



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**

**Autos nº. 0026081-96.2022.8.16.0000**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0026081-96.2022.8.16.0000, DO FORO CENTRAL DA COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA – ÓRGÃO ESPECIAL.**

**AUTOR: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA**

**INTERESSADOS: CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO E MUNICÍPIO DE TOLEDO**

**RELATORA: DESª. ANA LÚCIA LOURENÇO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI “R” Nº 119/2021, DO MUNICÍPIO DE TOLEDO, QUE PROÍBE A EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA VACINAÇÃO CONTRA O CORONAVÍRUS OU DE QUALQUER MEDIDA RESTRITIVA QUE IMPLIQUE MEIO INDIRETO AO CUMPRIMENTO DA VACINAÇÃO OBRIGATÓRIA. LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA VACINAÇÃO COMPULSÓRIA, A SER IMPLEMENTADA POR MEIO DE MEDIDAS INDIRETAS PELAS AUTORIDADES EM SUAS RESPECTIVAS ESFERAS, JÁ ASSENTADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (ARE 1.267.879-RG, PLENO, REL. ROBERTO BARROSO, J. 17/12/2020, TEMA 1.103 DE REPERCUSSÃO GERAL; ADI 6586, PLENO, REL. RICARDO LEWANDOWSKI, J. 17/12/2020). VÍCIOS MATERIAIS CARACTERIZADOS. LEI MUNICIPAL QUE VAI NA CONTRAMÃO DA PROMOÇÃO À SAÚDE DA COLETIVIDADE (ART. 167, CE; ART. 196, CR), INOBSERVANDO O OBJETIVO DE CONSTRUIR UMA SOCIEDADE SOLIDÁRIA (ART. 3º, I, DA CR). NORMA QUE, ADEMAIS, AVANÇA EM MATÉRIA CLAUSULADA PELA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO, SUBTRAINDO DO PODER EXECUTIVO LOCAL EVENTUAL DECISÃO PELA VACINAÇÃO COMPULSÓRIA, QUE ESTÁ ABARCADA NO PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DE AÇÕES DE VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA. AFRONTA À SEPARAÇÃO DOS PODERES (ARTS. 7º, CAPUT, E 168, DA CE; ARTS. 2º E 197 DA CR). VÍCIOS FORMAIS IGUALMENTE DEMONSTRADOS. EXTRAPOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA SUPLEMENTAR A LEGISLAÇÃO FEDERAL EM TEMA DE SAÚDE PÚBLICA. CONTRARIEDADE ÀS NORMAS GERAIS PREVISTAS NA LEI FEDERAL Nº 13.979/2020. LEI QUE RETIRA A EFICÁCIA DE EVENTUAL ORDEM DE VACINAÇÃO COMPULSÓRIA ADVINDA DO ESTADO OU DA UNIÃO. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 12, INC. II, 13, INC. XII E § 1º, E 17, INC. II, DA CE; ARTS. 23, INC. II, 24, INC. XII E §§ 1º A 4º, E 30, IN. II, DA CR. VÍCIO DE INICIATIVA IGUALMENTE IDENTIFICADO QUANTO AO ARTIGO 5º DA LEI, QUE DISPÕE SOBRE O REGIME JURÍDICOS DE SERVIDORES**



**PÚBLICOS, MATÉRIA SUJEITA A INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NOS TERMOS DO ART. 66, II, DA CE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA ÍNTEGRA DA LEI.**

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0026081-96.2022.8.16.0000, em que é autor o Procurador-Geral de Justiça e são interessados o Município de Toledo e a Câmara Municipal de Toledo.

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça em face da Lei “R” nº 119, de 23 de dezembro de 2021, do Município de Toledo/PR, que “Dispõe sobre a garantia dos direitos constitucionais de liberdade àqueles que se abstenham de participar das campanhas de vacinação contra a Covid-19 ou qualquer de suas variantes.”

A referida lei, de iniciativa parlamentar, impede a exigência de comprovantes de vacinação para o exercício de atividades e para a livre locomoção no território da municipalidade; obsta que se proíbam os indivíduos não vacinados de terem acesso e 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; e, por fim, dispõe que os servidores públicos municipais não serão compelidos a se submeterem ao processo de imunização, sujeitando a sanção administrativa aquele que atuar de maneira contrária ao que dispõe.

Defendeu o autor que a norma padece de **inconstitucionalidade material**, primeiramente, porque afronta o direito à saúde (art. 167, da Constituição Estadual; art. 196, da Constituição da República) e o objetivo fundamental de se construir uma sociedade solidária (art. 3º, inc. I, da CR). Nesse tocante, disse que: **a)** o STF já consagrou a legitimidade jurídico-constitucional das ordens estatais de vacinação (ARE 1267879, julgado em regime de repercussão geral), premissa que deve orientar o exame de todas as questões constitucionais suscitadas nesta ADI; **b)** especificamente no tocante à Covid-19, o STF conferiu interpretação conforme à Constituição ao art. 3º, inc. III, alínea “d”, da Lei Federal nº 13.979/2020 na ADI nº 6.586, decidindo que 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 (observadas determinadas condicionantes), nas quais se compreende a exigência de “passaporte da vacina”; **c)** aí se aloja a validade da exigência de “passaportes da vacina”, pois é a medida mais factível e capaz de conferir *enforcement* à vacinação mandatória, além de funcionar como mecanismo de indução; **d)** a autorização legal da vacinação compulsória habilita implicitamente o gestor local de saúde a impor a respectiva comprovação; **e)** a lei questionada promove verdadeira inversão de valores, pois, em vez de priorizar a saúde da população pelo enaltecimento às vacinas, *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*; **f)** eventual medida de vacinação compulsória é válida à luz do princípio da proporcionalidade e de seus subprincípios; **g)** a jurisprudência da Suprema Corte tem reconhecido que a tutela da saúde pública reivindica a incidência dos princípios da precaução e da prevenção, de modo 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 6421); **h)** a negativa à vacinação não representa ato de consequência meramente individual, mas atinge também o direito à saúde e à vida da coletividade, 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.

Apontou que o diploma legal impugnado é materialmente inconstitucional também por violar a separação dos poderes e invadir a reserva de administração (arts.7º, *caput*, e 168, da CE; arts. 2º e 197, da CR). No ponto, explica que: **a)** a proibição absoluta de se compelir os munícipes a comprovarem a vacinação retiraria, indiretamente, a eficácia de eventual decisão do gestor local de saúde pela vacinação compulsória, que 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; **b)** o art. 168 da CE e



o art. 197 da CR enunciam que as ações e serviços de saúde são de relevância pública, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação; isto é, 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 **c)** a Lei Federal nº 8.080/1990, que regulamenta o dispositivo constitucional, 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; **d)** a lógica foi seguida pela Lei Federal nº 13.979/2020, que 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; **e)** 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; **f)** a partir do momento em que a lei retira do Poder Executivo a competência para adoção de uma medida idônea para combater a pandemia, intromete-se em ambiente de reserva de administração.

