



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA DESEMBARGADORA
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL:**

**A PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, em exercício,** no fim
assinada, no uso de suas atribuições constitucionais, com
fundamento no artigo 129, inciso IV, da Constituição Federal,
combinado com o artigo 95, parágrafo 2º, inciso II, da Constituição
Estadual, promove a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE,

tendo por objeto a retirada, do ordenamento jurídico pátrio, da **Lei
Municipal n.º 6.627**, de 11 de maio de 2022, de **Santa Maria**, que
*dispõe sobre a proibição da exigência de apresentação de
comprovação de vacinação contra a COVID-19 para acesso a locais
públicos ou privados e de tratamento diferenciando, constrangedor
ou discriminatório de qualquer espécie, a qualquer pessoa que não*



comprove a condição de vacinado para Covid-19 no Município de Santa Maria e dá outras providências, pelas razões de direito a seguir expostas:

1. O ato normativo impugnado apresenta a seguinte redação:

LEI N.º 6627, DE 11 DE MAIO DE 2022.

dispõe sobre a proibição da exigência de apresentação de comprovação de vacinação contra a COVID-19 para acesso a locais públicos ou privados e de tratamento diferenciando, constrangedor ou discriminatório de qualquer espécie, a qualquer pessoa que não comprove a condição de vacinado para Covid-19 no Município de Santa Maria e dá outras providências.

(...)

Art. 1º - *Fica proibido exigir comprovante de vacinação contra Covid-19 para acesso, circulação, permanência ou frequência a locais públicos, administração direta e indireta ou locais privados, no município de Santa Maria.*

Art. 2º - *Fica vedada qualquer outra espécie de discriminação, tratamento diferenciado ou constrangedor de qualquer natureza, qualquer forma de humilhação ou cerceamento aos direitos de qualquer pessoa que não comprove condição de vacinado para Covid-19 no âmbito do município de Santa Maria.*

Art. 3º - *Ficam vedadas quaisquer sanções administrativas, práticas de discriminação, tais como coação, perseguição, humilhação ou vexação, dirigidas a servidores efetivos, comissionados e temporários, de atividades essenciais e não*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

essenciais lotados em órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, empresas públicas e mistas, agências reguladoras, representações, entidades e instituições públicas, em decorrência da não apresentação de comprovação de vacinação contra a Covid19 no âmbito do município de Santa Maria.

Art. 4º - *Fica vedada a exigência de comprovação de vacinação contra Covid-19 de trabalhadores do setor privado, assim como a discriminação e sanções relativas aos trabalhadores que não apresentarem essa comprovação.*

Art. 5º - *Fica vedada a exigência de comprovação de vacinação contra Covid-1-9, por / iniciativa de gestores ou superiores hierárquicos, no âmbito da Administração Pública Municipal.*

Art. 6º - *Fica vedada a exigência de comprovante de vacinação contra o Covid- 1-9 para realização de atendimentos médicos, ambulatoriais, cirurgias eletivas e demais serviços de saúde, públicos ou privados no âmbito do município de Santa Maria.*

Art. 7º - *Fica vedada a exigência de comprovante de vacinação contra Covid-19 para o ingresso em instituições de ensino, de qualquer nível, sejam elas públicas ou privadas no âmbito do município de Santa Maria.*

Art. 8º - *Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

(...)

2. A Lei Municipal n.º 6.627/2022, de Santa Maria, ora questionada, foi editada no contexto da situação de calamidade pública provocada pela pandemia do coronavírus (COVID-19).

Contudo, o ato normativo impugnado, que tem origem parlamentar e dispensa a exigência de comprovante de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

vacinação contra Covid-19 no âmbito local, vedando a aplicação de sanções administrativas em decorrência da não apresentação desse documento, padece de vício de iniciativa, além de desrespeitar as limitações jurídicas impostas pelas normativas federal e estadual de regência, tudo a inquirar o ato normativo de inconstitucionalidade.

