



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 de dispositivos da Lei nº 1.937, de 11 de março de 2022¹, do Município de Terra Roxa, Paraná, em razão da **inconstitucionalidade material** dos arts. 1º a 9º, e 11, parágrafo único, já que se trata de normativos frontalmente contrários ao direito à saúde (art. 167, da Constituição do Estado do Paraná; art. 196, da Constituição da República), especialmente² no que concerne ao direito à saúde das crianças (art. 216, da Constituição do Estado do Paraná; art. 227, da Constituição da República), ao objetivo fundamental de se construir uma sociedade solidária (art. 3º, inciso I, da Constituição da República), e que investem contra a 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); e, em razão da **inconstitucionalidade formal**, precisamente, dos arts. 9º e 11, parágrafo único, por extrapolarem a competência legislativa municipal para suplementar a legislação federal em tema de saúde pública e de proteção à infância (arts. 12, inciso II, 13, incisos XII e XV e § 1º, e 17, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná; arts. 23, inciso II, 24, incisos XII e XV e §§ 1º e 2º, e 30, inciso II, da Constituição da República), e do art. 5º, por ostentar vício de iniciativa, já que interfere no trato de regime jurídico de servidores públicos do Poder Executivo Municipal, matéria que demanda iniciativa legislativa do Prefeito (art. 66, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná), consoante fundamentação adiante exposta.

¹ Com a alteração promovida pela Lei nº 1.946/2022, que acrescentou parágrafo único ao art. 2º da Lei nº 1.937/2022, de Terra Roxa, Paraná.

² Os arts. 9º e 11, parágrafo único.



I. Normativos impugnados:

Lei nº 1.937/2022, de Terra Roxa, Paraná

Art. 1º. Esta lei dispõe sobre a garantia dos direitos constitucionais de liberdade aqueles que se abstenham de participar das campanhas de vacinação contra COVID-19 ou qualquer de suas variantes;

Art. 2º. Ficam garantidos os direitos constitucionais de liberdade àqueles que, por qualquer circunstância (*sic*) de natureza pessoal ou objeção de consciência, abstenham-se de participar das campanhas de vacinação contra a Covid-19 ou qualquer de suas variantes;

Parágrafo único. Em relação às empregadas gestantes, estas obedecerão às regras contidas na Lei Federal nº 14.311, de 09 de março de 2022.³

Art. 3º. Fica vedada a exigência do comprovante de vacinação contra Covid-19 para acesso a locais públicos, e privados, comércio, prestadores de serviços, no município de Terra Roxa Paraná.

Art. 4º. Fica vedada a exigência do comprovante de vacinação contra Covid19, para a realização de atendimento médico ou ambulatorial, inclusive para cirurgias eletivas, nos serviços públicos de saúde da cidade.

Art. 5º. Fica proibido exigir comprovante de vacinação contra Covid-19 de servidores, ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração pública direta e indireta, como condição para o desempenho de suas funções.

Parágrafo único. Fica proibido impor qualquer tipo de sanção àqueles que se opuserem a se vacinar contra Covid-19.

Art. 6º. Fica proibido exigir comprovante de vacinação contra Covid-19 para ingresso nas escolas públicas e privadas, bem como para participação em atividades educacionais, inclusive de ensino superior e ou profissionalizante.

Art. 7º. Fica vedado a proibição de pessoas circularem, permanecerem, acessarem, e frequentarem qualquer local, seja público e privado, em consequência a sua livre escolha de não ter tomado a vacina contra COVID-19, logo, sendo garantido o seu livre direito de ir e vir e permanecer nas mesmas condições daqueles que optaram pela vacinação contra o COVID-19 no município de Terra Roxa Paraná.

Art. 8º. Não será ofertado tratamento discriminatório ou impedimento aqueles que se abstenham de receber vacina contra COVID-19 ou quaisquer de suas variantes, por ocasião de:

I - acesso e permanência em locais, espaços ou eventos, públicos ou privados;

II - participação em provas, concursos ou seleções;

III - utilização de quaisquer serviços, públicos ou privados; ou

IV - obtenção de documentos, certificados ou diplomas de natureza pública ou privada.

Art. 9º. Mesmo com a indicação das autoridades sanitárias, compete exclusivamente às famílias decidir se vacinarão seus filhos menores de idade contra Covid-19, cabendo aos órgãos competentes prestar-lhes todas as informações relativas às reações adversas.

[...]

Art. 11. [...].⁴

Parágrafo único. Relativamente aos menores de idade, a conscientização também deverá recair sobre a ponderação entre riscos acarretados pela Covid-19 a esta população e os riscos da própria vacina.

³ Parágrafo incluído pela Lei nº 1.946/2022, de Terra Roxa, Paraná.

⁴ Consta do *caput*, não impugnado nesta ação direta: “**Art. 11.** As equipes de saúde envolvidas na aplicação de vacinas contra Covid-19 deverão ser conscientizadas dos sintomas apresentados por pessoas alérgicas, intolerantes ou detentoras de síndromes e doenças que podem se manifestar em decorrência da vacina, bem como das medidas a serem tomadas em caso de emergência.”.



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. 12. É competência do Estado, em comum com a União e os Municípios: [...]

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Art. 13. Compete ao Estado, concorrentemente com a União, legislar sobre: [...]

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; [...]