Asseverou ainda a existência de **inconstitucionalidade formal**, pois a lei teria extrapolado a competência legislativa municipal para suplementar a legislação federal em tema de saúde pública (arts. 12, inciso II, 13, inciso XII e § 1º, e 17, inciso II, da CE; arts. 23, inciso II, 24, inciso XII e §§ 1º a 4º, e 30, inciso II, da CR), uma vez que: **a)** usurpa competência da União em dois aspectos, já que obsta a direção do SUS de adotar medida autorizada pelas normas gerais (vacinação compulsória) e neutraliza, no Município de Toledo, eventuais determinações dessa espécie emanadas das direções nacional e estadual do SUS; **b)** a competência para legislar sobre defesa da saúde é concorrente entre a União, Estados e os Municípios, observando-se as especificidades do interesse local, porém de forma supletiva, ou seja, orientada pelas normas de caráter geral previstas em lei federal; **c)** a União, no exercício de competência para conceber normas gerais sobre saúde pública, editou a Lei Federal nº 13.979/2020, a qual prevê que as autoridades podem adotar, no âmbito de suas competências, entre outras medidas, a vacinação compulsória, estabelecendo ainda que tal providência pode ser adotada pelos gestores locais de saúde; **d)** tal sistemática apenas reproduz os traços da Lei Geral do SUS, a qual impõe ao sistema a execução de ações de vigilância epidemiológica, cuja coordenação e execução está a cargo da sua direção Nacional, Estadual e Municipal, que é exercida por órgãos do Poder Executivo; **e)** se as regras gerais estabelecidas pelo ente central possibilitam ao gestor local de saúde a realização de vacinação compulsória contra a COVID-19, aparece a contraposição do ato normativo municipal que proíbe a exigência de apresentação de comprovantes de vacinação nos espaços públicos e privados; **f)** em sua competência suplementar, cabe ao ente federativo tão somente complementar a legislação federal, adequando-a aos interesses e especificidades da localidade e ampliando a proteção ao direito fundamental, jamais contrariá-la, como procedeu o Município de Toledo; **g)** a jurisprudência do STF tem avançado no sentido de prestigiar o modelo de federalismo cooperativo e de equilíbrio, não exclusivamente calcado na predominância do interesse (regional ou local), mas voltado à maximização dos direitos, o que não ocorreu na lei atacada.

Ainda no campo da inconstitucionalidade formal, sustentou que a lei se ressentia também de vício de iniciativa, uma vez que o processo legislativo foi deflagrado por iniciativa de vereador, mas trata de assuntos relacionados a regime jurídico de servidores públicos, que reclamam a iniciativa do Prefeito, designadamente em seu artigo 5º, contrariando o art. 66, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná.

Pediu, ao final, a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da norma impugnada e, no mérito, a procedência do pedido, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade material da Lei “R” nº 119/2021 e, subsidiariamente, que seja declarada sua inconstitucionalidade formal.

Distribuída a ação, adotou-se o rito abreviado previsto nos arts. 12 da Lei nº 9.868/99 e 260 do RITJPR, a fim de que este Órgão Especial pudesse julgar definitivamente o feito (mov. 10.1).



Em suas informações (mov. 23.1), o Município de Toledo posicionou-se pela constitucionalidade da lei atacada, pontuando que: **a)** conforme os documentos que acompanharam o projeto de lei, “a vacina possuía caráter experimental e os cidadãos não poderiam ter a sua liberdade individual tolhida, não podendo ainda, serem discriminados.”; **b)** nos moldes do art. 30 da CR, compete aos municípios legislar sobre o assunto, não se vislumbrando, por outro lado, violação ao princípio de separação de poderes, “até porque o próprio Executivo Municipal sancionou a referida lei, superando qualquer vício nesse sentido.”; **c)** o projeto de lei amparou-se no entendimento exarado pelo STF na ADI 6.586, na linha de que as medidas voltadas a implementar a vacinação obrigatória *podem* ser impostas tanto pela União como pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, respeitadas as respectivas esferas de competência. Requereu a total improcedência do pedido.

A Câmara Municipal de Toledo, de igual modo, defendeu a constitucionalidade da norma, propugnando que: **a)** a tramitação legislativa ocorreu de modo regular; **b)** o autor da lei não teve intenção de atentar contra a saúde pública, e sim de resguardar as garantias constitucionais de liberdade para aqueles que optarem por se abster de participar de campanhas de vacinação contra a Covid-19, sem quaisquer prejuízos para as campanhas de vacinações, tanto é que mais de 95% da população de Toledo se vacinou; **c)** a *obrigatoriedade de qualquer procedimento médico direcionado ao ser humano, seja por coação, ameaça, legislação ou medidas punitivas ou restritivas, fere frontalmente o Código de Ética de Nuremberg1, o Código de Ética Médica do Conselho Federal de Medicina2, a Declaração de Helsinki3, bem como a Carta dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas;* **d)** os Municípios possuem competência para legislar sobre a matéria, conforme a ADI 6.586 do Supremo Tribunal Federal; **e)** como constou da manifestação da AGU na citada ADI, havia necessidade de aguardar um melhor posicionamento da comunidade científica quanto às vacinas de caráter emergencial adotadas pela ANVISA; **f)** a lei municipal está amparada na Lei Estadual nº 21.015/2022, que assegura a liberdade e o direito de ir e vir em todo território do Estado do Paraná e veda qualquer exigência de documento, certidão, atestado, declaração ou passaporte sanitário. Por fim, afirmou que a apresentação e aprovação do projeto de lei consiste em liberdade do parlamentar, decorrente do inviolável exercício de seu mandato, e pediu a improcedência dos pedidos exordiais (mov. 29.1). Juntou documentos relativos ao processo legislativo (movs. 29.2-29.5).

A seu turno, a Procuradoria-Geral do Estado, em sucinta manifestação, assentou que “[o] Município tem competência para legislar sobre saúde, com ampla possibilidade para editar regras sobre a pandemia de Covid-19, sem que tais determinações sejam afastadas pelos demais poderes, uma vez que a lei impugnada não tem qualquer vício”, pugando pela manutenção integral da lei vergastada (mov. 31.1).

Por derradeiro, a Procuradoria-Geral de Justiça ratificou integralmente a fundamentação da petição inicial e pugnou pela procedência da ação (mov. 34.1).