2.1 Em primeiro lugar, impende assinalar que o regramento vergastado teve leito em projeto de lei de **origem parlamentar**, da lavra de edis da Câmara de Vereadores de Santa Maria, conforme se verifica dos documentos que acompanham esta inicial.

Como tal, padece de mácula formal de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, diante da inobservância, por parte do Poder Legislativo local, do espaço normativo reservado, de **forma privativa**, ao Chefe do Poder Executivo Estadual.

A legislação inquinada, conforme se verifica de seu texto, **dispensou a exigência do comprovante de vacinação** para Covid-19 no âmbito do Município de Santa Maria, RS, **proibindo, ademais, qualquer sanção administrativa em decorrência da não apresentação desse documento.**

Ocorre que estabelecer **política pública de combate ao COVID-19** constitui **temática eminentemente administrativa**, cuja regulação é afeta, na seara municipal, ao Prefeito Municipal, em



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

consonância com as determinações insertas na Lei Federal n.º 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, a qual *dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019*.

E o § 9º do artigo 3º da referida Lei Federal n.º 13.979/2020 **atribui expressamente ao Poder Executivo** a competência para a adoção de medidas restritivas de combate à Covid-19, *in verbis*:

(...)
§ 9º A adoção das medidas previstas neste artigo deverá resguardar o abastecimento de produtos e o exercício e o funcionamento de serviços públicos e de atividades essenciais, assim definidos em **decreto da respectiva autoridade federativa**. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

Em outras palavras: *as políticas públicas de gerenciamento da pandemia são questões que devem ser geridas pelo Executivo, em cada esfera da federação, de acordo com suas competências. No âmbito municipal, trata-se de atribuição da Secretaria de Saúde, em obediências às diretrizes traçadas pelo Prefeito Municipal¹.*

Sobre o assunto, é necessário ter em vista que a responsabilidade pela tomada de decisões em favor da saúde pública - incluído o combate à COVID-19 - é constitucionalmente e legalmente conferida às **instâncias federativas do Sistema Único**

¹ (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085027365, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 27-08-2021)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

de Saúde - SUS, de forma que a opção de política pública de gerenciamento da pandemia pelo gestor deve ser respeitada.

Em outros termos, o comando do Sistema Único de Saúde é uno e exercido em cada esfera de governo. No âmbito da União, o Ministério de Saúde é responsável pela direção nacional do Sistema Único de Saúde, cujas atribuições estão previstas na Lei Federal n.º 8.080/1990². Na esfera estadual, esse comando é exercido pela Secretaria Estadual de Saúde, conforme o artigo 17 da mencionada lei federal, detendo, assim, a competência de promover a descentralização para os municípios dos serviços e das ações públicas de saúde, bem como de organizar o atendimento à saúde em seu território. **Já no âmbito municipal, compete aos órgãos da administração, sob a chefia do Prefeito Municipal, tomar as medidas adequadas ao combate da epidemia e à proteção da população.**

De tal arte, a Câmara de Vereadores local, ao disciplinar ao estabelecer diretrizes acerca do planejamento e execução de ações de vigilância epidemiológicas - **para os efeitos de vedar a exigência de comprovante da vacinação para o COVID** -, editou norma sobre matéria estranha à sua iniciativa legislativa, imiscuindo-se na organização e funcionamento da Administração e no poder de polícia que lhe é inerente, na medida em que incumbe exclusivamente ao Gestor municipal a

² *Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

determinação das diretrizes das ações e serviços de saúde nesse âmbito federativo.

Eis o escólio de Hely Lopes Meirelles³:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

(...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/439.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Na hipótese em relevo, portanto, não havia espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, posto que, na melhor exegese do artigo 60, inciso II, alínea "d", da Constituição Estadual, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública, *in verbis*:

Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...).

II - disponham sobre:

(...).

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Cuida-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, não podendo, a Câmara de Vereadores, deflagrar projetos que visem a dispor sobre a matéria, sob pena de, por usurpação, eivar de inconstitucionalidade o texto legal decorrente.