XV - proteção à infância e à juventude; [...]

§ 1º. O Estado, no exercício de sua competência suplementar, observará as normas gerais estabelecidas pela União.

Art. 17. Compete aos Municípios: [...]

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...]

Art. 66. Ressalvado o disposto nesta Constituição, são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre: [...]

II - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, reforma e transferência de policiais militares para a reserva; [...]

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.

Art. 216. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao deficiente, com absoluta prioridade, o direito a vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

III. Parâmetros da Constituição da República:⁵

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

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...]

⁵ “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.



Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:[...]
II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]
XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; [...]

XV - proteção à infância e à juventude; [...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Art. 30. Compete aos Municípios: [...]

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

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.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

IV. Síntese do diploma impugnado

A Lei nº 1.937, de 11 de março de 2022⁶, editada pelo Município de Terra Roxa, Paraná, anunciou-se como garantidora do direito à liberdade dos indivíduos que se abstiverem de participar de campanhas de vacinação contra a COVID-19 ou qualquer de suas variantes (art. 1º), por quaisquer circunstâncias de natureza pessoal ou objeção de consciência (art. 2º).

Especificamente em seus arts. 3º, 4º, 6º e 7º, o diploma municipal contempla comandos impeditivos da exigência de comprovantes de vacinação para diversas situações, tais como, o acesso a locais públicos e privados, comércio e prestadores de serviços; a realização de atendimento médico ou ambulatorial, inclusive para cirurgias eletivas, nos serviços públicos de saúde da cidade; o ingresso nas escolas públicas e privadas; a participação em atividades educacionais, inclusive de ensino superior e/ou profissionalizante; e o exercício de livre locomoção no território da municipalidade.

⁶ Com o acréscimo promovido pela Lei nº 1.946, de 12 de abril de 2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

Mais ainda, expressa, em seu art. 8º, a impossibilidade de se impedir os indivíduos não vacinados de terem acesso e de permanência em locais, espaços ou eventos (públicos e privados), de participarem de provas, concursos ou seleções, de utilizarem serviços públicos ou privados e de obterem documentos, certificados ou diplomas de natureza pública ou privada.

A lei detalha, ainda, que servidores, ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração pública direta e indireta, não serão compelidos a exibir comprovante de vacinação contra a COVID-19, vedando, para mais, a imposição de sanção àqueles que se opuserem a se vacinar (art. 5º, *caput* e parágrafo único).

Por fim, a normatização local deixa a cargo das famílias, exclusivamente, a decisão de vacinarem os filhos menores de idade (art. 9º) e, ainda com relação às crianças e adolescentes, direciona comando às equipes de saúde envolvidas na aplicação da vacina contra a COVID-19, dispondo necessária a conscientização sobre a ponderação entre riscos acarretados pela Covid-19 a esta população e os riscos da própria vacina (art. 11, parágrafo único).

Em termos práticos, o programa normativo veda, no território de Terra Roxa, que se exija comprovação de vacinação contra COVID-19 em qualquer circunstância⁷.

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

Não fosse bastante, o Município de Terra Roxa extrapolou os limites de sua competência para legislar sobre saúde pública e proteção à infância (arts. 9º e 11, parágrafo único), visto que a norma censurada vai de encontro ao regramento editado pela União (Lei Federal nº 8.069/1990, art. 14, § 1º), o qual prevê, peremptoriamente, a imunização do público infantil nos casos recomendados pelas autoridades sanitárias.

Assim, não pode o Município autoexcluir-se de determinações vindas da União.

⁷ Não figuram como objeto de impugnação o *caput* do art. 11, que preceitua necessária conscientização das equipes de saúde envolvidas vacinação contra a COVID-19 sobre eventuais sintomas apresentados por pessoas alérgicas, intolerantes ou detentoras de síndromes e doenças que podem se manifestar em decorrência da aplicação do imunizante, assim como das medidas a serem tomadas em caso de emergência; e o art. 10, que impõe aos médicos o dever de notificar a Secretaria da Saúde acerca dos casos de reação à primeira dose da vacina, atestando, se for o caso, que a pessoa não pode tomar outras doses subsequentes do imunizante; porquanto desses dispositivos, sob a perspectiva da proteção e defesa da saúde, direcionada por balizas técnicas e científicas, pode-se extrair normas congruentes com a ordem constitucional.



Por fim, a lei municipal impugnada (art. 5º) apresenta outro defeito formal insuscetível de convalidação: vício de iniciativa, já que é fruto de projeto de cinco vereadores do Município de Terra Roxa, mas trata de assunto relacionado a regime jurídico de servidores públicos do Poder Executivo, que reclama a iniciativa do Prefeito.

