Especificamente quanto à ampla informação sobre eficácia, segurança e contraindicações dos imunizantes, é cediço que todas as vacinas que estão sendo aplicadas no Brasil receberam a aprovação da ANVISA<sup>13</sup> e os respectivos estudos clínicos estão disponíveis para consulta.<sup>14</sup> É importante destacar o equívoco de alguns em rotular as vacinas como “experimentais”, haja vista que todas elas passaram pelo escrutínio técnico do órgão competente, superando as fases de testagem. Três vacinas contra o coronavírus contam com registros – Comirnaty (Pfizer/Wueth), Oxford/Covishield (Fiocruz e Astrazeneca) e Janssen Vaccine (Janssen-Cilag) – e outra teve o uso emergencial aprovado – Coronavac (Butantan). As avaliações que os imunizantes continuam a receber são estudos necessários “para definição do período de proteção contra o novo coronavírus”, consoante esclarecido pelo Conselho Nacional de Secretários de Saúde<sup>15</sup>, sendo análises que se procedem em quaisquer fármacos cujo consumo é autorizado pelo órgão regulador. Ou seja, cuida-se de imunizantes seguros, com índices baixíssimos de reações adversas, a significar que os benefícios de sua inoculação são enormemente superiores aos raros efeitos colaterais, cuja possibilidade de advento não é maior do que aquela relativa a outros medicamentos.

Frente a essas circunstâncias, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido que a tutela da saúde pública reivindica incidência dos princípios da precaução e da prevenção. Em decisão unipessoal datada do dia 6 de abril de 2022, o Min. Luís Roberto Barroso deferiu medida cautelar em arguição de descumprimento de preceito fundamental, para suspender os efeitos de lei do Município de Uberlândia que, tal qual a impugnada Lei nº 13.394/2022, de Londrina, vedava a exigência de comprovantes de vacinação no território daquela unidade. Na fundamentação, Sua Excelência referiu 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**

<sup>13</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/paf/coronavirus/vacinas>>. Acesso em 7/7/2022.

<sup>14</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/paf/coronavirus/vacinas/estudos-clinicos>>. Acesso em 2/8/2022.

<sup>15</sup> Disponível em: <<https://www.conass.org.br/vacina-contra-covid-19-dos-testes-iniciais-ao-registr/>>. Acesso em 2/8/2022.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos  
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

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 21.05.2021). 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”.<sup>16</sup>

Ora, a negativa à vacinação não representa ato de consequência meramente individual, mas sim uma decisão que extrapola a esfera privada e atinge também a saúde e a vida de grupo de pessoas que tem acesso ao indivíduo recalcitrante, pelo que deve prevalecer o direito à saúde e à vida da coletividade.

Na mesma linha de raciocínio, convém invocar outra decisão monocrática do Min. Roberto Barroso, na ADPF nº 898, em que se ordenou a suspensão de atos do Ministro do Trabalho e Previdência que obstavam instituições privadas de exigirem a integralização do esquema vacinal de seus empregados<sup>17</sup>:

“Direito constitucional do trabalho. Direito à saúde. Arguições de descumprimento de preceito fundamental. Pandemia de COVID-19. Portaria MTPS nº 620/2021. Vedação à exigência de vacinação. Ato infralegal. Inconstitucionalidade.

1. **A Portaria MTPS nº 620/2021 proíbe o empregador de exigir documentos comprobatórios de vacinação para a contratação ou manutenção da relação de emprego, equiparando a medida a práticas discriminatórias em razão de sexo, origem, raça, entre outros. No entanto, a exigência de vacinação não é equiparável às referidas práticas, uma vez que se volta à proteção da saúde e da vida dos demais empregados e do público em geral.**
2. **Existe consenso médico-científico quanto à importância da vacinação para reduzir o risco de contágio por Covid-19, bem como para aumentar a capacidade de resistência de pessoas que venham a ser infectadas. Por essa razão, o Supremo Tribunal Federal considerou legítima a vacinação compulsória, não por sua aplicação forçada, mas pela adoção de medidas de coerção indiretas.** Nesse sentido: ARE 1.267.879, Rel. Min. Luís Roberto Barroso; ADIs 6.586 e 6.587, Rel. Min. Ricardo Lewandowski.
3. **É da natureza das relações de trabalho o poder de direção do empregador e a subordinação jurídica do empregado (CF, art. 7º c/c CLT, arts. 2º e 3º). O descumprimento, por parte do empregado, de determinação legítima do empregador configura justa causa para a rescisão do contrato de trabalho (CLT, art. 482, h). É importante enfatizar que constitui direito dos empregados e dever do empregador a garantia de um ambiente de trabalho seguro e saudável (CF/1988, art. 7º, XXII, e art. 225).**
4. **Acrescente-se, ainda, que a extinção da relação de trabalho, mesmo sem justa causa, é um direito potestativo do empregador, desde que indenize o empregado na forma da lei (CF/88, art. 7º, I). Do mesmo modo, a atividade empresarial sujeita-se à livre iniciativa e à liberdade de contratar,**