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Consoante narrado, a presente ação direta se volta contra a Lei Municipal “R” nº 119/2021, que veda, no território de Toledo, a exigência de comprovação da vacinação contra COVID-19 para o acesso a quaisquer locais e exercício de direitos. Eis o teor da lei impugnada:

*Lei “R” nº 119/2021, Toledo, Paraná*

*Dispõe sobre a garantia dos direitos constitucionais de liberdade àqueles que se abstenham de participar das campanhas de vacinação contra a Covid-19 ou qualquer de suas variantes.*

*O POVO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO, por seus representantes na Câmara Municipal, aprovou e o Prefeito Municipal, em seu nome, sanciona a seguinte Lei:*



*Art. 1º - Esta Lei dispõe sobre a garantia dos direitos constitucionais de liberdade àqueles que se abstenham de participar das campanhas de vacinação contra a Covid-19 ou qualquer de suas variantes.*

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

*Art. 3º - Fica proibida, em todo o território do Município de Toledo, a adoção de "passaporte sanitário", de "passes de vacinação" ou de medida semelhante que pretenda ou que tenha por efeito, direta ou indiretamente, cercear ou restringir, às pessoas não vacinadas, o direito à vida, à liberdade, à igualdade, ao exercício de atividades lícitas, à livre locomoção nos termos da lei, ou a qualquer outro direito ou garantia previsto na Constituição Federal.*

*Art. 4º - Não será ofertado tratamento discriminatório ou impedimento àqueles que se abstenham de receber vacina contra Covid-19 ou qualquer 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. 5º - O agente público municipal não será constrangido a se vacinar, seja pelo órgão público ou por seu superior hierárquico.*

*Parágrafo único - Sujeita-se à sanção administrativa, no âmbito da administração pública municipal, aquele que atuar de maneira contrária ao disposto nesta Lei.*

*Art. 6º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

Os dispositivos indicados como parâmetro de controle são os seguintes:

**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; [...]*

*§ 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.*

#### **Constituição da República:**

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

*I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;*

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]*

*XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;*

*§ 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.*

*§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.*

*§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.*

#### **a. Das inconstitucionalidades materiais:**

Inobstante comumente o exame dos vícios apontados em ação direta se inicie pela inconstitucionalidade formal, não vejo óbice em analisar primeiramente a alegada inconstitucionalidade material, como requer o autor, seguindo a ordem em que construiu sua argumentação na exordial.

#### **a.1. Da violação do direito à saúde e ao propósito da construção de sociedade solidária.**

Sustenta o autor inicialmente que a Lei Municipal "R" 119/2021 malfez o direito fundamental à saúde, consagrado pelo art. 167 da Constituição Estadual, que reproduz o comando do art. 196 da Constituição da República, além de desprezar o ideal de construção de uma sociedade solidária, expressamente previsto pelo inciso I do art. 3º da CR.

Razão lhe assiste.

De partida, como pontua o autor, é necessário ter em vista que as ordens estatais de vacinação encontram legitimidade constituicional, como já assentado pelo Supremo Tribunal Federal.



O tema foi analisado pelo Plenário da Suprema Corte em regime de repercussão geral no ARE 1.267.879, oriundo de acórdão do TJSP que determinou a pais veganos que submetessem o filho menor às vacinações qualificadas como obrigatórias pelo Ministério da Saúde, a despeito de suas convicções filosóficas. Confira-se a ementa:

*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 medicocientífico. 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. Desprovemento 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 medicocientífico. Em tais casos, não se caracteriza violação à liberdade de consciência e de convicção filosófica dos pais ou responsáveis, nem tampouco ao poder familiar.***

(STF, ARE 1267879, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 17/12/2020. Destacado.)

No mesmo julgamento, a Suprema Corte se debruçou sobre as ADIs nºs 6586 e 6587, que foram ajuizadas por partidos políticos e tinham como objeto o art. 3º, III, “d”, da Lei Federal nº 13.979/2020, dispositivo que prevê a possibilidade de as autoridades adotarem a vacinação compulsória para enfrentamento do coronavírus.



Na oportunidade, o STF atribuiu interpretação conforme ao citado dispositivo legal, reconhecendo a legitimidade da vacinação compulsória, a ser alcançada por meio da adoção de medidas indutivas indiretas, como restrição de atividades e de acesso a estabelecimentos, desde que observados os requisitos que elencou. Excluiu apenas a possibilidade de vacinação forçada, implementada mediante medidas invasivas, aflitivas ou coativas, em decorrência direta do direito à intangibilidade, inviolabilidade e integridade do corpo humano.

Assentou também que a vacinação obrigatória – e não forçada – é providência franqueada às autoridades de saúde, de competência de todas as esferas em seus respectivos âmbitos.

Eis o teor da ementa:

**AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. VACINAÇÃO COMPULSÓRIA CONTRA A COVID-19 PREVISTA NA LEI 13.979/2020. PRETENSÃO DE ALCANÇAR A IMUNIDADE DE REBANHO. PROTEÇÃO DA COLETIVIDADE, EM ESPECIAL DOS MAIS VULNERÁVEIS. DIREITO SOCIAL À SAÚDE. PROIBIÇÃO DE VACINAÇÃO FORÇADA. EXIGÊNCIA DE PRÉVIO CONSENTIMENTO INFORMADO DO USUÁRIO. INTANGIBILIDADE DO CORPO HUMANO. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA. INVIOABILIDADE DO DIREITO À VIDA, LIBERDADE, SEGURANÇA, PROPRIEDADE, INTIMIDADE E VIDA PRIVADA. VEDAÇÃO DA TORTURA E DO TRATAMENTO DESUMANO OU DEGRADANTE. COMPULSORIEDADE DA IMUNIZAÇÃO A SER ALCANÇADA MEDIANTE RESTRIÇÕES INDIRETAS. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS E ANÁLISES DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA SEGURANÇA E EFICÁCIA DAS VACINAS. LIMITES À OBRIGATORIEDADE DA IMUNIZAÇÃO CONSISTENTES NA ESTRITA OBSERVÂNCIA DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS. COMPETÊNCIA COMUM DA UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS PARA CUIDAR DA SAÚDE E ASSISTÊNCIA PÚBLICA. ADIS CONHECIDAS E JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES. I – A vacinação em massa da população constitui medida adotada pelas autoridades de saúde pública, com caráter preventivo, apta a reduzir a morbimortalidade de doenças infecciosas transmissíveis e a provocar imunidade de rebanho, com vistas a proteger toda a coletividade, em especial os mais vulneráveis. II – A obrigatoriedade da vacinação a que se refere a legislação sanitária brasileira não pode contemplar quaisquer medidas invasivas, aflitivas ou coativas, em decorrência direta do direito à intangibilidade, inviolabilidade e integridade do corpo humano, afigurando-se flagrantemente inconstitucional toda determinação legal, regulamentar ou administrativa no sentido de implementar a vacinação sem o expresse consentimento informado das pessoas. III – A previsão de vacinação obrigatória, excluída a imposição de vacinação forçada, afigura-se legítima, desde que as medidas às quais se sujeitam os refratários observem os critérios constantes da própria Lei 13.979/2020, especificamente nos incisos I, II, e III do § 2º do art. 3º, a saber, o direito à informação, à assistência familiar, ao tratamento gratuito e, ainda, ao “pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas”, bem como os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, de forma a não ameaçar a integridade física e moral dos recalcitrantes. IV – A competência do Ministério da Saúde para coordenar o Programa Nacional de Imunizações e definir as vacinas integrantes do calendário nacional de imunização não exclui a dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para estabelecer medidas profiláticas e terapêuticas destinadas a enfrentar a pandemia decorrente do novo coronavírus, em âmbito regional ou local, no exercício do poder-dever de “cuidar da saúde e assistência pública” que lhes é cometido pelo art. 23, II, da Constituição Federal. V - ADIS conhecidas e julgadas**