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

V. Inconstitucionalidades materiais:

V.1. Violação do direito à saúde, mormente do direito à saúde de crianças, e ao propósito da construção de sociedade solidária (arts. 167 e 216, da Constituição do Estado do Paraná; arts. 3º, inciso I, 196 e 227, da Constituição da República)

A Lei nº 1.937/2022, do Município de Terra Roxa, em seus arts. 1º a 9º, e 11, parágrafo único, 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, inclusive no que toca ao direito à saúde das crianças, conforme preconizado no art. 216, da Constituição do Estado do Paraná, normativo que repete a norma consagrada no art. 227, da Constituição da República. Simultaneamente, veicula conduta estatal 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



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

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. Desprovidimento 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’.**⁸

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,**

⁸ 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)

afigurando-se flagrantemente inconstitucional toda determinação legal, regulamentar ou administrativa no sentido de implementar a vacinação sem o expreso consentimento informado das pessoas. III – **A previsão de vacinação obrigatória, excluída a imposição de vacinação forçada, afigura-se legítima, desde que as medidas às quais se sujeitam os refratários observem os critérios constantes da própria Lei 13.979/2020, especificamente nos incisos I, II, e III do § 2º do art. 3º, a saber, o direito à informação, à assistência familiar, ao tratamento gratuito e, ainda, ao “pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas”, bem como os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, de forma a não ameaçar a integridade física e moral dos recalcitrantes.** IV – A competência do Ministério da Saúde para coordenar o Programa Nacional de Imunizações e definir as vacinas integrantes do calendário nacional de imunização não exclui a dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para estabelecer medidas profiláticas e terapêuticas destinadas a enfrentar a pandemia decorrente do novo coronavírus, em âmbito regional ou local, no exercício do poder-dever de “cuidar da saúde e assistência pública” que lhes é cometido pelo art. 23, II, da Constituição Federal. V - **ADIs conhecidas e julgadas parcialmente procedentes para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 3º, III, d, da Lei 13.979/2020, de maneira a estabelecer que: (A) a vacinação compulsória não significa vacinação forçada, por exigir sempre o consentimento do usuário, podendo, contudo, ser implementada por meio de medidas indiretas, as quais compreendem, dentre outras, a restrição ao exercício de certas atividades ou à frequência de determinados lugares, desde que previstas em lei, ou dela decorrentes, e (i) tenham como base evidências científicas e análises estratégicas pertinentes, (ii) venham acompanhadas de ampla informação sobre a eficácia, segurança e contraindicações dos imunizantes, (iii) respeitem a dignidade humana e os direitos fundamentais das pessoas; (iv) atendam aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade, e (v) sejam as vacinas distribuídas universal e gratuitamente; e (B) tais medidas, com as limitações expostas, podem ser implementadas tanto pela União como pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, respeitadas as respectivas esferas de competência.”**⁹

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 ora imposta**”.¹⁰⁻¹¹

⁹ STF, ADI nº 6586, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. em 17/12/2020. Destacou-se.

¹⁰ STF, ADPF nº 754 TPI-décima sexta/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 14/2/2022.

¹¹ STF, ADPF nº 754 TPI-décima sexta-Ref/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. em 21/3/2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

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 almejado¹². 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.

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, na fração 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, segundo informe epidemiológico emitido pela Secretaria de Saúde do Governo do Estado do Paraná, já levou a vida de mais de 681 mil

¹² 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)

brasileiros. Apenas em Terra Roxa, até o dia 12 de agosto de 2022, houve 50 (cinquenta) óbitos.¹³

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 reforço¹⁴. 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 imunizados¹⁵.

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.

O Município de Terra Roxa, 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, que expressamente alertou os parlamentares de que a iniciativa era ilegal e inconstitucional, ressaltando, naquela oportunidade, que “[...] **inexiste constrangimento ilegal decorrente da exigência de comprovante de vacinação como condição para se ter acesso às dependências de locais de acesso ao público, sejam eles públicos ou privados, tendo em vista tratar-se de medida necessária ao resguardo de bens jurídicos irrenunciáveis, sobretudo quando se tem notícia da propagação de nova e perigosa cepa do Vírus Sars-Cov-19, que já está**

¹³ 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_12_08_2022.pdf. Acesso em 12/8/2022.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.



presente em vários países, inclusive, com casos já detectados no Brasil”, porém, o legislador ignorou o alerta.¹⁶

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.¹⁷

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.

¹⁶ Processo legislativo – cópia anexa (grifos constantes no original).

¹⁷ “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).



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

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 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 ANVISA¹⁸ e os respectivos estudos clínicos estão disponíveis para consulta.¹⁹ 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 – Coronovac (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 Saúde²⁰, 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 Municipal nº 1.937/2022, de Terra Roxa, vedava a exigência de comprovantes de vacinação no território daquela unidade. Na

¹⁸ Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/paf/coronavirus/vacinas>>. Acesso em 7/7/2022.

¹⁹ Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/paf/coronavirus/vacinas/estudos-clinicos>>. Acesso em 2/8/2022.

²⁰ 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)

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 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”**.²¹

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 empregados²²:

“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).**

²¹ STJ, ADPF nº 946-MC/MG, Rel. Min. Roberto Barroso, j. em 6/4/2022.

²² 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>).



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

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, 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”.²³

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.

²³ 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)

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

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.²⁴

O Conselho de Estado da Itália²⁵, 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 723/2022²⁶, 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.²⁷ 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 educação²⁸, 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

²⁴ “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 *Vavvricka e outros v. República Checa*, app. nº 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.

²⁵ 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.

²⁶ **Conselho de Estado da Itália**, Recurso nº 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>. Acesso em 2/8/2022.

²⁷ “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”.

²⁸ “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”.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

autodeterminação a não se vacinar deve ceder em respeito à tutela da saúde pública e ao direito ao estudo em condições de igualdade.²⁹

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.³⁰ 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.³¹ 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.³²

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 pelos normativos aqui reprochados.

