



# 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 artigos 101, inciso VII, letra “f”, e 111, inciso II, ambos da Constituição do Estado do Paraná; artigo 29, inciso I, da Lei Federal nº 8.625/1993; e artigo 61, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 85/1999; vem, com o devido respeito, à presença de Vossa Excelência, ajuizar **ação direta de inconstitucionalidade** em face da **Lei nº 1.045, de 31 de maio de 2021**, do Município de Rio Azul, Paraná, normativo que impõe a obrigatoriedade de uso de pulseira de identificação vermelha pelos pacientes contaminados por COVID-19, e de pulseira de identificação amarela pelos pacientes com suspeita de contaminação, em afronta ao artigo 1º, caput, I e II, da Constituição Estadual e artigos 1º, III e 5º, III, da Constituição Federal, conforme arrazoado que segue.

## **I – Do normativo infraconstitucional impugnado**

### **Lei nº 1.045/2021, Município de Rio Azul, Paraná**

Art. 1º Os pacientes examinados e que tiverem confirmada a sua contaminação de COVID-19, obrigatoriamente serão identificados por uma pulseira na cor vermelha fornecida pela Secretaria Municipal de Saúde, colocada pelos agentes públicos desta.

Parágrafo único. As pessoas suspeitas de contágio de COVID-19 deverão ser identificadas através de pulseira de cor amarela colocada pelos profissionais da Secretaria Municipal de Saúde.

Art. 2º No período de quarentena, a pessoa isolada não poderá deixar a sua residência ou hospedagem, devendo permanecer em isolamento social, evitando o contato com as demais pessoas.  
Parágrafo único. As pessoas em quarentena somente poderão abandonar o isolamento em caso de necessidade médica ou quando devidamente autorizadas a circular pela autoridade sanitária.

Art. 3º Para a implementação das regras do isolamento, a pessoa isolada será submetida à



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

identificação, mediante a uso de pulseira.

§ 1º A unidade de saúde, clínica, farmácia ou laboratório que confirmar a suspeita e/ou a contaminação pelo vírus, deverá informar imediatamente a Secretaria Municipal de Saúde para a colocação das pulseiras pelos profissionais designados e só por estes poderão ser retiradas, caso o contágio de COVID-19 seja descartado.

§ 2º Em caso de rompimento involuntário, deverá ser comunicada imediatamente a unidade de saúde "SENTINELA", para que se possa promover a colocação de uma nova pulseira.

§ 3º A violação voluntária da pulseira acarretará sanções administrativas, civil e criminal ao paciente.

§ 4º Os profissionais da saúde promoverão visitas ou ligações telefônicas de forma esporádica, a fim de fiscalizar o uso da pulseira e o respectivo isolamento.

§ 5º Constatada a ausência do uso da pulseira, o profissional de saúde imediatamente lavrará Auto de Infração comunicando, ainda, o Ministério Público.

§ 6º Na hipótese de recusa do paciente em assinar o Auto de Infração, este será assinado por uma testemunha.

Art. 4º O descumprimento das normas previstas nesta LEI, inclusive o rompimento da pulseira, ensejará na aplicação das seguintes penalidades:

I - Multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais);

II - Multa de R\$ 1.000,00 (um mil reais) em caso de reincidência;

Parágrafo único. As farmácias e laboratórios que detectarem testes positivos para Covid-19 e/ou que venderem medicamentos destinados ao combate dos sintomas deverão comunicar imediatamente a Secretaria Municipal da Saúde, repassando o nome e o telefone do cliente sob pena de multa de R\$ 1.000,00 (um mil reais);

Art. 5º A Secretaria Municipal de Saúde disponibilizará Agentes Comunitários de Saúde para realizar fiscalização periódica na residência dos pacientes que receberem a pulseira;

Parágrafo único. Ficam autorizados os Agentes Comunitários de Saúde, os Agentes da Vigilância Sanitária, o Fiscal Geral Municipal e demais servidores especialmente designados através de PORTARIA para fiscalizar e autuar os pacientes que descumprirem o isolamento.

Art. 6º As normas desta LEI aplicam-se também no âmbito de atendimento de saúde por clínicas, farmácias e laboratórios particulares.