<sup>16</sup> STF, ADPF nº 946-MC/MG, Rel. Min. Roberto Barroso, j. em 6/4/2022.

<sup>17</sup> A propósito, cumpre registrar que a vacinação é obrigatória para servidores de algumas instituições públicas. Para ilustrar, agentes públicos do Município de Curitiba, cf. Decreto nº 1380/2021 (<https://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/AtosConsultaExterna.aspx>), do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, cf. Portaria nº 9998/2021 (<https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=130426>) e do próprio Supremo Tribunal Federal, cf. Resolução n.º 748/2021 (<http://www.stf.jus.br/arquivo/norma/resolucao748-2021.pdf>).



competindo ao empregador estabelecer estratégias negociais e decidir sobre os critérios de contratação mais adequados para sua empresa (CF, art. 170).

5. Ato infralegal, como é o caso de uma portaria, não é instrumento apto a inovar na ordem jurídica, criando direitos e obrigações trabalhistas (CF, art. 5º, II). Tampouco pode limitar o sentido e alcance de normas constitucionais. Até mesmo a lei encontra limites na restrição de princípios e direitos fundamentais.

6. Note-se, por fim, que o reconhecimento da inconstitucionalidade de dispositivos da portaria apenas restabelece o direito do empregador de rescindir o contrato de trabalho. Não significa, porém, que ele deva necessariamente fazê-lo, cabendo-lhe ponderar adequadamente as circunstâncias do caso concreto.

**7. Deferimento da cautelar, para suspender os dispositivos impugnados. Fica ressalvada a situação das pessoas que têm expressa contra-indicação médica à vacinação, fundada no Plano Nacional de Vacinação contra a COVID-19 ou em consenso científico, hipótese em que se deve admitir a testagem periódica”.**<sup>18</sup>

Na fundamentação dessa decisão unipessoal, o Relator pontuou que **“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 600.000 mortos. As pesquisas disponíveis indicam que a vacinação é uma medida essencial para reduzir o contágio por COVID-19, para minimizar a carga viral e assegurar maior resiliência aos infectados. Em tais condições, é razoável o entendimento de que a presença de empregados não vacinados no âmbito da empresa enseja ameaça para a saúde dos demais trabalhadores, risco de danos à segurança e à saúde do meio ambiente laboral e de comprometimento da saúde do público com o qual a empresa interage”.**

O excerto revela o fundamento comunitarista que justifica as campanhas de vacinação, na medida em que a abstenção de se vacinar não é algo que atinja apenas o indivíduo; vai além, pois essa opção aumenta a chance de ele ser infectado e de transmitir a doença para aqueles que participam de suas interações sociais. Por isso, a eventual imposição de vacinação compulsória (e respectiva comprovação, como meio indireto de indução) é constitucionalmente legítima, porque prioriza o direito à saúde que é de titularidade de todos os cidadãos e se baseia na solidariedade almejada pela Constituição da República (art. 3º, inciso I), frente ao qual deve ceder a autonomia da vontade dos recalcitrantes, haja vista que a recusa em se imunizar não tem justificativa científica ou jurídica suficientemente densa.

Em arremate, consigna-se que a validade de programas de vacinação compulsória tem sido reconhecida em outros países e continentes.

<sup>18</sup> STF, ADPF nº 898-MC/DF, Rel. Min. **Roberto Barroso**, j. em 12/11/2021.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos  
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

Para exemplificar, a Corte Europeia de Direitos do Homem, em julgamento de 8 de abril de 2021, declarou a validade de programa de vacinação infantil implementado pela República Checa, rechaçando a tese de intromissão indevida do Estado nas famílias. Para a Corte, a vacinação deve ser vista como cumprimento do valor da solidariedade, com o propósito de se proteger a saúde de todos os membros da sociedade, especialmente dos vulneráveis a certas doenças, em nome dos quais o restante da população é instado a assumir riscos mínimos.<sup>19</sup>