Para além disso, a Lei Municipal nº 1.937/2022, de Terra Roxa, em seus arts. 9º e 11, parágrafo único, viola, particularmente, o direito à saúde de crianças, cuja proteção encontra guardada no art. 216 da Constituição do Estado do Paraná, em simetria à norma do art. 227 da Constituição da República.

É que o regramento municipal, ao impor às equipes de saúde atuantes na vacinação de crianças e adolescentes “ponderação entre riscos acarretados pela Covid-19 a esta população e os riscos da própria vacina”, e estabelecer que “[m]esmo com a indicação das autoridades sanitárias,

²⁹ *“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 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”.*

³⁰ **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/?node-Ref=&schema=cds&nrg=202108340&nomeFile=202107045_23.html&subDir=Provvedimenti>. Acesso em 2/8/2022.

³¹ *“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”.*

³² *“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)

compete exclusivamente às famílias decidir se vacinarão seus filhos menores de idade contra Covid-19”, acaba por vulnerar a proteção integral conferida às crianças pela ordem constitucional, na medida em que abre um espaço – diga-se, indevido – para que pais ou responsáveis deixem de vacinar seus filhos contra a COVID-19, ainda que haja recomendação manifesta das autoridades sanitárias.

Vale dizer, a proteção consagrada no art. 216 da Constituição do Estado do Paraná e no art. 227 da Constituição da República tem por escopo assegurar que as crianças são detentoras de direitos pessoais próprios, eis que são sujeitos de direito, sendo que tais direitos devem ser garantidos, em certos casos, independentemente da vontade de seus pais ou responsáveis, não se submetendo a eventuais atos omissivos ou comissivos destes que violem direitos humanos fundamentais do público infantil.

Nesse sentido, cabe o destaque feito pelo Ministro Luís Roberto Barroso no julgamento conjunto das ADI's 6586 e 6587, *in verbis*:

“[...] crianças são seres autônomos, embora incapazes; crianças não são propriedades dos pais. E diversas Cortes Internacionais, mesmo em países em que a vacinação não é, como regra geral, obrigatória, determinam a vacinação obrigatória, em certos casos, sobretudo a vacinação infantil, como faço constar do meu voto - do qual estou fazendo apenas um apanhado - de decisões da Corte Constitucional da Itália, da Inglaterra e da França. Portanto, se a convicção filosófica dos pais colocar em risco o melhor interesse da criança, é este último que deve prevalecer”³³.

Com efeito, a proteção aos direitos fundamentais da criança, em especial o direito à saúde, pode ser feita mesmo em detrimento do núcleo familiar, haja vista a peculiar situação de vulnerabilidade destas que, se por um lado possuem direitos próprios, não os podem usufruir normalmente sem a intervenção de terceiros.

Ou seja, é assegurada às crianças uma esfera de proteção prioritária que engloba não apenas o direito à saúde, mas, também, o direito de ter acesso aos serviços públicos de saúde que a concretizam.

Nesse aspecto, pede-se licença para transcrever os fundamentos exarados na Nota Técnica nº 02/2022, emitida pelo Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União (CNPGE)³⁴, dada a sua pertinência e relevância à tese ministerial aqui veiculada, qual seja, a obrigatoriedade de vacinação contra a COVID-19 das crianças, pelos pais ou responsáveis:

³³ STF, ADI nº 6586 e nº 6587, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, Tribunal Pleno, j. em 17/12/2020.

³⁴ A referida nota técnica foi elaborada por meio das Comissões Permanentes da Defesa da Saúde (COPEDS), da Infância e Juventude (COPEIJ) e da Educação (COPEDEC), integrantes do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH), tendo como objeto de análise a vacinação de crianças de 5 a 11 anos contra a COVID-19 e encontra-se



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

“Os serviços públicos de saúde, nos termos já mencionados nos arts. 196 e 198 da Carta Magna, devem ser executados preferencialmente mediante políticas públicas e em caráter preventivo, dentre as quais se destacam os programas de imunização (vacinação) previstos na Lei Federal nº 6.259/1975, recepcionada pelo sistema constitucional estabelecido em 1988.

A partir do momento em que os serviços públicos de vacinação são considerados políticas estatais adequadas e necessárias às finalidades de asseguramento à saúde em geral, isso fica ainda mais evidenciado no caso das crianças que têm sistema de proteção constitucional mais aprofundado e prioritário, consoante acima demonstrado. É nesse contexto que se deve entender os termos do art. 14, § 1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente, [...].

Sendo o serviço público de imunização essencial para a erradicação ou o minoramento de doenças que possam atingir menores de 12 anos, denota-se que a lei estabelece como dentro da esfera de deveres estatais, sociais e familiares a obrigação de vacinação das crianças, não se deixando à discricionariedade do poder público ou privado a decisão sobre fazer isso ou não.

O contexto do termo legal ‘autoridades sanitárias’ deve ser compreendido à luz do conjunto de normas infraconstitucionais que definem quais são esses agentes públicos e o processo de tomada de decisão pelos mesmos.