Art. 7º Fica autorizado o Município a receber as pulseiras a que se refere esta LEI por doação de empresas, entidades e/ou instituições instaladas no município de Rio Azul.

Art. 8º Esta LEI entra em vigor na data de sua publicação."

## **II – Dos parâmetros constitucionais:**

### **Constituição do Estado do Paraná**

Art. 1º O Estado do Paraná, integrado de forma indissolúvel à República Federativa do Brasil, proclama e assegura o Estado democrático, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais, do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político e tem por princípios e objetivos:

I - o respeito à unidade da Federação, a esta Constituição, à Constituição Federal e à inviolabilidade dos direitos e garantias fundamentais por ela estabelecidos;

II – a defesa dos direitos humanos; [...]

### **Constituição Federal**

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

III - a dignidade da pessoa humana; [...]

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos



brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]  
III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante; [...]

### **III – Da inconstitucionalidade material**

A Lei Municipal nº 1.045/2021, apesar de aparentar preocupação do legislador com a contenção da propagação do coronavírus, incorreu em grave **inconstitucionalidade material** na maioria de suas disposições.

É sabido que o enfrentamento da pandemia do novo coronavírus tem gerado divergências, havendo pouco consenso acerca dos mais diversos aspectos que circundam a doença. As providências estatais, seja no âmbito de políticas públicas, seja no âmbito judicial, têm sido tomadas em cenários de incerteza, o que levou a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a consagrar o emprego do princípio da precaução como norteador das políticas sanitárias (STF, ACO 3490 TP-Ref, Rel<sup>a</sup>. Min<sup>a</sup>. Rosa Weber, j. em 14/6/2021).

Embora esse pareça ter sido o embasamento do Município de Rio Azul ao criar a norma ora combatida, o ente político acabou, a um só tempo, extrapolando os limites da razoabilidade, ofendendo o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana e desrespeitando a vedação a tratamento degradante.

Com exceção de seu art. 2º, que se circunscreve aos limites constitucionais do poder de polícia, as demais normas consagradas pela lei estão contaminadas pelos vícios adiante apontados. Portanto, além deste, somente o art. 8º, que cuida da vigência, pode ser preservado, como se passa a expor.

A pretexto de assegurar o respeito às regras de isolamento social e quarentena pelas pessoas contaminadas ou que se encontrem sob suspeita de contaminação pelo novo coronavírus, a lei ora censurada impôs a obrigatoriedade de uso de pulseira para identificação ostensiva dessa condição de saúde (arts. 1º, 3º, 6º e 7º), cominando ainda multa em caso de recusa ou rompimento do objeto (art. 4º), para além de destinar força de trabalho de servidores públicos para a fiscalização (art. 5º).

A medida obrigatória ignora por completo a autonomia do paciente, ao deixar de condicionar



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

a colocação da pulseira à sua prévia anuência e, ainda, implica uso forçado, pois o inflige a permanecer com a peça pelo período que assim determinarem os profissionais da Secretaria Municipal de Saúde, sob a cominação de sanções nas esferas cível, administrativa e criminal. Veja-se:

Art. 3º Para a implementação das regras do isolamento, a pessoa isolada será submetida à identificação, mediante a uso de pulseira.

§ 1º A unidade de saúde, clínica, farmácia ou laboratório que confirmar a suspeita e/ou a contaminação pelo vírus, deverá informar imediatamente a Secretaria Municipal de Saúde para a colocação das pulseiras pelos profissionais designados e só por estes poderão ser retiradas, caso o contágio de COVID-19 seja descartado.

(...)

§ 3º A violação voluntária da pulseira acarretará sanções administrativas, civil e criminal ao paciente.

§ 4º Os profissionais da saúde promoverão visitas ou ligações telefônicas de forma esporádica, a fim de fiscalizar o uso da pulseira e o respectivo isolamento.