O Conselho de Estado da Itália<sup>20</sup>, em recente julgamento de sua Terceira Seção, datado de 28 de janeiro de 2022, caminhou no mesmo sentido. O Presidente do órgão declarou, na análise de pedido cautelar formulado no recurso 723/2022<sup>21</sup>, que a obrigação de vacinação contra a COVID-19 é legítima para funcionários de escolas do sistema nacional de ensino, tal qual a disposição de que o descumprimento resulta na suspensão imediata do direito ao trabalho.<sup>22</sup> A fundamentação da decisão monocrática explicou que a ponderação dos valores envolvidos deve priorizar a tutela da saúde pública, especialmente dos estudantes e trabalhadores de educação<sup>23</sup>, enfatizando que a vacinação obrigatória faz parte de estratégia de combate à pandemia e não se trata de medida discriminatória ou desproporcional, lesiva a direitos fundamentais dos destinatários, pois o direito à autodeterminação a não se vacinar deve ceder em respeito à tutela da saúde pública e ao direito ao estudo em condições de igualdade.<sup>24</sup>

<sup>19</sup> “As submitted by the respondent Government, it should also be seen as encompassing the value of social solidarity, the purpose of the duty being to protect the health of all members of society, particularly those who are especially vulnerable with respect to certain diseases and on whose behalf the remainder of the population is asked to assume a minimum risk in the form of vaccination”. **Corte Europeia dos Direitos do Homem**, caso *Vavricka e outros v. República Checa*, app. n.º 47621/13, 2867/14, 73094/14, 19298/15, 19306/15 e 43883/15. Disponível em:

<<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22languageisocode%22:%5B%22ENG%22%5D,%22appno%22:%5B%2247621/13%22,%2223867/14%22,%2273094/14%22,%2219298/15%22,%2219306/15%22,%2243883/15%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-209039%22%5D%7D>>. Acesso em 2/8/2022.

<sup>20</sup> A Itália adota a dualidade de jurisdição, em que grande parte dos atos administrativos não se sujeitam ao controle do Poder Judiciário, mas sim da Justiça Administrativa. O *Consiglio di Stato* é, basicamente, o órgão de segundo grau da Justiça Administrativa.

<sup>21</sup> **Conselho de Estado da Itália**, Recurso n.º 723/2022, Rel. Michele Corradino, j. em 28/1/2022. Disponível em: <[https://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202200723&nomeFile=202200416\\_16.html&subDir=Provvedimenti](https://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202200723&nomeFile=202200416_16.html&subDir=Provvedimenti)>. Acesso em 2/8/2022.

<sup>22</sup> “E’ legittimo l’obbligo vaccinale, introdotto a decorrere dal 15 dicembre 2021, per il personale scolastico del sistema nazionale di istruzione e la previsione che, all’inosservanza dell’obbligo consegue l’immediata sospensione dal diritto di svolgere l’attività lavorativa”.

<sup>23</sup> “Considerato che, nel bilanciamento tra gli interessi coinvolti dall’appello - tutti costituzionalmente rilevanti e legati a diritti fondamentali - deve ritenersi assolutamente prevalente la tutela della salute pubblica e, in particolare, quella degli studenti e del personale scolastico”.

<sup>24</sup> “Considerato che le misure contestate da parte appellante si inseriscono nel quadro di una strategia generale di contrasto alla pandemia e non risultano essere sproporzionate né discriminatorie, né lesive dei diritti



O mesmo órgão, desta feita por decisão definitiva do colegiado (Terceira Seção), julgou válida norma que impunha a vacinação contra COVID-19 a profissionais de saúde.<sup>25</sup> Para além dos fundamentos já expostos em outras passagens, a decisão acentuou que à autoridade cabe fixar a regra e os limites do exercício da autodeterminação, sem transformá-lo em “direito tirano” e indiferente a sorte alheia, compatibilizando-o com o direito à saúde do outro.<sup>26</sup> Nessa perspectiva, um ordenamento democrático tutela os mais vulneráveis, ainda que os invulneráveis apresentem escusas filosóficas ou éticas, visto que a solidariedade é a base da convivência social.<sup>27</sup>

A referência a tais precedentes internacionais é oportuna, na medida em que as decisões se baseiam em argumentos incorporados à ordem constitucional brasileira, designadamente o dever estatal de tutela da saúde de seus cidadãos e o valor social da solidariedade, os quais, em última análise, foram desprezados pela lei aqui reprochada.