A análise da lei em comento não deixa dúvida de que o Poder Legislativo se imiscuiu indevidamente no espectro de atuação do Poder Executivo - a quem incumbe determinar a política pública de enfrentamento à pandemia, notadamente por meio da Secretaria da Saúde -, violando, modo direto, o disposto no artigo 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual:

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

(...).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...).

VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.

Cabe destacar, nesse ponto, que tais dispositivos da Constituição Estadual são de observância obrigatória pelos Municípios, por força do disposto no artigo 8º, *caput*, da Carta da Província, *in verbis*:

Art. 8.º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

(...)

De outro giro, a lei estadual em questão, ao interferir na organização e funcionamento da Administração, feriu o princípio da independência e da harmonia entre os Poderes, consagrado no artigo 10 da Constituição do Estado:

Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

No mesmo sentido, o entendimento iterativo do Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.392/2000 DO ESTADO DE SANTA CATARINA.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

POLÍTICA ESTADUAL DE PREVENÇÃO E CONTROLE ÀS DOENÇAS SEXUALMENTE TRANSMISSÍVEIS – DST E À SÍNDROME DE IMUNODEFICIÊNCIA ADQUIRIDA – AIDS. ADOÇÃO DE MEDIDAS CONTRA A DISCRIMINAÇÃO DE PESSOAS PORTADORAS DO VÍRUS DA IMUNODEFICIÊNCIA HUMANA – HIV. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ARTS. 21, XII, “A”, 22, I E IV, 24, XII, 25, § 1º, 61, § 1º, II, “A” E “C”, 84, VI, “A”, 200, I E II, E 220, § 3º, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. Ao instituir política estadual de prevenção e controle de doenças sexualmente transmissíveis – DST e da síndrome de imunodeficiência adquirida – AIDS, a Lei nº 11.392/2000 do Estado de Santa Catarina veicula normas sobre proteção e defesa da saúde, matérias inseridas na competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, XII, da CF). A adoção de medidas contra a discriminação das pessoas portadoras do vírus da imunodeficiência humana – HIV tem amparo no art. 25, § 1º, da CF, que reserva aos Estados as competências a eles não vedadas. 2. No modelo federativo brasileiro, estabelecida pela União a arquitetura normativa da política nacional de promoção, proteção e recuperação da saúde (Lei nº 8.080/1990, que institui o Sistema Único de Saúde – SUS), aos Estados compete, além da supressão de eventuais lacunas, a previsão de normas destinadas a complementar a norma geral e a atender suas peculiaridades locais, respeitados os critérios (i) da preponderância do interesse local, (ii) do exaurimento dos efeitos dentro dos respectivos limites territoriais – até mesmo para prevenir conflitos entre legislações estaduais potencialmente díspares – e (iii) da vedação da proteção insuficiente. Precedentes: ADI 5312/TO (Relator Ministro Alexandre de Moraes, DJe 11.02.2019), ADI 3470/RJ (Relatora Ministra Rosa Weber, DJe 01.02.2019), ADI 2030/SC (Relator Ministro Gilmar Mendes, DJe 17.10.2018). 3. A competência do SUS – Sistema Único de Saúde – para controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e executar as ações de vigilância sanitária, epidemiológica e de saúde do trabalhador (art. 200, I e II, da CF), não obsta iniciativas voltadas à implementação de políticas estaduais de saúde específicas, para atender demandas locais. Precedente. 4. A vedação e o combate a prática discriminatórias na rede de saúde pública estadual