§ 5º Constatada a ausência do uso da pulseira, o profissional de saúde imediatamente lavrará Auto de Infração comunicando, ainda, o Ministério Público. (grifos nossos)

Inequívoca assim, em uma primeira análise, a ofensa à dignidade da pessoa humana, indo a lei municipal em sentido inverso à opção do constituinte que, ao elevar a dignidade da pessoa humana ao *status* de princípio fundamental, reconheceu “categoricamente que **é o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário, já que o ser humano constitui a finalidade precípua, e não meio da atividade estatal.** Em outras palavras, no momento em que a dignidade é guindada à condição de princípio estruturante e fundamento do Estado Democrático de Direito, é o Estado que passa a servir como instrumento para a garantia e promoção da dignidade das pessoas individual e coletivamente consideradas.”<sup>1</sup>

A dignidade da pessoa humana significa o reconhecimento de que cada pessoa é um fim em si mesma, recusando-se qualquer resquício de utilitarismo que leve alguém a ser usado como instrumento, ainda que a favor de maiorias. O isolamento social e a quarentena de pessoas infectadas são justificáveis porque se mostraram medidas das mais eficazes para conter a propagação do vírus. No entanto, o uso obrigatório de pulseiras não apresenta qualquer base racional, já que importa na marcação forçada de pessoas, algo típico de sistemas totalitários caracterizados pela segregação e pela busca da diminuição de seres humanos por conta de características que supostamente os tornaria indesejáveis à sociedade.

<sup>1</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. 6 ed. São Paulo: Editora Saraiva, p. 263. Grifado.



Ademais, a previsão legal, por ensejar constrangimento e vergonha aos pacientes, também constitui tratamento degradante, vedado expressamente pelo artigo 5º, III, da Constituição Federal, e que nada mais é do que um desdobramento do princípio da dignidade.

Nesse ponto, embora não haja na Constituição Federal uma definição expressa do que seja tratamento degradante, “no plano fático, em termos jurídico-constitucionais as situações (tortura, tratamento desumano e degradante e penas cruéis) são tidas como equivalentes, pois em qualquer caso **se trata de provocar um sofrimento físico ou psíquico, consistente na humilhação da vítima diante de terceiros ou de si própria ou obrigando-a a atuar contra a sua vontade e consciência.**”<sup>2</sup>

O tema foi objeto de debate no Supremo Tribunal Federal na ADI 6586, em que se discutia sobre a validade da vacinação compulsória. A Corte decidiu que, não obstante sejam válidas medidas de coerção indiretas como a restrição a atividades e a frequência a determinados locais, é inconstitucional a vacinação forçada, porque isso importaria em tratamento degradante. Confira-se a ementa do acórdão:

ACÇÕES 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 exposto consentimento informado das pessoas.**

III – A previsão de vacinação obrigatória, **excluída a imposição de vacinação forçada, afigura-se**

<sup>2</sup> Ibidem, p. 432. Grifado.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

**legítima, desde que as medidas às quais se sujeitam os refratários observem os critérios constantes da própria Lei 13.979/2020, especificamente nos incisos I, II, e III do § 2º do art. 3º, a saber, o direito à informação, à assistência familiar, ao tratamento gratuito e, ainda, ao “pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas”, bem como os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, de forma a não ameaçar a integridade física e moral dos recalcitrantes.**

IV – A competência do Ministério da Saúde para coordenar o Programa Nacional de Imunizações e definir as vacinas integrantes do calendário nacional de imunização não exclui a dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para estabelecer medidas profiláticas e terapêuticas destinadas a enfrentar a pandemia decorrente do novo coronavírus, em âmbito regional ou local, no exercício do poder-dever de “cuidar da saúde e assistência pública” que lhes é cometido pelo art. 23, II, da Constituição Federal. V - ADIs conhecidas e julgadas parcialmente procedentes para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 3º, III, d, da Lei 13.979/2020, de maneira a estabelecer que: (A) **a vacinação compulsória não significa vacinação forçada, por exigir sempre o consentimento do usuário**, podendo, contudo, ser implementada por meio de medidas indiretas, as quais compreendem, dentre outras, a restrição ao exercício de certas atividades ou à frequência de determinados lugares, desde que previstas em lei, ou dela decorrentes, e (i) tenham como base evidências científicas e análises estratégicas pertinentes, (ii) venham acompanhadas de ampla informação sobre a eficácia, segurança e contraindicações dos imunizantes, (iii) **respeitem a dignidade humana e os direitos fundamentais das pessoas**; (iv) **atendam aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade**, e (v) sejam as vacinas distribuídas universal e gratuitamente; e (B) tais medidas, com as limitações expostas, podem ser implementadas tanto pela União como pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, respeitadas as respectivas esferas de competência.<sup>3</sup>