Pelo exposto, requer-se a declaração de inconstitucionalidade material da Lei nº 13.394/2022, do Município de Londrina, já que se trata de ato normativo frontalmente contrário ao objetivo fundamental de se construir uma sociedade solidária (art. 3º, inciso I, da Constituição da República) e ao direito à saúde (art. 167, da Constituição do Estado do Paraná; art. 196, da Constituição da República).

## **V.2. Violação à separação dos poderes pela invasão de reserva de administração (arts. 7º, caput, e 168, da Constituição do Estado do Paraná; arts. 2º e 197, da Constituição da República)**

---

*fondamentali dei destinatari, atteso che il diritto all'autodeterminazione di quanti abbiano deciso di non vaccinarsi è da ritenersi recessivo rispetto alla tutela di beni supremi quali sono la salute pubblica e il diritto allo studio in condizioni di uguaglianza”.*

<sup>25</sup> **Conselho de Estado da Itália**, Recurso nº 8340/2021, Rel. Massimiliano Nocelli, j. em 14/10/2021. Disponível em: <[https://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202108340&nomeFile=202107045\\_23.html&subDir=Provvedimenti](https://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202108340&nomeFile=202107045_23.html&subDir=Provvedimenti)>. Acesso em 2/8/2022.

<sup>26</sup> “*Spetta al decisore pubblico, nell’esercizio del c.d. biopotere, fissare le regole e i limiti entro i quali l’esercizio dell’autodeterminazione da parte di ciascuno, senza divenire un diritto tiranno e indifferente alle sorti dell’altro, si possa accordare con la tutela della salute degli altri secondo una legge universale di libertà, ma questo delicato bilanciamento, per tutte le ragioni sin qui viste, non ha varcato nel caso di specie, ad avviso di questo Consiglio, i limiti della ragionevolezza, della proporzionalità e dell’eguaglianza, sicché ogni dubbio al riguardo è e deve ritenersi manifestamente infondato anche in rapporto ai valori protetti dall’art. 2 Cost”.*

<sup>27</sup> “*E in un ordinamento democratico la legge non è mai diritto dei meno vulnerabili o degli invulnerabili, o di quanti si affermino tali e, dunque, intangibili anche in nome delle più alte idealità etiche o di visioni filosofiche e religiose, ma tutela dei più vulnerabili, dovendosi rammentare che la solidarietà è «la base della convivenza sociale normativamente prefigurata dalla Costituzione» (Corte cost., 28 febbraio 1992, n. 75)”.*



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos  
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

A Lei nº 13.394/2022, do Município de Londrina, é também inconstitucional por desrespeitar a cláusula constitucional que assegura a convivência harmônica entre os Poderes, haja vista que representa intromissão do Legislativo em ambiente de reserva de administração.

O próprio ato normativo declara que seu principal desiderato é coibir, no território do Município de Londrina, a exigência de apresentação de comprovantes de vacinação (cartão impresso ou digital) contra a COVID-19 e suas variantes, para acesso, permanência, atendimento ou trabalho em ambientes públicos e privados, com a imposição de penalidades para qualquer estabelecimento, empresa, instituição pública ou privada que, na municipalidade, exigir o comprovante de imunização.

Conforme já explicado no tópico anterior, a proibição absoluta de se compelir os munícipes a comprovarem a submissão ao processo de imunização é medida que, de maneira indireta, retiraria a eficácia de eventual decisão do gestor estadual de saúde pela vacinação compulsória. É que a adoção de política de vacinação compulsória está abarcada no planejamento e execução de ações de vigilância epidemiológica, competências afetas à direção do Sistema Único de Saúde, a cargo do Poder Executivo, de acordo com sua arquitetura constitucional.

No plano normativo-constitucional, tanto o art. 168, da Constituição do Estado do Paraná, quanto o art. 197, da Constituição da República, enunciam que as ações e serviços de saúde são de relevância pública, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação. Em outras palavras, a lei deve estabelecer diretrizes gerais, mas é o regulamento, a cargo do Poder Público (leia-se, **Poder Executivo**), que elege e concretiza as ações convenientes e oportunas para a sazonalidade.

A Lei Federal nº 8.080/1990 regulamenta o dispositivo constitucional.

O documento esclarece que se incluem no campo de atuação do SUS a execução de ações de vigilância epidemiológica (art. 6º, inciso I, alínea “b”), que define como **“conjunto de ações que proporcionam o conhecimento, a detecção ou prevenção de qualquer mudança nos fatores determinantes e condicionantes de saúde individual ou coletiva, com a finalidade de recomendar e adotar as medidas de prevenção e controle das doenças ou agravos”** (art. 6º, parágrafo 2º). Não há dúvida de que campanhas de vacinação estão abrangidas por essa conceituação, já que são medidas de prevenção e controle de doenças ou agravos.