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

concretiza um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dever a ser ativamente perseguido por todos os entes que compõem a Federação: a promoção do bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV, da CF). 5. Fruto de iniciativa parlamentar, o art. 4º, caput e §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º, da Lei nº 11.392/2000 do Estado de Santa Catarina incorre em vício de iniciativa, por impor obrigações ao Poder Executivo sem observância dos arts. 61, § 1º, II, “a” e “c”, e 84, VI, “a” da CF, além de invadir a competência privativa da União para legislar sobre radiodifusão (arts. 21, XII, “a”, e 22, IV, da CF) e disciplinar as diversões e os espetáculos públicos (art. 220, § 3º, I, da CF). Precedente: ADI 5140/SP (Relator Ministro Alexandre de Moraes, DJe 29.10.2018). 6. Inconstitucionalidade formal dos arts. 11 e 18 da Lei nº 11.392/2000 do Estado de Santa Catarina, por afronta à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar processo legislativo versando sobre organização, funcionamento e orçamento da Secretaria de Estado da Saúde (arts. 61, § 1º, II, e 84, VI, “a”, da CF). 7. Ao disciplinar regime de confidencialidade e sigilo dos registros e resultados dos testes para detecção do vírus HIV, inclusive para fins de depoimento como testemunha, o art. 8º, caput e §§ 1º e 2º, da Lei nº 11.392/2000 do Estado de Santa Catarina afasta-se da competência concorrente dos Estados para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF) e invade a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e direito processual (art. 22, I, da CF). 8. Inconstitucionalidade formal dos arts. 4º, caput e §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º, 8º, caput e §§ 1º e 2º, 11 e 18, da Lei nº 11.392/2000 do Estado de Santa Catarina. 9. Ação direta julgada parcialmente procedente.

(ADI 2341, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 05/10/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-252 DIVULG 16-10-2020 PUBLIC 19-10-2020)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. 1. *A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º).* 2. *Inconstitucionalidade formal. Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos.* 3. *Ação Direta julgada procedente.*

(ADI 4288, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-201 DIVULG 12-08-2020 PUBLIC 13-08-2020)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. *Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que parece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo.* 2. *Agravo regimental a que se nega provimento.*

(RE 653041 AgR/MG, Relator Ministro Edson Fachin, Primeira Turma, julgado em 28/06/2016, DJe 09/08/2016)

Em idêntico toar, encaminha-se a linha de intelecção sufragada pelo Tribunal de Justiça Estadual:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.532/2021 DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA/RS. DISPÕE SOBRE A DISPONIBILIZAÇÃO GRATUITA DE KITS DE MEDICAMENTOS PARA TRATAMENTO PRECOCE DA COVID-19 NA REDE PÚBLICA DO SUS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. 1. Lei nº 6.532/2021, do Município de Santa Maria/RS, que dispõe sobre a disponibilização gratuita de kits de medicamentos para tratamento precoce da Covid-19 na rede pública do SUS do Município de Santa Maria/RS. Lei de iniciativa parlamentar. 2. Ocorre que **as políticas públicas de gerenciamento da pandemia são questões que devem ser geridas pelo Executivo, em cada esfera da federação, de acordo com suas competências. No âmbito municipal, trata-se de atribuição da Secretaria de Saúde, em obediências às diretrizes traçadas pelo Prefeito Municipal. 3. Ainda, conforme elucida o artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal, a competência para legislar sobre proteção à saúde é concorrente para a União e os Estados. Nesse contexto, os Municípios atuam apenas de forma suplementar, quando houver interesse local, nos termos do artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal. 4. Ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes. Desrespeito aos artigos 8º, “caput”, 10, 60, inciso II, alínea “d” e 82, incisos III e VII, da CE/1989 e artigos 24, inciso XII e 30, incisos I e II, da CF/1988. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085333730, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 10-12-2021)**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA MARIA/RS. LEI MUNICIPAL Nº 6.535/2021. DISPÕE SOBRE A PRIORIDADE DE VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19 AOS PROFISSIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AFRONTA ÀS LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELA LEI FEDERAL Nº 14.124/2021 E PELO PLANO NACIONAL DE OPERACIONALIZAÇÃO DA VACINAÇÃO CONTRA A