***parcialmente procedentes para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 3º, III, d, da Lei 13.979/2020, de maneira a estabelecer que: (A) a vacinação compulsória não significa vacinação forçada, por exigir sempre o consentimento do usuário, podendo, contudo, ser implementada por meio de medidas indiretas, as quais compreendem, dentre outras, a restrição ao exercício de certas atividades ou à frequência de determinados lugares, desde que previstas em lei, ou dela decorrentes, e (i) tenham como base evidências científicas e análises estratégicas pertinentes, (ii) venham acompanhadas de ampla informação sobre a eficácia, segurança e contraindicações dos imunizantes, (iii) respeitem a dignidade humana e os direitos fundamentais das pessoas; (iv) atendam aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade, e (v) sejam as vacinas distribuídas universal e gratuitamente; e (B) tais medidas, com as limitações expostas, podem ser implementadas tanto pela União como pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, respeitadas as respectivas esferas de competência.” (ADI 6586, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-063 DIVULG 06-04-2021 PUBLIC 07-04-2021)***

Do que precede, extrai-se a legitimidade dos chamados “passaportes das vacinas”, desde que sua instituição observe as condicionantes acima indicadas.

Em tais decisões, o Pretório Excelso amparou-se na premissa de que os direitos individuais devem ceder, em dada medida, diante do interesse da coletividade na proteção ao direito à vida e à saúde.

Com efeito, a discussão que se instaurou em torno da vacinação obrigatória abrange os limites da proteção à dignidade humana, notadamente quanto ao valor intrínseco da pessoa e à sua autonomia, uma vez que a saúde coletiva pode restar comprometida diante do irrestrito exercício de escolhas pessoais durante a pandemia de COVID-19.

Como apontam Rafael Calhau Bastos e Adriano Sant’Ana Pedra em acurado artigo sobre o tema, do qual me valerei em reiteradas oportunidades nesse tópico<sup>[1]</sup>, o valor intrínseco da pessoa constitui a concepção na qual o indivíduo deve ser considerado como um fim em si mesmo e que não pode ser instrumentalizado, mesmo que para servir a objetivos nobres, como o salvamento de outras vidas. Já a autonomia, também componente da dignidade da pessoa humana, se traduz na capacidade de autogoverno ou autodeterminação do indivíduo, que é livre para fazer suas próprias escolhas, desde que não viole direitos alheios.

Os autores trabalham a diferenciação entre os conceitos de dignidade como autonomia e dignidade como heteronomia. A primeira está ligada à própria ideia de liberdade e é importante porque permite, por exemplo, a manutenção do pluralismo e da democracia, mas, no extremo, a priorização do individualismo pode colocar em risco o convívio social e a própria humanidade.

Já o conceito de dignidade como heteronomia significa uma visão compartilhada da dignidade que ultrapassa o indivíduo e não é dirigida pela escolha individual, associando-se a elementos externos ao indivíduo, isto é, a valores sociais compartilhados que se sobrepõem às liberdades individuais.

Nessa esteira, Luís Roberto Barroso afirma que o princípio da dignidade da pessoa humana é composta pelo valor intrínseco de todos os seres humanos e pela autonomia de cada indivíduo, mas é limitada por algumas restrições legítimas impostas a ela em nome de valores sociais ou interesses estatais (valor comunitário)<sup>[2]</sup>.



Assim, a concepção de dignidade da pessoa humana como heteronomia relaciona-se à ideia de que, além de detentores de direitos, os indivíduos também possuem deveres, inserindo-se aí a solidariedade como um objetivo fundamental da República, nos moldes preconizados pelo art. 3º, inciso I da Constituição.

Conforme observam Rafael Calhau Bastos e Adriano Sant'Ana Pedra, “para que determinados direitos fundamentais prestacionais possam se tornar efetivos, não só o Estado precisa adimplir seus deveres, mas os particulares devem também cumprir com seus deveres fundamentais”.

É nesse contexto que o direito fundamental à saúde constitui também um dever fundamental, cabendo aos particulares, além de um dever geral de respeito, deveres específicos em relação à saúde de terceiros. No ponto, são precisas as palavras de Ingo Sarlet, trazidas pelos citados autores:

*Nesse sentido, a ideia de dever fundamental evidencia o vínculo com o princípio da solidariedade, no sentido em que toda sociedade torna-se responsável pela efetivação e proteção do direito à saúde de todos e de cada um, no âmbito de uma responsabilidade compartilhada (shared responsibility), de que trata Gomes Canotilho, cujos efeitos se projetam no presente e nas futuras gerações, como já reconhecido na seara do direito ambiental”.[3]*

Embora à primeira vista possamos considerar que a opção individual de não se sujeitar à vacinação obrigatória, por convicções pessoais, insira-se no livre exercício de um direito subjetivo, não se pode perder de vista que tal faculdade acabaria gerando danos a terceiros.

E, como defende o Procurador-Geral de Justiça nesta ação, as consequências advindas da não submissão à vacinação não afetam somente o indivíduo recalcitrante, já que sua conduta tem a potencialidade de manter a circulação do vírus em maior grau, inclusive prolongando a manutenção das medidas sanitárias restritivas que cerceiam o exercício das liberdades individuais e têm gerado danos à ordem econômica.

Pertinentes as considerações trazidas por Richard Pae Kim e Georghio Alessandro Tomelin a respeito da matéria:

*O mundo pós-Covid é um novo cenário no qual vacinados e não vacinados irão, sim, conviver, sem que os segundos imponham seu contato aos primeiros sem um mínimo de garantias sanitárias. Não existe o privilégio de ir e vir para qualquer lugar se e quando isto puder gerar riscos para a coletividade presente. O poder público não é segurador universal, mas tem o dever de fornecer os mecanismos de proteção e informação que melhor protejam a população no estado da arte para o momento presente. A exigência de passaporte vacinal é medida juridicamente válida que se contém nos limites da Constituição do Brasil.[4]*

Aliás, como pontuado diversas vezes pelo Plenário do STF nos julgamentos anteriormente mencionados, a vacinação obrigatória não é novidade no ordenamento brasileiro. Da ementa do ARE 1267879, extrai-se que “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).