E tais ações de vigilância epidemiológica são de competência do Poder Executivo, conforme o rateio das normas gerais.

Primeiro, porque a Lei Federal nº 8.080/1990 define que a direção do SUS é exercida, no âmbito da União, pelo Ministério da Saúde, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, pela



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos  
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente e, no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente (art. 9º, incisos I, II e III).

Segundo, porque a mesma lei confere: à direção nacional do SUS (Ministério da Saúde) a coordenação e participação na execução das ações de vigilância epidemiológica (art. 16, inciso VI), designadamente quando há agravos inusitados à saúde, que possam escapar do controle da direção estadual do SUS ou que representem risco de disseminação nacional (art. 16, parágrafo 1º); à direção estadual (Secretaria Estadual de Saúde) a coordenação e a execução, em caráter complementar, de ações e serviços de vigilância epidemiológica (art. 17, inciso IV, alínea “a”); e à direção municipal (Secretário Municipal de Saúde) a execução de serviços de vigilância epidemiológica (art. 18, inciso IV, alínea “a”).

O arcabouço acima resumido, basicamente, estabelece que o Poder Executivo, em seus três níveis, é o encarregado da direção do SUS, a quem compete ações de vigilância epidemiológica, o que compreende a vacinação compulsória.

A lógica foi seguida pelo regime jurídico excepcional decorrente da pandemia de COVID-19<sup>28</sup>, destacadamente pela Lei Federal nº 13.979/2020, cujo art. 3º atentou para o mandamento constitucional, pois, ao arrolar as medidas cabíveis para enfrentamento da emergência causada pelo surto de coronavírus, previu que se trata de providências a cargo de “autoridades”, em evidente concessão de competência ao Poder Executivo. A definição é enfatizada pelo inciso III, do parágrafo 7º, do próprio art. 3º, que prevê que a vacinação pode ser adotada pelos gestores locais de saúde.

Não poderia ser de outra maneira. A política de enfrentamento à pandemia deve ser capitaneada pelo gestor, porque é ele quem detém os dados do cenário epidemiológico, concentrando informações acerca de índices de infecções e mortalidade, taxa de transmissibilidade e capacidade de atendimento do sistema de saúde. Assim, é o Poder Executivo – e não o Legislativo – quem detém capacidade institucional para avaliar a qualidade, a extensão e a duração das medidas ordenadas de contenção da propagação do vírus, espaço no qual está incluída a obrigatoriedade de vacinação.

*Verba cum effectu sunt accipienda*: primeiro, porque, como é notório, a situação de emergência sanitária da COVID-19 tem sido marcada por uma relação ruidosa entre os diversos níveis federativos e atores institucionais responsáveis pela formulação das correlatas políticas públicas, sobretudo no que toca à extensão e à intensidade das medidas de combate à propagação do vírus;

<sup>28</sup> Portaria nº 913/2022, do Ministro da Saúde.





# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos  
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

segundo, porque é até intuitiva a necessária atribuição, ao chefe do Poder Executivo, na qualidade de gestor local da saúde pública, da adoção das medidas específicas previstas na Lei Federal nº 13.979/2020 (art. 3º, §§7º, 9º e 10), com vistas à condução coordenada da crise sanitária; terceiro, porque o decreto consiste no instrumento estratégico, por excelência, resultante da análise das informações epidemiológicas e, ao mesmo tempo, do conhecimento pleno da forma e capacidade operacional dos equipamentos e serviços de saúde, recursos que figuram sob domínio e gestão do Poder Executivo, ao qual cabe, por igual, a interlocução com outros gestores.

É que o decreto assegura acompanhar, *pari passu*, a dinâmica das flutuações diárias da realidade epidêmica, cumprindo entregar agilidade e oportunidade à decisão do gestor de saúde e conferindo responsividade às demandas urgentes da pandemia. Gerado unilateralmente pela chefia do Poder Executivo, o decreto não está sujeito ao rigor do processo legislativo, nem às regras regimentais da casa de leis, nem a emendas substitutivas, aditivas ou supressivas e – no particular, e mais importante – nem à demora natural do processo legislativo. Já a lei em sentido estrito, por seu turno, porque necessariamente submetida à ritualística mais elástica, à apreciação prévia por comissões diversas, à discussão e votação em pelo menos uma sessão colegiada e à deliberação sucessiva dos Poderes Legislativo e Executivo, é inegavelmente limitada quanto à capacidade da pronta resposta que a emergência demanda.