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

COVID-19, ORIUNDO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. 1. A Lei Municipal nº 6.535/2021, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre a prioridade de vacinação contra a Covid-19, aos profissionais de segurança pública e profissionais que, no cumprimento do seu ofício, necessitem de acompanhamento dos agentes de segurança pública no Município de Santa Maria/RS. 2. Os comandos da lei objurgada implicam interferência direta nas atividades da Secretaria Municipal de Saúde, o que resulta dizer que se constitui em matéria legislativa de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual, padecendo, além de vício de iniciativa, de afronta às limitações impostas pela Lei Federal nº 14.124/2021 e do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19, oriundo do Ministério da Saúde. 3. Ofensa aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d” e 82, incisos II, III, VII, todos da Constituição Estadual. Precedentes deste Órgão Especial. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085086023, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 10-12-2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1.174/2018, DO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE ASSIS. BANCO DE MEDICAMENTOS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. CRIAÇÃO DE DESPESA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. Lei nº 1.174/2018, do Município de São Francisco de Assis, que institui e regulamenta a atividade do Banco de Medicamentos. 2. A lei impugnada cria atribuições para a Secretaria Municipal de Saúde, interferindo na organização de pessoal e infraestrutura, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos artigos 60, inciso II, alínea d; e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. 3. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos artigos 8º, caput, e 10, da Constituição Estadual. 4. A Lei questionada gera despesa não



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

prevista em qualquer peça orçamentária. Violação dos artigos 149, incisos I, II e III; e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081127599, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 10-06-2019)

Em sendo assim, afigura-se manifesta a inconstitucionalidade da lei municipal atacada, de origem parlamentar, devido ao vício de iniciativa.

2.2 Em segundo lugar, o ato normativo impugnado é inconstitucional por ter deixado de observar, dentro da distribuição de competências em matéria concorrente entre os diversos entes federados, as restrições estabelecidas pelas normativas federal e estadual de regência.

Como se sabe, quanto à pandemia do coronavírus (COVID-19), por sua gravidade e singularidade, foi editada a já referida Lei Federal n.º 13.979/2020, que prevê uma série de medidas restritivas à interação social e à atividade econômica.

Essa lei federal restou regulamentada por diversos atos do Poder Executivo Federal.

Em decorrência desses atos normativos, a estratégia de combate à pandemia da COVID-19, por tratar-se de um problema de saúde **nacional**, foi colocada sob a **coordenação da União**.

Diante disso, as medidas restritivas a serem adotadas nos âmbitos estadual e municipal devem respeitar os balizamentos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

(normas gerais) emanados do governo federal. A **atuação dos Municípios**, especificamente, apresenta-se **mais limitada ainda**, já que devem agir apenas a partir das orientações oriundas não só da União, mas também do Estado que integre, à luz das necessidades sanitárias do momento. Nem mesmo a justificativa do interesse local infirma tal conclusão, pois se trata de uma calamidade pública que é nacional, a demandar, assim, ações coordenadas e sistêmicas, sob pena de as diversas formas de atuação de cada ente federativo acabarem frustrando todos os esforços de controle da pandemia. Não cabe ao ente local, assim, *sponte sua*, adotar regulamentação mais flexível ou branda do que a federal e a estadual, podendo apenas complementar as medidas de controle e cuidado indicadas pelas unidades federadas maiores para **restringir mais ainda** alguns aspectos da vida social e econômica, em atendimento às particularidades locais.

Não bastasse toda a normativa federal editada para o combate à COVID-19, da qual se retira a obrigatoriedade de serem adotadas ações coordenadas e sistêmicas, sob a orientação das unidades federativas mais amplas, também a **Constituição Federal** estabelece que, relativamente à saúde, a competência legislativa será concorrente⁴, cabendo aos Poderes Legislativo e Executivo locais apenas complementar os atos editados pela União ou pelo Estado.