Primeiro, deve ser esclarecido que a vigilância sanitária é definida, nos termos do art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, como sendo:

§ 1º (...) um conjunto de ações capaz de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde, abrangendo:

- I- o controle de bens de consumo que, direta ou indiretamente, se relacionem com a saúde, compreendidas todas as etapas e processos, da produção ao consumo; e
- II- o controle da prestação de serviços que se relacionam direta ou indiretamente com a saúde

Dentro do sistema nacional essas ações são executadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) nos termos das Leis nº 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde) e nº 9.782/1999.

Logo, para que uma vacina específica possa ser efetivamente aplicada à população, ela deve ser primeiro considerada segura pela Anvisa, ou seja, pode ser utilizada sem risco considerável, ressalvadas as contraindicações previstas em casos particulares. A partir daí pode ser distribuída ao público.

Entretanto, para que possa ser adotada e utilizada pelos serviços estatais de saúde, além da autorização da Anvisa, ela deve ser incorporada pelo Poder Executivo, onde, além de segurança, são ponderadas situações de eficácia e economicidade, de acordo com um procedimento administrativo previsto no art. 19-M e seguintes da Lei nº 8.080/1990, atribuído ao Ministério da Saúde e, de forma suplementar, pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde, as quais não podem oferecer proteção inferior, em cobertura, às definidas pelo ente federal.

Assim sendo, o art. 14 do Estatuto da Criança e do Adolescente considera como ‘autoridades sanitárias’ aquelas que participam do processo de decisão acima mencionado. **Uma vez que o Poder Executivo (no caso o Ministério da Saúde, por meio da Secovid) recomenda e resolve adquirir e distribuir uma vacina ao público infantil, esta se torna, automaticamente por imposição do mencionado artigo 14 do ECA, obrigatória e exigível por meios administrativos e/ou judiciais para**



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

todas as crianças cuja idade for considerada adequada nos processos administrativos de autorização de uso e incorporação nos termos da Lei 8.080/1990.

Deve ser considerado que quando o Poder Executivo resolve recomendar e utilizar uma determinada vacina ou imunizante, ele não pode considerar, ao mesmo tempo, como facultativa sua aplicação ou exigência a crianças, pois isso implicaria não só violação ao art. 14 do ECA, mas também proteção deficiente a direitos fundamentais, inserindo-se aí o instituto da vedação de retrocesso, previsto em sede de controle de constitucionalidade e já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal.

É dizer: uma vez recomendado o imunizante pela autoridade sanitária (o que inequivocamente ocorreu no caso) passa a incidir o art. 14 do ECA para torná-la, imediatamente, obrigatória, não podendo um ato administrativo de inferior hierarquia contrariar o dispositivo legal para recomendar uma vacina não obrigatória para o público infantil. Essa decisão (da obrigatoriedade ou não) não está no âmbito da discricionariedade da autoridade sanitária, pois já foi antes definida por lei: uma vez recomendada para crianças, a vacina passa a ser obrigatória.

Essa é a interpretação mais adequada do alcance do art. 14, § 1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente, que em nenhum momento exige que a recomendação da autoridade sanitária venha acompanhada de decisão a respeito de sua compulsoriedade. Daí não fazer sentido, juridicamente, e ainda mais nesse caso contrariando as evidências científicas, o grave contexto da pandemia e a história da vacinação no Brasil e no mundo, uma ‘recomendação não obrigatória’ da autoridade sanitária. Como dito, não há espaço de conformação nessa hipótese, pois um ato administrativo infralegal (nota técnica da Secovid) não pode flexibilizar uma obrigatoriedade que decorre de lei.

De todo modo, poder-se-ia cogitar uma interpretação distinta do art. 14, § 1º, do ECA, para compreender que a ‘recomendação’ da autoridade sanitária abrangeria a definição da obrigatoriedade ou não do imunizante, e que somente no primeiro caso haveria incidência então do dispositivo estatutário.

Embora seja uma interpretação possível, é necessário lembrar que o próprio Estatuto trouxe, em seu art. 100, parágrafo único, inciso II, uma regra hermenêutica que resolve justamente esse potencial conflito de teses ou posições. Esta é a regra: ‘a interpretação e aplicação de toda e qualquer norma contida nesta Lei deve ser voltada à proteção integral e prioritária dos direitos de que crianças e adolescentes são titulares’.

Logo, ainda que, *ad argumentandum tantum*, se considere que existem duas interpretações possíveis sobre o alcance do dispositivo legal em debate, deve prevalecer aquela que garante maior proteção às crianças. Nesse contexto, não há dúvida, diante de todos os elementos já apontados nesta nota e de muitos outros, de que a interpretação mais protetiva é aquela que estabelece a obrigatoriedade da vacinação às crianças desde logo, diante da proteção que o imunizante inequivocamente traz e da ampliação da cobertura vacinal que permitirá ao público infantil o exercício de outros direitos fundamentais, sobretudo a educação, tão impactada nos últimos dois anos.

É válido apontar, ainda, que nenhuma norma ou ato que seja editado para atender demandas criadas por epidemias ou pandemias não contempladas nas regras gerais do programa nacional de vacinação (como ocorre, por exemplo com a covid-19) podem oferecer cobertura exigível inferior aos parâmetros do art. 14 do Estatuto da Criança e do Adolescente, na medida em que as consequências à saúde individual e coletiva não se diferenciam de fato dos agravos à saúde preexistentes (como por exemplo, sarampo ou meningite).