Lembre-se ainda, sob outra ótica, que a exigência de passaporte vacinal encontra fundamento no próprio poder de polícia, por meio do qual a Administração pode restringir interesses privados em proveito do interesse público, sendo conceituado por Hely Lopes Meirelles como “a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”.[5]



Não se defende que as medidas de combate à pandemia de viés mais restritivo são necessariamente mais eficientes. Como pudemos ver ao longo dos dois últimos anos, a pandemia é marcada por flutuações rápidas e não se desenvolve de modo uniforme em todos os locais, especialmente em um país de dimensões continentais como o nosso. Por essa razão, devem os gestores acompanhar “pari passu” a evolução do quadro pandêmico, ajustando as medidas de combate à realidade epidemiológica do momento, sempre com base nos dados coletados rotineiramente. Bem por isso que devem ter a *possibilidade* de implementar a exigência de comprovação da vacinação para o acesso a determinados locais e exercício de alguns direitos, seja para minimizar o risco de transmissão do vírus (principalmente em locais de grande circulação e concentração de pessoas), seja para induzir a população se vacinar.

Há de se ter em perspectiva, nesse passo, que qualquer medida sanitária restritiva implementada pelos gestores sempre esteve e continuará estando sujeita a controle pela via administrativa e judicial. Isso porque toda providência que restrinja direitos precisa ser justificada à luz do cenário fático que lhe é subjacente, sendo certo que a pandemia não outorgou uma discricionariedade ampla e irrestrita, nem livre de controle, ao poder público.

Aliás, como já decidiu o STF, “(...) 2. Decisões administrativas relacionadas à proteção à vida, à saúde e ao meio ambiente **devem observar standards, normas e critérios científicos e técnicos**, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas. Precedentes: ADI 4066, Rel. Min. Rosa Weber, j. 24.08.2017; e RE 627189, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 08.06.2016. **No mesmo sentido, a Lei nº 13.979/2020 (art. 3º, § 1º), que dispôs sobre as medidas para o enfrentamento da pandemia de COVID-19, norma já aprovada pelo Congresso Nacional, previu que as medidas de combate à pandemia devem ser determinadas “com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde”.** (ADI 6421 MC, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 21/05 /2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-270 DIVULG 11-11-2020 PUBLIC 12-11-2020).

Destarte, caberá aos gestores, assessorados por sua equipe técnica, justificar eventuais medidas restritivas que venha a adotar (e a respectiva abrangência, duração e termos em que delineadas) objetivamente à luz das evidências científicas disponíveis no momento, inclusive considerando os estudos atualizados sobre a eficácia das vacinas e duração da imunização que promovem. Somente assim será possível analisar a proporcionalidade e pertinência da providência, mormente porque não há como prever antecipadamente fatores como o surgimento de novas cepas do vírus, sua transmissibilidade e gravidade.

É bem verdade que a *coaço* não deve ser o primeiro e muito menos o único meio para se alcançar uma adesão significativa da população à vacinação. Há uma série de outros caminhos de que lançar mão as autoridades, a exemplo de campanhas educativas, incentivos, busca ativa dos indivíduos recalcitrantes para entender os motivos da resistência à vacina, dentre outros.<sup>[6]</sup> Demais disso, sempre que possível os gestores devem buscar uma interlocução com os diversos setores da sociedade a fim de alcançar um maior consenso em relação às medidas a serem implementadas, inclusive mantendo um diálogo permanente com o parlamento. **O que não se demonstra consentâneo com a ordem constitucional é que uma lei (de iniciativa parlamentar, lembre-se) impeça de antemão e em absoluto que as autoridades locais adotem como política de saúde a exigência da vacinação durante uma pandemia.**

Em resumo, a lei impugnada, ao proibir de modo absoluto que os municípios sejam compelidos a comprovarem a submissão ao processo de imunização, retiraria indiretamente a eficácia de eventual decisão do gestor local de saúde pela vacinação compulsória, indo na contramão do dever estatal de tutela da saúde de seus cidadãos e do valor social da solidariedade. A norma sob crivo alça a patamar absoluto o direito à autodeterminação, sem ponderá-lo e compatibilizá-lo com outros direitos de cariz constitucional.

Pertinente destacar que, em decisão monocrática de 06 de abril de 2022, o Ministro Luís Roberto Barroso deferiu medida cautelar em arguição de descumprimento de preceito fundamental, para suspender os efeitos de lei do Município de



Uberlândia que, assim como a norma ora questionada, vedava a exigência de comprovantes de vacinação em seu território. Na ocasião, assentou 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). (...) A norma municipal ignora os princípios da cautela e precaução ao impedir a vacinação compulsória e a adoção de medidas indiretas para estimular as pessoas a se vacinarem. Ela também contraria o consenso médico-científico quanto à importância da vacina para reduzir o risco de contágio por Covid-19, bem como para aumentar a capacidade de resistência de pessoas que venham a ser infectadas. **Ao argumento de proteger a liberdade daqueles que decidem não se vacinar, na prática a lei coloca em risco a proteção da saúde coletiva, em meio a uma emergência sanitária sem precedentes.** (STF, ADPF nº 946-MC/MG, Rel. Min. Roberto Barroso, j. em 6/4/2022).

Em outra decisão monocrática, proferida na ADPF 898, o Min. Luís Roberto Barroso ordenou a suspensão de atos do Ministro do Trabalho e Previdência que obstavam instituições privadas de exigirem a integralização do esquema vacinal de seus empregados. Sua Excelência afirmou que, ao revés do que constou na Portaria MTPS nº 620/2021, a medida não se equipara a práticas discriminatórias em razão de sexo, origem, raça, entre outros, uma vez que se volta à proteção da saúde e da vida dos demais empregados e do público em geral. Asseverou ainda que “[e]xiste 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. (...) (STF, ADPF nº 898-MC/DF, Rel. Min. **Roberto Barroso**, j. em 12/11/2021.).

Na mesma direção, na ADPF 756, o Ministro Lewandowski suspendeu o *“despacho de 29 de dezembro de 2021 do Ministério da Educação, que aprovou o Parecer 01169/2021/CONJURMEC/CGU/AGU, proibindo a exigência de vacinação contra a Covid-19 como condicionante ao retorno das atividades acadêmicas presenciais”*.

A exigência de “passaportes vacinais” têm sido chancelada pelo STF também em decisões de suspensão de liminares (v.g. STP nº 824 MC/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 30/9/2021; SL nº 1481 MC/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 1º/10/2021; SL nº 1482 MC/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 15/10/2021).

Do exposto, assentada a legitimidade constitucional de eventual imposição de vacinação compulsória – e de sua comprovação –, de rigor reconhecer inconstitucionalidade material da Lei Municipal “R” nº 119/2021, por afrontar o objetivo fundamental de se construir uma sociedade solidária (art. 3º, inciso I, da CR) e o direito à saúde (art. 167, da CE; art. 196, da CR).