⁴ Na verdade, há uma distribuição de competência material (administrativa) dos entes da federação, que não se confunde com a distribuição constitucional da competência legislativa, conforme pontuou o Procurador-Geral da República em seu *memorial* apresentado nos autos da ADFP n.º 672. Há de se fazer o *distinguishing*, portanto, entre a ADI n.º 6.341, Rel. Min. Marco SUBJUR N.º 1075/2022



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Nesse sentido, dispõem os artigos 23, 24 e 30 da Lei

Maiores:

Art. 23 - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

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

(...)

*IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de **saneamento básico**;*

(...)

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.

Aurélio (competência legislativa) e a ADPF n.º 672 (competência administrativa). Segundo consta no referido memorial, “a diferença entre competência comum e concorrente reside no grau de autonomia atribuído ao ente. Fala-se em relações de cooperação, nos casos em que eles agem em igualdade de atribuições e tem autonomia uns em relação aos outros, e em relação de coordenação quando a autonomia é mitigada por uma cadeia de responsabilidades (ADPF 109/SP, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 1º fev. 2019)”.

5 Eis o resumo do panorama normativo constitucional traçado pelo Ministro Gilmar Mendes por ocasião de seu voto na referida ADI n.º 6.341: “Estamos diante de conflito aparente de normas constitucionais. Isso porque o art. 21, XVIII, da Constituição estabelece ser competência da União planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações; ao passo que o art. 23, II, dispõe ser competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios cuidar da saúde e assistência públicas. Ademais, o art. 22, X e XI, determina ser competência privativa da União legislar sobre trânsito e transporte, bem como sobre o regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; enquanto o art. 24, XII, estatui a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para editar normas sobre previdência social, proteção e defesa da saúde. O art. 30, I, ainda dispõe ser competência dos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

§ 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.*

(...)

Art. 30 - Compete aos Municípios:

(...)

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

(...)

Convém observar, nessa linha, que, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, a explicitação da **competência concorrente** para legislar no campo da **proteção e defesa da saúde** restou acolhida, de modo unânime, quando do julgamento da ADPF 672 MC-Ref, pelo Plenário da Corte, conforme ementa que segue:

CONSTITUCIONAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). RESPEITO AO FEDERALISMO. LEI FEDERAL 13.979/2020. MEDIDAS SANITÁRIAS DE CONTENÇÃO À DISSEMINAÇÃO DO VÍRUS. ISOLAMENTO SOCIAL. PROTEÇÃO À SAÚDE, SEGURANÇA SANITÁRIA E EPIDEMIOLÓGICA. COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES E RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE (ARTS. 23, II, 24, XII, E 25, § 1º, DA CF). COMPETÊNCIAS DOS ESTADOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PREVISTAS EM LEI FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a existência de precedentes da CORTE quanto à matéria de fundo e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999. 2. A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus (COVID-19) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

*efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19. 3. **Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF), permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II, da CF); e prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990).** 4. O Poder Executivo federal exerce o papel de ente central no planejamento e coordenação das ações governamentais em prol da saúde pública, mas nem por isso pode afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotem medidas sanitárias previstas na Lei 13.979/2020 no âmbito de seus respectivos territórios, como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, sem prejuízo do exame da validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal editado nesse contexto pela autoridade jurisdicional competente. 5. Arguição julgada parcialmente procedente.*

(ADPF 672 MC-Ref, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/10/2020,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

PROCESSO ELETRÔNICO DJe-260 DIVULG 28-10-2020
PUBLIC 29-10-2020)

Paralelamente, o Supremo Tribunal Federal também sinalizou para outro aspecto de suma importância para o desate da questão: o de que são determinantes, quando se trata de avaliar medidas de proteção do direito à vida e à saúde (artigos 5º, *caput*, 6º e 196, todos da Lei Maior), os chamados **princípios da prevenção e da precaução**, que impõem a prevalência das escolhas que ofereçam proteção mais ampla possível aos direitos fundamentais em questão.