Portanto, conclui-se que qualquer dos direitos mencionados no art. 227 da Constituição pode ser demandado pelo Ministério Público para concretizar a imunização de crianças pela covid-19, seja em



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

termos de política pública das três esferas de gestão, seja em termos de casos individuais, uma vez que já se encontram preenchidos os requisitos do art. 14 da Lei nº 8.069/1990³⁵.

Nessa linha de raciocínio, o Supremo Tribunal Federal, ao examinar a (im)possibilidade de os pais ou responsáveis deixarem de vacinar seus filhos, tendo como fundamento convicções filosóficas, firmou a seguinte tese em sede de repercussão geral:

“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. Desprovisionamento 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’.**”³⁶

³⁵ Destaques constantes no original, grifos acrescentados.

³⁶ STF, ARE nº 1267879, Rel. Min. **Roberto Barroso**, Tribunal Pleno, j. em 17/12/2020 (grifado e destacado).



Destarte, consoante disposto na mencionada Nota Técnica nº 02/2022 do CNPG, “[...] tem-se por atendidos todos os critérios de obrigatoriedade fixados pelo Supremo Tribunal Federal, pois, diante do registro da Anvisa e da inequívoca recomendação da autoridade sanitária federal e também da autoridade estadual em alguns estados, há o reconhecimento de que a vacinação protege as crianças, ao reduzir os agravos e o risco de morte por covid-19, e daí surge a **obrigatoriedade da vacinação**, amparada pelo ECA e pela Constituição Federal, **para todos que convivem e devem proteger as crianças – família, Estado e sociedade – no sentido de realizar todos os esforços para garantir que elas tenham acesso à vacina, para sua garantia de vida saudável**”³⁷.

Em suma: a **vacina é direito das crianças e obrigação dos pais**, isto por força de imposição constitucional e legal, pelo que inconstitucionais os arts. 9º e 11, parágrafo único da Lei Municipal nº 1.937/2022, também sob tal perspectiva .

Pelo exposto, requer-se a declaração de inconstitucionalidade material dos arts. 1º a 9º, e 11, parágrafo único, da Lei Municipal nº 1.937/2022³⁸, do Município de Terra Roxa, já que se trata de normativos frontalmente contrários 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), notadamente ao direito à saúde de crianças (art. 216 da Constituição do Estado do Paraná e do art. 227 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)

A Lei nº 1.937/2022, do Município de Terra Roxa, Paraná, na fração impugnada, 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 Terra Roxa, a exigência de comprovantes de vacinação contra a COVID-19 para acesso em ambientes públicos e privados, bem como para fruição de serviços públicos.

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

³⁷ Grifos constantes no original.

³⁸ Com a alteração promovida pela Lei Municipal nº 1.946/2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

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 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-19³⁹, 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; 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

³⁹ 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)

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**”⁴⁰, 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 administrativos, são, além de organicamente inconstitucionais, materialmente violadoras do princípio da separação dos poderes.”⁴¹

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 dos arts. 1º a 9º, e 11, parágrafo único, da Lei nº 1.937/2022, com redação conferida pela Lei nº 1.946/2022, do Município

⁴⁰ 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.

⁴¹ *Ibidem*, p. 752 e 754. Destacou-se.



de Terra Roxa, por contrariedade aos arts. 7º, *caput*, e 168, da Constituição do Estado do Paraná e aos arts. 2º e 197, da Constituição da República.

VI. Inconstitucionalidades formais.

VI.1. Extrapolação da competência legislativa municipal (arts. 12, inciso II, 13, incisos XII e XV e § 1º, e 17, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná; arts. 23, inciso II, 24, incisos XII e XV e §§ 1º e 2º, e 30, inciso II, da Constituição da República).

Objetivamente, o legislador do Município de Terra Roxa incorreu em irrecusável vício de inconstitucionalidade formal por desbordar da respectiva esfera de competência legislativa⁴², ao disciplinar assunto de competência concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal – leia-se, defesa da saúde e proteção à infância – contrariamente ao já regulado por meio de norma geral editada pela União (art. 14, § 1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente).

Com efeito, a ordem constitucional distribui as competências, legislativas e materiais, orientada pelo critério da predominância de interesses. Num Estado federativo, como é o Brasil, é imprescindível que a Constituição assim o faça, a fim de se resguardar a autonomia de cada uma das esferas, prevendo-se organização mínima para convivência de distintas ordens jurídicas no mesmo território.

A Constituição de 1988 adotou modelo centrípeto, arrolando uma série de competências materiais e legislativas da União, em seus arts. 21 e 22, além de outras previsões espalhadas pelo texto.⁴³

Para além das competências exclusivas, a Constituição da República contempla a competência legislativa concorrente, que José Afonso da Silva explica abranger dois elementos: **“possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa e primazia da União no que tange à fixação de normas gerais (art. 24 e seus parágrafos)”**; e a competência suplementar **“significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas (art. 24, §§ 1º a 4º)”**⁴⁴.

Assim, nos temas englobados pelo art. 24 (reprisado no art. 13 da Constituição do Paraná)

⁴² Notadamente, na edição dos arts. 9º e 11, parágrafo único, da Lei nº 1.937/2022.

⁴³ Para os Estados, o elenco de competências expressas é menos amplo, porém a Constituição lhes possibilitou legislar sobre tudo aquilo que não lhes fosse vedado, em vertente basicamente residual (art. 25, § 1º).