Cite-se, por oportuno, trechos do voto do relator, Ministro Ricardo Lewandowski:

“Atualmente, não pairam dúvidas acerca do alcance de duas garantias essenciais asseguradas às pessoas: a intangibilidade do corpo humano e a inviolabilidade do domicílio. Tais franquias, bem sopesadas, por si sós, já excluem, completamente, a possibilidade de que alguém possa ser compelido a tomar uma vacina à força, contra a sua vontade, *manu militari*, no jargão jurídico. **Isso porque elas decorrem, assim como outros direitos e liberdades fundamentais, do necessário e incontornável respeito à dignidade humana, que constitui um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, a teor do art. 1º, III, da Constituição de 1988.**

A dignidade humana, segundo ensina José Afonso da Silva: “[...] não é apenas um princípio da ordem jurídica, mas o é também da ordem política, social, econômica e cultural. Daí sua natureza de valor supremo, porque está na base de toda a vida nacional”. Ainda na lição do renomado mestre, a Lei Fundamental da Alemanha foi o primeiro ordenamento jurídico a abrigar tal postulado como valor basilar. Isso porque a ordem jurídica pretérita, por ela derogada, deu ensejo a que fossem perpetrados gravíssimos delitos contra a humanidade, sob o pretexto de atender a razões de Estado.

No caso brasileiro, os conhecidos abusos e crimes cometidos contra cidadãos e estrangeiros durante o regime de exceção, que durou aproximadamente 21 anos, a saber, de 1964 a 1985, ensejaram a inclusão do valor dignidade humana logo no artigo vestibular da denominada “Constituição-Cidadã” como um dos pilares de nosso regime republicano e democrático que ela institui e consagra.

De acordo com o Ministro Alexandre de Moraes, que enfrentou a temática em sede acadêmica: **“A dignidade da pessoa humana é um valor espiritual e moral inerente a pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, que constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser**

<sup>3</sup> STE, ADI 6586, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 17/12/2020. Grifado.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

**feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos.** O direito à vida privada, à intimidade, à honra, à imagem, dentre outros, aparecem como consequência imediata da consagração da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil.”

[..]

Com efeito, a partir das incontáveis barbáries cometidas em nome do Estado, em especial no século passado, indelevelmente tisonado por dois terríveis conflitos mundiais, que resultaram em dezenas de milhões de pessoas mortas, feridas, mutiladas e desenraizadas de seus locais de origem, a comunidade internacional encetou um esforço hercúleo para elevar o princípio da dignidade humana à estatura de um paradigma universal a ser observado por todos os países civilizados. O Preâmbulo da Carta da Organização das Nações Unidas, adotada em 26 de junho de 1945, nessa linha, significativamente anuncia que os povos congregados em torno da criação dessa nova entidade, “resolvidos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano [...]”, decidiram conjugar seus esforços para a “consecução desses objetivos”.

Assim, **passou-se a compreender a dignidade humana como um verdadeiro sobreprincípio, concebido para inspirar a convivência pacífica e civilizada entre as pessoas de todo o mundo e, mais precisamente, para impor limites à atuação do Estado e de seus agentes, cujo alcance apresenta inequívocos reflexos na discussão da temática aqui tratada.** É que, como assinala o Ministro Gilmar Mendes, em trabalho doutrinário, “**a dignidade da pessoa humana, porque sobreposta a todos os bens, valores ou princípios, em nenhuma hipótese é suscetível de confrontar-se com eles, mas tão-somente consigo mesma**”.