#### **a.II. Da violação à separação dos poderes pela invasão à reserva da administração:**

Ainda no campo dos vícios materiais, o autor defende que lei aguerrida é também inconstitucional por desrespeitar a previsão constitucional que assegura a convivência harmônica entre os Poderes, haja vista que representa intromissão do Legislativo em ambiente clausulado pela reserva de administração.

Ao que aduz, 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.

A argumentação merece acolhida.



É que, em conformidade com o artigo 168 da Constituição Estadual<sup>[7]</sup> (e artigo 197 da CR), as ações e serviços de saúde são de relevância pública, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação. É dizer, a lei estabelece as diretrizes gerais, cabendo ao Poder Público (Poder Executivo) escolher e concretizar as ações para cada momento.

E, conforme a Lei Federal nº 8.080/1990, que regulamenta o dispositivo constitucional, se incluem no campo de atuação do SUS a execução de ações de vigilância epidemiológica (art. 6º, inciso I, alínea “a”), definida como o “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).

Assim, considerando que as campanhas de vacinação integram as ações de vigilância epidemiológica, são de competência do Poder Executivo, nos moldes delineados pelas normas gerais.

Isso porque, como sustenta o autor, a um, 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); a dois, porque a referida lei confere: à direção nacional do SUS (Ministério da Saúde) a coordenação e participação na execução das ações de vigilância epidemiológica (art. 9º, 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”).

Em resumo, interpretando-se as normas acima referidas, cabe ao Poder Executivo, em seus três níveis, a direção do SUS, a quem compete ações de vigilância epidemiológica, o que compreende a vacinação compulsória.

Esse padrão foi seguido pela Lei Federal nº 13.979/2020, que elencou medidas para enfrentamento do coronavírus que poderiam ser adotadas pelas “autoridades”, previsão que, como observa o autor, é enfatizada pelo inciso III do §7º do próprio art. 3º, que prevê que a vacinação pode ser adotada pelos gestores locais de saúde.

Deveras, a dinamicidade do cenário epidemiológico demanda que assim o seja. São os gestores que, ladeados de suas equipes técnicas de assessoramento, detêm condições de acompanhar as mudanças no quadro pandêmico e adotar as medidas necessárias com a celeridade que a situação demanda.

Além disso, a morosidade inerente ao trâmite do processo legislativo torna a lei em sentido estrito instrumento ineficiente para a regência nesse campo, sendo o decreto o meio adequado para tal desiderato.

Dáí se concluir que a matéria está sujeita a reserva de administração, que é corolário do princípio da separação dos poderes e impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

A respeito, ensina J. J. Gomes Canotilho, a reserva de administração consiste em “um núcleo funcional da administração ‘resistente’ à lei, ou seja, um domínio reservado à administração contra as ingerências do parlamento”.<sup>[8]</sup>



Como observado pelo Ministro emérito do STF Celso de Mello ao discorrer sobre o tema na ADI 2364/AL, a reserva de administração funda-se na separação orgânica entre os poderes e envolve matérias que, diretamente atribuídas à instância executiva de poder, revelam-se insuscetíveis de deliberações concretas por parte do Legislativo, representando um limite material à intervenção normativa deste.

Nessa linha, imperioso reconhecer que, ao vedar a exigência de comprovação da vacinação no âmbito do município, a lei sob crivo suprime a margem de apreciação do Chefe do Poder Executivo Municipal na definição da política pública a ser adotada no combate à pandemia – matéria de sua competência -, vinculando a atuação da Administração municipal ao atendimento de comandos estabelecidos pelo Poder Legislativo e esvaziando totalmente o poder regulamentar de execução que a Constituição confiou ao Governo, em manifesto descompasso com o postulado da separação dos poderes previsto no artigo 7º da Constituição Estadual e no artigo 2º da Constituição da República.

Desse modo, resta caracterizada a inconstitucionalidade material da íntegra da Municipal Lei “R” nº 119/2021 também por sua contrariedade aos arts. 7º, *caput*, e 168, da Constituição do Estado do Paraná e aos arts. 2º e 197, da Constituição da República.

#### **b. Das inconstitucionalidades formais:**

##### **b.I. Da extrapolação da competência legislativa municipal:**

No tocante à alegada inconstitucionalidade formal, o autor afirma, primeiramente, que a lei questionada usurpa competência da União em dois aspectos, pois obsta a direção do SUS de adotar medida autorizada pelas normas gerais (vacinação compulsória) e neutraliza, no Município de Toledo, eventuais determinações dessa espécie emanadas das direções nacional e estadual do SUS.

Efetivamente, a norma padece de inconstitucionalidade formal orgânica.

A respeito da repartição de competências, o federalismo adotado pela Constituição da República é pautado pelo princípio geral da predominância de interesse, segundo o qual cabe à União as matérias de interesse nacional, aos Estados as matérias de interesse regional e aos Municípios as matérias de interesse local.

De acordo com o artigo 23, II, da CR, a competência material ou administrativa para cuidar da saúde é comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Cuida-se aqui do poder-dever de gerir a coisa pública, da atuação concreta para a realização dos fins estatais.

Já quanto à competência legislativa, o artigo 24, XII, da CR estabelece a competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde.

Como é sabido, no âmbito da competência concorrente, a União tem a incumbência de editar normas gerais, enquanto os Estados e o Distrito Federal poderão suplementá-las, adequando a legislação às suas peculiaridades. Caso a União não elabore a norma geral, Estados e Distrito Federal passam a ter competência legislativa plena. Ensina José Afonso da Silva que as suplementações seriam “o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo dos princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas”.<sup>[9]</sup>

Com relação aos Municípios, o artigo 30, inciso II, autoriza-os a legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.



Pois bem. A competência material comum aos entes federativos enseja uma atuação cooperada para a consecução dos encargos atribuídos ao poder público. Contudo, como Manoel Gonçalves Ferreira Filho, isso não significa que os entes federativos estejam em pé de igualdade no desempenho dessas atribuições. [10]

Isso porque cabe à lei definir a tarefa de cada um desses entes e, como a legislação pertinente às competências administrativas comuns é, em sua maioria, de natureza concorrente, haverá uma delimitação de esferas entre a União e os demais entes federativos, sinalizando para a preponderância da primeira.[11]

Assim, embora a competência administrativa para cuidar da saúde seja comum aos entes estatais, há de ser exercida em consonância com as normas gerais editadas pela União sobre a matéria. A respeito, vale trazer ainda a doutrina de Fernanda Dias Menezes de Almeida:

*(...) a execução da maior parte das tarefas comuns pressupõe, leis fruto de competência legislativa concorrente prevista no art. 24, em que cabe à União editar as normas gerais e às demais esferas a legislação suplementar (...). Isto quando a competência material não tiver de se exercer baseada em lei federal emanada pela União no uso de sua competência legislativa privativa, em que o poder central estabelece normas gerais e específicas. O que permite concluir que a coordenação entre os entes federados, para o exercício das competências materiais comuns, fica sob o comando da legislação federal[12].*

Ainda sobre o direito à saúde, a Constituição da República detalha a organização do sistema único de saúde a partir do art. 198[13], estabelecendo 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.