⁴⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 481.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

e demais em que se contempla a competência da União, a ela compete editar normas gerais, ou seja, amplas diretrizes, enquanto os Estados e Municípios lhes suprem as lacunas, detalhando elementos próprios de sua realidade política, econômica e social.

No que respeita especificamente aos Municípios, cabe-lhes legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, conforme autoriza o art. 30, incisos I e II, da Constituição da República (art. 17, incisos I e II, da Constituição do Paraná). A propósito, o Ministro Gilmar Mendes leciona que **“aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A normação municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes.”**⁴⁵.

Essas premissas também reverberam o art. 23, inciso II, da Constituição Republicana, reproduzido no art. 12, inciso II, da Constituição do Paraná, que incumbe União, Estados e Municípios de cuidar da saúde⁴⁶. É que esse conjunto de tarefas, sem embargo da predominância administrativa, também repercute na produção legislativa, haja vista a necessidade de normação acerca do desenvolvimento das ações relacionadas aos temas constantes desse catálogo; como explica Ingo Wolfgang Sarlet, **“a previsão de competências administrativas comuns não implica de imediato, competência legislativa, o que não significa que seja vedado aos entes federativos legislar sobre tais temas”**.⁴⁷

Pois bem. A Constituição Federal assenta a competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para legislar, tanto sobre defesa da saúde (art. 24, inciso XII)⁴⁸, como sobre proteção à infância e à juventude (art. 24, inciso XV)⁴⁹. Lado outro, franqueia-se aos Municípios o exercício da competência suplementar (art. 30, inciso II)⁵⁰, para suprir eventuais lacunas e omissões da legislação federal e/ou estadual, inclusive nas matérias em questão, complementando-as, desde

⁴⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 886. Grifado. No mesmo sentido, ensina José Afonso da Silva: “Em síntese, a competência suplementar do Município só pode verificar-se em torno de assuntos que sejam também de interesse local, além de sua dimensão federal ou estadual.” (SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 314. Grifado.)

⁴⁶ Tal norma prenuncia a organização do sistema único de saúde, detalhado a partir do art. 198, também da Constituição Federal, o qual literalmente prevê que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com diretrizes, dentre as quais a descentralização, com direção única em cada esfera de governo.

⁴⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 892.

⁴⁸ Correspondente ao art. 13, inciso XII, da Constituição do Paraná.

⁴⁹ Correspondente ao art. 13, inciso XV, da Constituição do Paraná.

⁵⁰ Correspondente ao art. 17, inciso II, da Constituição do Paraná.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

que presente o interesse local e, obviamente, respeitadas as normas federais e estaduais correspondentes, pois a arquitetura constitucional concebe genuíno condomínio legislativo.⁵¹

Sucedo que, no caso, a norma geral editada pela União (art. 14, § 1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente) consagra expressamente a obrigatoriedade da vacinação das crianças nos casos recomendados pelas autoridades sanitárias, *in verbis*:

“Art. 14. O Sistema Único de Saúde promoverá programas de assistência médica e odontológica para a prevenção das enfermidades que ordinariamente afetam a população infantil, e campanhas de educação sanitária para pais, educadores e alunos.

§ 1º. É **obrigatória a vacinação das crianças nos casos recomendados pelas autoridades sanitárias**”.

Dessa forma, a normatização local, ao deixar a cargo das famílias, exclusivamente, a decisão de vacinarem os filhos menores de idade (art. 9º), impondo, mais, às equipes de saúde envolvidas na aplicação do imunizante, necessária ponderação entre os riscos acarretados pela Covid-19 a crianças e adolescentes e os riscos da própria vacina (art. 11, parágrafo único), vai de encontro à obrigatoriedade imposta na lei federal de regência, incorrendo em irrecusável vício de inconstitucionalidade formal, por desbordar os limites da competência suplementar que lhe fora constitucionalmente deferida (art. 17, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná). A rigor, os censurados normativos investem em assunto de competência concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal – leia-se, defesa da saúde e proteção à infância (art. 24, incisos XII e XV da Constituição da República; art. 13, incisos XII e XV da Constituição do Paraná) – disciplinando-o de forma contrária ao já regulado em norma geral editada pela União, precisamente, à regra prevista no art. 14, § 1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/1990).⁵²

Pelos fundamentos expostos, pleiteia-se a declaração de inconstitucionalidade formal dos arts. 9º e 11, parágrafo único, da Lei nº 1.937/2022, do Município de Terra Roxa, por extrapolar a competência legislativa municipal para suplementar a legislação federal em tema de defesa da saúde pública e de proteção à infância (arts. 12, inciso II, 13, incisos XII e XV e § 1º, e 17, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná; arts. 23, inciso II, 24, incisos XII e XV e §§ 1º e 2º, e 30, inciso II, da Constituição da República).

⁵¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 897.

⁵² Nesse ponto, vale rememorar a jurisprudência assente do c. Supremo Tribunal Federal, no sentido de ser inconstitucional lei municipal que, na competência legislativa concorrente, utilize-se do argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional: STF, RE nº 477508-AgR, Relª. Minª. **Ellen Gracie**, Segunda Turma, j. em 3/5/2011; STF, RE nº 596489-AgR, Rel. Min. **Eros Grau**, Segunda Turma, j. em 27/10/2009.