E, para dar concreção ao mencionado valor, anoto que o direito internacional e a nossa Constituição desdobram-no, particularmente, no direito à vida, à liberdade, à segurança, à propriedade, à intimidade e à vida privada, **vedando, ainda, a tortura e o tratamento desumano ou degradante (art. 5º, caput, III e X, da CF)**. De fato, inúmeros tratados internacionais, dos quais o Brasil é signatário, estabelecem os parâmetros jurídicos e mesmo éticos que precisam ser levados em consideração no debate acerca dos limites da obrigatoriedade da vacinação, a exemplo do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, internalizado pelo Decreto 592/1992, que garante o quanto segue:

“Art. 7º. **Ninguém será submetido à tortura, nem a penas ou tratamentos cruéis ou degradantes, em todas as suas formas.** Será proibido, sobretudo, submeter uma pessoa, sem seu livre consentimento a experiências médicas ou científicas”.” (grifos nossos)

Não fossem tais máculas suficientes, ainda se constata que a Lei Municipal nº 1045/2021 também não se sustenta quando analisada sob o viés da proporcionalidade<sup>4</sup>.

Consoante ensinam Daniel Sarmento e Cláudio Pereira de Souza Neto, o princípio da proporcionalidade tem por finalidade “a contenção do arbítrio estatal, provendo critérios para o controle de medidas restritivas de direitos fundamentais ou de outros interesses juridicamente

---

<sup>4</sup> Razoabilidade e proporcionalidade, na presente peça são tratadas como equivalentes, aproveitando-se, assim, da proposição de Luís Roberto Barroso, ao assinalar que “um e outro abrigam os mesmos valores subjacentes: racionalidade, justiça, medida adequada, senso comum, rejeição aos atos arbitrários ou caprichosos. Por essa razão, razoabilidade e proporcionalidade são conceitos próximos o suficiente para serem intercambiáveis.” (BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 305).



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

protegidos. A proporcionalidade, além de princípio constitucional, é ainda verdadeiro cânone de interpretação da Constituição, sendo empregada no equacionamento de colisões entre normas constitucionais, no contexto da ponderação de interesses.<sup>5</sup>

O desenvolvimento dogmático do princípio da proporcionalidade o decompôs em pelo menos três subprincípios, quais sejam, adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. A testagem da legitimidade jurídico-constitucional do ato estatal para verificação de sua compatibilidade com os direitos fundamentais passa pelas três etapas, assim definidas por Ingo Wolfgang Sarlet<sup>6</sup>:

“De acordo com a posição corrente e amplamente recepcionada pela doutrina e também acolhida em sede jurisprudencial (embora nem sempre corretamente aplicada!), na sua função **como critério de controle da legitimidade constitucional das medidas restritivas do âmbito de proteção dos direitos fundamentais, o princípio da proporcionalidade costuma ser desdobrado em três elementos** (subcritérios ou subprincípios, como prefere Gomes Canotilho): (a) **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) cumprisse com o dever de fomentar o fim almejado; (b) **necessidade** ou exigibilidade, em outras palavras, a opção pelo meio menos 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 justificar 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) **proporcionalidade em sentido estrito** (que exige a manutenção de um equilíbrio (proporção) e, portanto, de uma análise comparativa) entre os meios utilizados e os fins colimados, no sentido do que por muitos tem sido chamado de razoabilidade ou justa medida, já que mesmo uma medida adequada e necessária poderá ser desproporcional. É neste plano que se realiza a comparação entre a importância da realização do fim e a intensidade da restrição dos direitos fundamentais, pois o que se busca é responder à pergunta sobre se as vantagens causadas pela promoção de determinado fim (ou fins) são proporcionais às desvantagens causadas pela adoção do meio, ou seja, as restrições impostas aos direitos fundamentais.”

Tratando do tema, o Ministro Celso de Mello, em seu voto no julgamento do HC 109.135, assim discorreu:

“Como se sabe, a exigência de razoabilidade traduz limitação material à ação normativa do Poder Legislativo. **O exame da adequação de determinado ato estatal ao princípio da proporcionalidade, exatamente por viabilizar o controle de sua razoabilidade, com fundamento no art. 5º, LV, da Carta**

<sup>5</sup> SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito constitucional. Teoria, história e métodos de trabalho**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 468.

<sup>6</sup> Op. cit. pp. 392/394. Grifado.





# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

**Política, inclui-se, por isso mesmo, no âmbito da própria fiscalização de constitucionalidade das prescrições normativas emanadas do Poder Público.** Esse entendimento é prestigiado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, por mais de uma vez, já advertiu que **o Legislativo não pode atuar de maneira imoderada nem formular regras legais cujo conteúdo revele deliberação absolutamente divorciada dos padrões de razoabilidade. Coloca-se em evidência, neste ponto, o tema concernente ao princípio da proporcionalidade, que se qualifica – enquanto coeficiente de aferição da razoabilidade dos atos estatais** (CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 56/57, itens ns. 18/19, 4ª ed., 1993, Malheiros; LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 46, item n. 3.3, 2ª ed., 1995, Malheiros) – **como postulado básico de contenção dos excessos do Poder Público.** Essa é a razão pela qual a doutrina, após destacar a ampla incidência desse postulado sobre os múltiplos aspectos em que se desenvolve a atuação do Estado – inclusive sobre a atividade estatal de produção normativa –, adverte que o princípio da proporcionalidade, essencial à racionalidade do Estado Democrático de Direito e imprescindível à tutela mesma das liberdades fundamentais, proíbe o excesso e veda o arbítrio do Poder, extraindo a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula, em sua dimensão substantiva ou material, questões pertinentes ao direito penal fundamental (RAQUEL DENIZE STUMM, “Princípio da Proporcionalidade no Direito Constitucional Brasileiro”, p. 159/170, 1995, Livraria do Advogado Editora; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “Direitos Humanos Fundamentais”, p. 111/112, item n. 14, 1995, Saraiva; PAULO BONAVIDES, “Curso de Direito Constitucional”, p. 352/355, item n. 11, 4ª ed., 1993, Malheiros). Como precedentemente enfatizado, **o princípio da proporcionalidade visa a inibir e a neutralizar o abuso do Poder Público no exercício das funções que lhe são inerentes, notadamente no desempenho da atividade de caráter legislativo. Sob tal ângulo, o postulado em questão, enquanto categoria fundamental de limitação dos excessos emanados do Estado, atua como verdadeiro parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais.** Isso significa, dentro da perspectiva da extensão da teoria do desvio de poder ao plano das atividades legislativas do Estado, que este não dispõe de competência para legislar ilimitadamente, de forma imoderada e irresponsável, gerando, com o seu comportamento institucional, situações normativas de absoluta distorção e, até mesmo, de subversão dos fins que regem o desempenho da função estatal. **A jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal, bem por isso, tem censurado a validade jurídica de atos estatais que, desconsiderando as limitações incidentes sobre o poder normativo do Estado, veiculam prescrições ofensivas aos padrões de razoabilidade e destituídas de causa legítima, exteriorizando abusos inaceitáveis e institucionalizando agravos inúteis e nocivos aos direitos das pessoas** (RTJ 160/140-141, Rel. Min. CELSO DE MELLO – RTJ 176/578-579, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 1.063/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.).<sup>7</sup>

Aplicando-se mencionados subprincípios à norma ora impugnada, forçoso concluir que, embora o mecanismo engendrado pela Edilidade seja adequado aos fins propostos – *pois é inequívoco que uso ostensivo de pulseira de identificação é meio apto a inibir os infectados (e sob suspeita) de descumprirem as regras de isolamento e quarentena* –, não é um meio necessário, tampouco proporcional (em sentido estrito).

Primeiramente, registre-se que Rio Azul é um município de pequeno porte, com população

<sup>7</sup> STE, HC 109135, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, j. 14/05/2013. Grifado.



de pouco mais de 15 mil habitantes (consoante dados do último censo<sup>8</sup>), circunstância que permite à administração pública – sem maiores dificuldades – o monitoramento dos casos ativos e suspeitos de infecção pelo COVID-19 através de visitas domiciliares e contatos por telefone ou aplicativos de trocas mensagens, como inclusive encontra-se previsto expressamente no §4º, do artigo 3º, da censurada lei.

Para contextualização, é oportuno citar que, no dia 31 de maio de 2021, data da publicação da Lei Municipal nº 1.045/2021, havia 148 (cento e quarenta e oito) casos ativos de COVID em Rio Azul, como verificado no portal do município<sup>9</sup>:



Por outro lado, o último boletim epidemiológico publicado, datado de 05 de janeiro de 2022, indicava a existência de 29 casos ativos<sup>10</sup>. Ainda que haja expectativa de aumento de circulação de vírus por conta do surgimento de novas variantes, fato é que o monitoramento das pessoas infectadas é possível mediante o emprego de vias menos invasivas e não geradoras de constrangimentos.