Em resumo, a competência para legislar sobre defesa da saúde é concorrente entre União, Estados e Municípios, observando-se as especificidades do interesse local, mas de forma supletiva, ou seja, orientada pelas normas de caráter geral.

Nessa esteira, no exercício de sua competência legislativa para a edição de normas gerais, a União editou a Lei Federal nº 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para o enfrentamento da pandemia do Covid-19. A lei prevê em seu art. 3º um rol de providências que podem ser adotadas pelas autoridades para o combate à pandemia, em seus respectivos âmbitos, dentre as quais está vacinação compulsória, dispondo ainda que tal providência pode ser adotada pelos gestores locais de saúde. Dito de outro modo, a norma geral editada pela União possibilita ao gestor local de saúde a imposição de vacinação compulsória.

Exsurge daí a incompatibilidade vertical da lei em apreço, porquanto o legislador não se ateu a suplementar a legislação federal para adequá-la às especificidades locais. Ao proibir a exigência de apresentação de comprovantes de vacinação nos espaços públicos e privados (medida fiscalizatória que confere efetividade à vacinação compulsória), a norma contrariou a lei federal que veicula as regras gerais sobre a matéria, extrapolando a competência legislativa municipal, em desrespeito ao condomínio legislativo instaurado.

Nesse ponto, relevante a ponderação trazida na inicial na linha de que a jurisprudência do STF tem prestigiado o modelo de federalismo cooperativo e de equilíbrio, não exclusivamente calcado na predominância do interesse (regional ou local), e sim voltado à maximização dos direitos (v. STF, ADPF nº 109/SP, Plenário, Rel. Min. **Edson Fachin**, j. em 30/11/2017).



No caso em exame, a lei de Toledo, ao revés, acabou por restringir a proteção do direito fundamental à saúde, pois impediu que o gestor se valha de medida prevista na lei geral da União para o combate à pandemia.

Perceba-se, muito embora a adoção da vacinação obrigatória não seja impositiva – já que é apenas uma das medidas de que podem se valer as autoridades sanitárias -, havendo competência comum dos entes federativos para promover o direito à saúde da coletividade, não pode o município, de antemão, *neutralizar* em seu território eventuais ordens nesse sentido oriundas do Estado ou da União, sem quaisquer peculiaridades que justifiquem tal diferenciação.

Mencione-se ainda que na já citada ADPF 946 MC/MG, um dos fundamentos empregados pelo Ministro Luís Roberto Barroso para suspender os efeitos de lei de Uberlândia que vedava a exigência de comprovante de vacinação foi que o legislador municipal contrariou as normas gerais da União sem demonstrar a existência de peculiaridades locais que justificassem a distinção. Confira-se:

*19. Além disso, a lei municipal também estabelece disciplina em sentido contrário à norma geral estabelecida em pela lei federal. O art. 3º, III, d, da Lei federal nº 13.979/2020 (objeto das ADIs 6.586 e 6.587) permite a determinação de vacinação compulsória para enfrentamento da pandemia da Covid- 19. [...] 20. A lei municipal, portanto, contraria a disciplina federal sem que existam peculiaridades locais que justifiquem o tratamento diferenciado no âmbito do município (art. 30, II, da CF).*

Por outro lado, também procede a alegação autoral de que, ao declarar o Município de Toledo zona imune à vacinação compulsória, a lei atacada impediria a eficácia de possíveis ordens de vacinação compulsória advindas da direção nacional ou da direção estadual do SUS.

Efetivamente, se as normas gerais, fixadas pela União por intermédio da Leis Federais nº 8.080/1990 e 13.979/2020, conferem não só aos Municípios, mas também à União e aos Estados, a competência para coordenar e participar da execução das ações de vigilância epidemiológica, no que se inclui a possibilidade de edição de ordens de vacinação, não pode o Município se autoexcluir de eventuais determinações vindas do Estado e da União.

Consoante sublinhou o autor, o STF fixou tese em repercussão geral I no julgamento do ARE 1267879 na linha de que “É constitucional a obrigatoriedade de imunização por meio de vacina que, registrada em órgão de vigilância sanitária [...] (iii) seja objeto de determinação da União, Estado, Distrito Federal ou Município, com base em consenso médico-científico”.

Destaque-se que o STF já decidiu que, “[c]omo a finalidade da atuação dos entes federativos é comum, a solução de conflitos sobre o exercício da competência deve pautar-se pela melhor realização do direito à saúde, amparada em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde.” (ADI 6341 MC-Ref, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-271 DIVULG 12-11-2020 PUBLIC 13-11-2020).

Assim, constatada a inconstitucionalidade formal da íntegra da Lei “R” nº 119/2021, por extrapolar a competência legislativa municipal para suplementar a legislação federal em tema de saúde pública (arts. 12, inciso II, 13, inciso XII e § 1º, e 17, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná; arts. 23, inciso II, 24, inciso XII e §§ 1º a 4º, e 30, inciso II, da Constituição da República).

#### **b.II. Do vício de iniciativa:**





Por último, o autor propugna que a lei padece de vício formal subjetivo, tendo em vista que o processo legislativo foi deflagrado por iniciativa de vereador e a norma trata de assuntos relacionados a regime jurídico de servidores públicos, que reclamam a iniciativa do Prefeito.

Isso porque o artigo 5º do diploma legal assegura aos agentes públicos municipais a prerrogativa de não se vacinarem e prevê a possibilidade de se punir o servidor municipal que atuar “de maneira contrária ao disposto nesta Lei.” *In verbis*:

*Art. 5º - O agente público municipal não será constrangido a se vacinar, seja pelo órgão público ou por seu superior hierárquico.*

*Parágrafo único - Sujeita-se à sanção administrativa, no âmbito da administração pública municipal, aquele que atuar de maneira contrária ao disposto nesta Lei.*

Deveras, o dispositivo em questão investe claramente em matéria relativa ao regime jurídico de servidores públicos do Poder Executivo (direitos, deveres e penalidades), clausulada com reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 66, inciso II, da Constituição do Paraná.