Cuida-se, enfim, de manifesto caso de reserva de administração.

É oportuno recordar o magistério de Paulo Otero sobre o tema. Após discorrer que a reserva de administração ocorre quando “**o poder legislativo depara com uma limitação a favor de interesses cuja expressão se encontra confiada a entidades administrativas**”<sup>29</sup>, o catedrático de Lisboa expõe que o instituto se manifesta, entre outras situações, quando o Poder Legislativo invade a competência regulamentar do Poder Executivo. Confira-se:

“No limite, tal como será inconstitucional a disposição de uma lei que expressamente vede a respectiva regulamentação pelo Governo, **também é inconstitucional a lei que esgote ou esvazie totalmente o poder regulamentar de execução que a Constituição confiou ao Governo**: há aqui o reconhecimento de uma competência administrativa reservada ao executivo que é oponível ao legislador, limitando o grau de intervenção densificadora da lei parlamentar na disciplina normativa das matérias e permitindo mesmo, desde que uma tal intervenção deixe sem qualquer operatividade um espaço mínimo de exercício da actividade administrativa de execução, o controlo da respectiva validade constitucional. [...] Por consequência, todas as leis parlamentares que traduzam o exercício de competência administrativa, violando a ‘reserva de caso concreto’ a favor dos órgãos

<sup>29</sup> OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade**. 3. reimp. da edição de maio de 2003. Coimbra: Edições Almedina, 2017, p. 750.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos  
**Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)**

administrativos, são, além de organicamente inconstitucionais, materialmente violadoras do princípio da separação dos poderes.”<sup>30</sup>

Insiste-se: a calibragem das providências decorrentes do exercício do poder de polícia à luz do estágio atual e local da pandemia é restrita ao gestor, que não pode ter suas competências (**outorgadas pela ordem constitucional**) restringidas e usurpadas pelo parlamento. Contudo, a partir do momento em que a lei ora impugnada retira do Poder Executivo a competência para adoção de uma medida idônea para combater a pandemia, intromete-se em ambiente de reserva de administração.

Posto isso, requer-se a declaração de inconstitucionalidade material da íntegra da Lei nº 13.394, de 11 de maio de 2022, do Município de Londrina, por sua contrariedade aos arts. 7º, *caput*, e 168, da Constituição do Estado do Paraná e aos arts. 2º e 197, da Constituição da República.

## **VI. Pedidos**

Ante o exposto, o Procurador-Geral de Justiça requer:

**a)** a autuação da petição inicial e dos documentos que a acompanham, com a respectiva distribuição dos autos de processo a um dos eminentes Desembargadores membros do colendo Órgão Especial do egrégio Tribunal de Justiça do Paraná (CE, art. 101, inciso VII, letra “f”; RITJPR, art. 95, inciso II, letra “i”).

**b)** seja propiciada a ouvida do Município de Londrina, Paraná, e da Câmara de Vereadores respectiva para, querendo, manifestarem-se no prazo de 30 (trinta) dias (Lei nº 9.868/1999, art. 6º; RITJPR, art. 249).

**c)** seja ouvida a douta Procuradoria-Geral do Estado, curadora da presunção de constitucionalidade das leis (CE, art. 113, parágrafo 2º; Lei nº 9.868/1999, art. 8º; RITJPR, art. 251).

**d)** ao final, requer-se a **procedência** do pedido, a fim de que seja declarada a **inconstitucionalidade material** da Lei nº 13.394, de 11 de maio de 2022, do Município de Londrina,

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 752 e 754. Destacou-se.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos  
**Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)**

---

Estado do Paraná, ato normativo frontalmente contrário ao direito à saúde (art. 167, da Constituição do Estado do Paraná; art. 196, da Constituição da República), ao objetivo fundamental de se construir uma sociedade solidária (art. 3º, inciso I, da Constituição da República) e que investe contra reserva de administração, afrontando a separação dos Poderes (arts. 7º, *caput*, e 168, da Constituição do Estado do Paraná; arts. 2º e 197, da Constituição da República).

Dá-se à causa, para efeitos de alçada, o valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais).

Nestes termos,

Pede-se deferimento.

Curitiba, 08 de agosto de 2022.

**Gilberto Giacoia**  
Procurador-Geral de Justiça

**Mauro Sérgio Rocha**  
Subprocurador-Geral de Justiça