Tais números não justificam que o acompanhamento não se dê pela forma convencional, restando evidente que os meios já disponíveis revelam-se mais apropriados ao controle pretendido,

<sup>8</sup> Disponível em:

<https://www.cidade-brasil.com.br/municipio-rio-azul.html#:~:text=Rio%20Azul%20%C3%A9%20uma%20cidade%20de%20Estado%20do,%2CRio%20Azul%20se%20situa%20a%2032%20km%20>.

<sup>9</sup> Disponível em: [https://rioazul.pr.gov.br/pagina/214\\_BOLETIM-COVID-19.html](https://rioazul.pr.gov.br/pagina/214_BOLETIM-COVID-19.html).

<sup>10</sup> Disponível em: <https://rioazul.pr.gov.br/uploads/pagina/arquivos/05-01-2022.jpg>



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

pois os servidores e órgãos vinculados à Secretaria Municipal de Saúde por certo possuem condições técnicas de fiscalizar, caso a caso, os pacientes contaminados e em suspeita de contaminação pelo COVID-19, adotando as providências administrativas e legais cabíveis nas hipóteses de descumprimento injustificado dos períodos de isolamento e quarentena.

Ademais, encontram-se igualmente aptas ao fim pretendido as outras formas de controle disponibilizadas pelo Município, dentre elas o serviço de Ouvidoria, mediante atendimento telefônico, presencial e via registro *on-line*, acessível na página eletrônica no Município e habilitado a receber toda sorte de denúncias<sup>11</sup>, incluindo-se as situações de violação ao isolamento e quarentena, o que explicita que o uso da pulseira **desnecessário**.

Por fim a medida é, no todo, exagerada, pois no intuito de “*facilitar*” o controle dos casos ativos e suspeitos de contaminação pelo novo coronavírus, submete os pacientes ao uso forçado de um objeto que permitirá sua identificação não apenas pela equipe de saúde, mas também pela população em geral, acarretando constrangimentos, além de uma perigosa e censurável segregação, com riscos à integridade física e psíquica dos envolvidos, consequências que não foram previstas e nem poderão ser controladas pelo poder público municipal.

Há, portanto, inegável desequilíbrio entre o meio escolhido e o fim colimado, restando desatendida, desse modo, a **proporcionalidade em sentido estrito**.

A respeito do tema, vale mencionar que o Tribunal de Justiça de São Paulo, no exercício da jurisdição constitucional abstrata, já teve a oportunidade de declarar a inconstitucionalidade de ato normativo que compelia pacientes suspeitos de contaminação pelo COVID-19 ao uso de pulseira de identificação:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 795, de 10 de maio de 2021, do Município de Taquaral, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre adoção de medidas temporárias e emergenciais na prevenção e combate ao contágio de Covid-19 e dá outras providências”, obrigando os pacientes examinados e que apresentarem sintomas ou suspeita de contaminação de Covid-19, a serem identificados por pulseiras coloridas fornecidas pela Secretaria Municipal de Saúde – Invasão de competência privativa do Poder Executivo - Artigos 5º, 24, parágrafo 2º, '2', 47, incisos II, XIV e XIX e 144 da Constituição do Estado de São Paulo – Violação à separação de poderes – A obrigatoriedade de

<sup>11</sup> Disponível em: <https://esic.portyx.com.br/ouvidoria/?codeDB=21>.



identificação de pacientes através de pulseiras coloridas, atribuindo obrigações à Secretaria de Saúde, vinculada ao Poder Executivo, e sem indicação de previsão de seu custo na lei orçamentária anual, caracteriza ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal – **Imposição de identificação dos pacientes na forma estabelecida que não atende ao interesse público ou às exigências do serviço e que também fere os princípios da razoabilidade, finalidade e proporcionalidade – Artigo 111 da Constituição Estadual – Inconstitucionalidade formal e material que se declara da Lei nº 795, de 10 de maio de 2021, do Município de Taquaral – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.**<sup>12</sup>

Em síntese, existindo outras inúmeras formas, inclusive mais eficientes e menos restritivas a direitos individuais, aptas para garantir o respeito às regras de isolamento e quarentena, mostra-se desarrazoado optar justamente por aquela que ofende a dignidade e ainda gera perigo à vida e à saúde dos pacientes.