A propósito, sobre a abrangência do domínio temático contemplado pela ideia de regime jurídico de servidores públicos, é assente o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

*Não se pode perder de perspectiva, neste ponto – e especialmente no que concerne ao sentido da locução constitucional regime jurídico dos servidores públicos –, que tal expressão exterioriza o conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Trata-se, em essência, de noção que, em virtude da extensão de sua abrangência conceitual, compreende, como enfatiza a jurisprudência desta Corte (ADI 1.381-MC/AL, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 2.867/ES, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), todas as regras pertinentes (a) às formas de provimento, (b) às formas de nomeação, (c) à realização do concurso, (d) à posse, (e) ao exercício, inclusive as hipóteses de afastamento, de dispensa de ponto e de contagem de tempo de serviço, (f) às hipóteses de vacância, (g) à promoção e respectivos critérios, bem como avaliação do mérito e classificação final (cursos, títulos, interstícios mínimos), (h) aos direitos e às vantagens de ordem pecuniária, (i) às reposições salariais e aos vencimentos, (j) ao horário de trabalho e ao ponto, inclusive os regimes especiais de trabalho, (k) aos adicionais por tempo de serviço, gratificações, diárias, ajudas de custo e acumulações remuneradas, (l) às férias, licenças em geral, estabilidade, disponibilidade, aposentadoria, (m) aos deveres e proibições, (n) às penalidades e sua aplicação e (o) ao processo administrativo. (ADI 776 (DJ de 27/5/1994))*

A regulamentação de tais matérias deve partir do chefe do Poder Executivo, sob pena de se ofender, também, o princípio da separação dos Poderes, insculpido no artigo 7º da Constituição Paranaense.

À vista da argumentação tecida pelo Município de Toledo nos autos, pertinente lembrar que o vício de iniciativa consiste em hipótese de inconstitucionalidade insanável, razão pela qual a sanção não convalida a norma, como se observa do entendimento jurisprudencial sobre o tema:

*O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação formal do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reversa, traduz vício jurídico de gravidade*



*inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade jurídica do ato legislativo eventualmente editado. Dentro desse contexto - em que se ressalta a imperatividade da vontade subordinante do poder constituinte -, nem mesmo a aquiescência do Chefe do Executivo mediante sanção ao projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Por isso mesmo, a tese da convalidação das leis resultantes do procedimento inconstitucional de usurpação - ainda que admitida por esta Corte sob a égide da Constituição de 1946 (Súmula 5) - não mais prevalece, repudiada que foi seja em face do magistério da doutrina (...), seja, ainda, em razão da jurisprudência dos Tribunais, inclusive a desta Corte” (STF, ADI 1197, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 31/05/2017).*

Por fim, observo que, diversamente do alegado pelo autor, a inconstitucionalidade em debate não atinge a integralidade da norma, mas apenas o seu artigo 5º, único que efetivamente avança sobre o regime jurídico dos servidores públicos municipais.

Desse modo, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, do artigo 5º da Lei “R” nº 119 /2021, pois disciplina o regime jurídico de servidores públicos do Poder Executivo, violando o art. 66, inciso II, da Constituição Paranaense.

### III – CONCLUSÃO

Com tais considerações, meu **voto** é no sentido de julgar **procedente** a ação, para declarar a inconstitucionalidade da íntegra da Lei “R” nº 119/2021, do Município de Toledo, tanto em razão dos vícios materiais de inconstitucionalidade (por violar os arts. 7º, 167 e 168 da Constituição do Estado do Paraná e arts. 2º, 3º, I, 196 e 197 da Constituição da República), como em razão do vício formal orgânico (violação aos arts. 12, inciso II, 13, inciso XII e § 1º, e 17, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná; arts. 23, inciso II, 24, inciso XII e §§ 1º a 4º, e 30, inciso II, da Constituição da República) e, quanto ao artigo 5º da Lei, também por padecer de vício de iniciativa (malferindo o art. 66, inciso II, da Constituição Estadual).

É como voto.

---

[1] Vacinação obrigatória (Covid-19): a autonomia como componente fundamental da dignidade da pessoa humana versus o dever fundamental de preservação da saúde coletiva. Revista de Direito e Medicina | vol. 11/2022 | Jan - Abr / 2022 DTR\2022\8535.

[2] BARROSO, Luís Roberto. *A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional contemporâneo: a Construção de um Conceito Jurídico à Luz da Jurisprudência Mundial*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2020

[3] SARLET, Ingo Wolfgang. Art. 196. In: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* (Org.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 1931-1936.

[4] Richard Pae Kim e Georghio Alessandro Tomelin. Passaporte de vacinação: questões sobre constitucionalidade. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-06/opiniao-constitucionalidade-passaporte-vacinacao-parte>.

[5] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 2000, p. 122.

[6] Nesse sentido, o Ministro Ricardo Lewandowski considerou no voto condutor da ADI 6586/DF: “(...) é perfeitamente possível a adoção de uma política de saúde pública que dê ênfase na educação e na informação, ao invés de optar pela imposição de restrições ou sanções, como instrumento mais adequado para atingir os fins pretendidos. De fato, diante dos riscos existentes, ou mesmo daqueles simplesmente percebidos como tais pela população,<sup>33</sup> seria eticamente discutível encarar a



obrigatoriedade como a primeira opção governamental para lograr a imunização da população ou, pelo menos, de sua maior parte.”

[7] 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.

[8] Direito constitucional e teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 2003, 7 ed. p. 739.

[9] SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

[10] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição brasileira de 1988. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. v. 1. P. 178

[11] Nesse sentido: Paulo Mohn. A repartição de competências na Constituição de 1988. Brasília a. 47 n. 187 jul./set. 2010.

[12] ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. Comentário ao art. 23, parágrafo único. In CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; Streck, Lenio L. (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

[13] Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III - participação da comunidade.

(...)

Ante o exposto, acordam os Desembargadores da Órgão Especial do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ, por unanimidade de votos, em julgar JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO de Procurador-Geral de Justiça.

O julgamento foi presidido pelo (a) Desembargador José Laurindo De Souza Netto, com voto, e dele participaram Desembargadora Ana Lúcia Lourenço (relator), Desembargador Fernando Ferreira De Moraes, Desembargador Marco Antonio Antoniassi, Desembargador Ramon De Medeiros Nogueira, Desembargador Robson Marques Cury, Desembargadora Maria José De Toledo Marcondes Teixeira, Desembargador Jorge Wagih Massad, Desembargador José Augusto Gomes Aniceto, Desembargador Lauro Laertes De Oliveira, Desembargador Paulo Roberto Vasconcelos, Desembargador Arquelau Araujo Ribas, Desembargador HamiltoMussi Corrêa, Desembargadora Vilma Régia Ramos De Rezende, Desembargador Mário Helton Jorge, Desembargador Luiz Osório Moraes Panza, Desembargadora Lenice Bodstein, Desembargadora Astrid Maranhão De Carvalho Ruthes e Desembargador Fábio Haick Dalla Vecchia.

19 de setembro de 2022

**ANA LÚCIA LOURENÇO**

**RELATORA**