VI.2. Vício de iniciativa (art. 66, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná).

A Lei nº 1.937/2022, do Município de Terra Roxa, ressenete-se, ainda, de outro vício formal, desta feita hospedado no art. 5º.

Com efeito, o processo legislativo foi deflagrado por iniciativa dos vereadores Max Cesar Barbara Gaspar, Helinton Rogerio Marques, Jose Gomes da Silva, Marcio Rogério de O. Silva e Marcos Paulo Alves, autores do projeto de Lei Legislativo nº 003, de 7 de fevereiro de 2022⁵³. Sucede que a Lei impugnada investe em assuntos relacionados a regime jurídico de servidores públicos do Executivo, que reclamam a iniciativa do Prefeito.

É que seu art. 5º assegura aos agentes públicos municipais (servidores, ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração pública direta e indireta) a prerrogativa de não se vacinarem, além de eximir aqueles que se opuserem a se vacinar de qualquer tipo de sanção. Em hipóteses tais, a iniciativa do Chefe do Poder Executivo é assegurada pelo art. 66, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná.

A propósito da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo para leis conformadoras de políticas públicas e de regime jurídico de servidores, reproduzem-se precedentes do Supremo Tribunal Federal:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. 1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º). 2. Inconstitucionalidade formal. Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos. 3. Ação Direta julgada procedente”.⁵⁴

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei do Estado do Amapá. 3. Organização, estrutura e atribuições de Secretaria Estadual. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. 4. Exigência de consignação de dotação orçamentária para execução da lei. Matéria de iniciativa do Poder Executivo. Precedentes. 5. Ação julgada procedente”.⁵⁵

⁵³ Processo legislativo – cópia anexa.

⁵⁴ STF, ADI nº 4288, Rel. Min. **Edson Fachin**, Rel. p/ Acórdão Min. **Alexandre de Moraes**, Tribunal Pleno, j. em 29/06/2020.

⁵⁵ STF, ADI nº 3178, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, j. em 27/09/2006.



Importa recordar, nesse tanto, que a sanção do Prefeito não sana o vício de iniciativa⁵⁶. A questão se encontra hoje pacificada, especialmente após o Supremo Tribunal Federal reconhecer a insubsistência de sua Súmula nº 5, mercê de sua incompatibilidade com a Carta Política de 1988.⁵⁷

Posto isso, requer-se a declaração de inconstitucionalidade formal do art. 5º da Lei nº 1.937/2022, do Município de Terra Roxa, pois disciplina o regime jurídico de servidores públicos do Poder Executivo (art. 66, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná).

VII. 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 Terra Roxa, 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:

d.1) a inconstitucionalidade material dos arts. 1º a 9º, e 11, parágrafo único, da Lei nº 1.937, de 11 de março de 2022⁵⁸, do Município de Terra Roxa, Paraná, eis que se trata de normativos

⁵⁶ Nesse sentido: STF, ADI nº 6337, Relª. Minª. **Rosa Weber**, Tribunal Pleno, j. em 24/8/2020; STF, ADI nº 3627, Rel. Min. **Teori Zavascki**, Tribunal Pleno, j. em 6/11/2014; STF, ADI nº 700, Rel. Min. **Maurício Corrêa**, Tribunal Pleno, j. em 23/5/2001.

⁵⁷ STF, ADI nº 1381 MC, Rel. Min. **Celso de Mello**, Tribunal Pleno, j. em 7/12/1995.

⁵⁸ Com a alteração promovida pela Lei nº 1.946/2022, que acrescentou parágrafo único ao art. 2º da Lei nº 1.937/2022, de Terra Roxa, Paraná.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

frontalmente contrários ao direito à saúde (art. 167, da Constituição do Estado do Paraná; art. 196, da Constituição da República), especialmente⁵⁹ no que concerne ao direito à saúde das crianças (art. 216, da Constituição do Estado do Paraná; art. 227, da Constituição da República), ao objetivo fundamental de se construir uma sociedade solidária (art. 3º, inciso I, da Constituição da República), e que investem contra a 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); subsidiariamente,

d.2) a inconstitucionalidade formal dos arts. 9º e 11, parágrafo único, da Lei nº 1.937, de 11 de março de 2022, do Município de Terra Roxa, Paraná, por extrapolarem a competência legislativa municipal para suplementar a legislação federal em tema de defesa da saúde pública e de proteção à infância (arts. 12, inciso II, 13, incisos XII e XV e § 1º, e 17, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná; arts. 23, inciso II, 24, incisos XII e XV e §§ 1º e 2º, e 30, inciso II, da Constituição da República);
e

d.3) a inconstitucionalidade formal do art. 5º, da Lei nº 1.937, de 11 de março de 2022, do Município de Terra Roxa, Paraná, por ostentar vício de iniciativa, já que interfere no trato de regime jurídico de servidores públicos do Poder Executivo Municipal, matéria que demanda iniciativa legislativa do Prefeito (art. 66, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná).

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

Nestes termos,

Pede-se deferimento.

Curitiba, 12 de agosto de 2022.

Gilberto Giacoia

Procurador-Geral de Justiça

Mauro Sérgio Rocha

Subprocurador-Geral de Justiça

⁵⁹ Os arts. 9º e 11, parágrafo único.