Portanto, os arts. 1º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º da Lei Municipal oburgada padecem inconstitucionalidade material, em razão de violação ao artigo 1º, incisos I e II da Constituição Estadual e aos artigos 1º, III e 5º, inciso III, da Constituição Federal, motivo pelo qual devem ser extirpados do ordenamento jurídico.

#### **IV – Cautelar:**

Lado outro, porque recente a legislação (**TJ/PR, ADI nº 1336648-0, Órgão Especial, Unânime, Rel. Maria José de Toledo Marcondes Teixeira, j. 18/05/2015; TJ/PR, ADI nº 1331625-7, Órgão Especial, Unânime, Rel. José Augusto Gomes Aniceto, j. 30/03/2015; TJ/PR, ADI nº 1201875-6, Órgão Especial, Unânime, Rel. Campos Marques, j. 01.09.2014**); e porque evidenciado o fundado receio de dano irreparável e/ou de difícil reparação, exteriorizado pela possibilidade de se estigmatizarem os infectados pela COVID-19, mostra-se impositivo o deferimento da provisória medida para se suspender a eficácia dos dispositivos impugnados.

Aliás, à margem dos requisitos antes declinados, não se vê em favor do Município de Rio Azul um *periculum in mora* inverso. A razão é simples: mesmo nos momentos mais críticos da pandemia, a municipalidade não chegou a executar as medidas de identificação ostensiva e visual das pessoas com a moléstia, opção administrativa que atesta a desnecessidade da medida e o próprio

<sup>12</sup> TJSP, ADI nº 2120192-93.2021.8.26.0000, Rel. Des. **Elcio Trujillo**, Órgão Especial, j. 06/10/2021. Grifado.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

desinteresse do ente público até o momento, a evidenciar que não haverá prejuízo às políticas sanitárias municipais. Então, para evitar que o Poder Público de súbito recorra à lei e constranja os cidadãos a tratamento degradante e discriminatório, o que pode ocorrer a qualquer momento desde que vigente a lei, o caso é de imediata suspensão dos efeitos da lei inconstitucional, medida ditada pela conveniência e pela manifesta plausibilidade do direito invocado (STF, ADI nº 843 MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 23/04/1993; ADI nº 6062 MC-Ref, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 01/08/2019).

## **V – Dos 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 e da Câmara de Vereadores de Rio Azul acerca da tutela provisória (Lei nº 9.868/99, artigo 10, *caput*; e artigo 257 do RITJPR) e, na sequência, sobre o mérito da declaração inconstitucionalidade (Lei nº 9.868/99, artigo 6º e parágrafo único; e artigo 249 do RITJPR).

c) seja ouvida a douta Procuradoria-Geral do Estado, curadora da presunção de constitucionalidade das leis, sobre a cautelar (Lei nº 9.868/99, artigo 10, §1º; e artigo 257, §1º do RITJPR) e, ato contínuo, sobre o mérito da declaração de inconstitucionalidade (Lei nº 9.868/99, artigo 8º; e artigo 251 do RITJPR).

d) ao final, confirmada a liminar, requer-se a procedência do pedido, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade material dos **arts. 1º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º** da **Lei nº 1.045/2021**, do **Município de Rio Azul**, Paraná, ante a implementação de tratamento degradante, ofensivo à dignidade da pessoa humana e ao princípio da proporcionalidade.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

---

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

Nestes termos,

Pede-se deferimento.

Curitiba, 31 de janeiro de 2022.

Gilberto Giacoia  
**Procurador-Geral de Justiça**

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

Letícia Mendes de Oliveira Cuenca  
**Promotora de Justiça**<sup>13</sup>

Gustavo Henrique Rocha de Macedo  
**Promotor de Justiça**

---

<sup>13</sup> Resolução nº 6061/2021.