Com efeito, nos autos das ADPFs n.º 668/DF e n.º 669/DF, em que se discute a legitimidade de campanha publicitária do Governo Federal (*O Brasil Não Pode Parar*), o Ministro Luis Roberto Barroso, ao apreciar pedido de concessão de medida cautelar, primeiro assentou que medidas como as que determinam o fechamento de escolas e comércio são necessárias de acordo com a “opinião unânime da comunidade científica sobre o tema, conforme manifestações da Organização Mundial de Saúde, do Ministério da Saúde, do Conselho Federal de Medicina e da Sociedade Brasileira de Infectologia”. Depois – e é este o fator a ser agora enfatizado –, o Ministro registrou que “o Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência consolidada no sentido de que, em matéria de tutela ao meio ambiente e à saúde pública, devem-se observar os princípios da precaução e da prevenção”. Equivale a dizer que, “havendo qualquer dúvida científica acerca da adoção da medida sanitária de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

distanciamento social (...) a questão deve ser solucionada em favor do bem saúde da população” (decisão de 31 de março de 2020).

Em outras palavras, a Suprema Corte brasileira, em questões ambientais e sanitárias, reconhece a atividade legislativa suplementar das Comunas, desde que respeitadas as normativas editadas pelos entes federados mais amplos, admitindo-se apenas a imposição de regras mais restritivas voltadas a uma **proteção reforçada** do meio ambiente e da saúde. Portanto, a flexibilização ou a redução do nível de proteção oferecido ao meio ambiente ou à saúde por leis ou atos administrativos da União ou do Estado não podem ser promovidas pelo Município, sob pena de desrespeito às regras de competência constitucionalmente fixadas.

Perceba-se: mesmo *antes* da pandemia da COVID-19, o Supremo Tribunal Federal já vinha reconhecendo a incidência dos princípios da precaução e da prevenção ao campo **sanitário**:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. MEDIDAS DE CONTENÇÃO DAS DOENÇAS CAUSADAS PELO Aedes Aegypti. ARTIGO 1º, §3º, INCISO IV DA LEI N. 13.301, DE 27 DE JUNHO DE 2016. PERMISSÃO DA INCORPORAÇÃO DE MECANISMOS DE CONTROLE VETORIAL POR MEIO DE DISPERSÃO POR AERONAVES MEDIANTE APROVAÇÃO DAS AUTORIDADES SANITÁRIAS E DA COMPROVAÇÃO CIENTÍFICA DA EFICÁCIA DA MEDIDA. POSSIBILIDADE DE INSUFICIÊNCIA DA PROTEÇÃO À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE. VOTO MÉDIO. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. ARTIGOS 225, §1º, INCISOS V E VII, 6º E 196 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INAFASTABILIDADE DA APROVAÇÃO PRÉVIA DA AUTORIDADE SANITÁRIA E



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

DA AUTORIDADE AMBIENTAL COMPETENTE. ATENDIMENTO ÀS PREVISÕES CONSTITUCIONAIS DO DIREITO À SAÚDE, AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E AOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA PREVENÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA AÇÃO. 1. Apesar de submeter a incorporação do mecanismo de dispersão de substâncias químicas por aeronaves para combate ao mosquito transmissor do vírus da dengue, do vírus chikungunya e do vírus da zika à autorização da autoridade sanitária e à comprovação de eficácia da prática no combate ao mosquito, o legislador assumiu a positivação do instrumento sem a realização prévia de estudos em obediência ao princípio da precaução, o que pode levar à violação à sistemática de proteção ambiental contida no artigo 225 da Constituição Federal. 2. A previsão legal de medida sem a demonstração prévia de sua eficácia e segurança pode violar os princípios da precaução e da prevenção, se se mostrar insuficiente o instrumento para a integral proteção ao meio ambiente equilibrado e ao direito de todos à proteção da saúde. 3. O papel do Poder Judiciário em temas que envolvem a necessidade de consenso mínimo da comunidade científica, a revelar a necessidade de transferência do locus da decisão definitiva para o campo técnico, revela-se no reconhecimento de que a lei, se ausentes os estudos prévios que atestariam a segurança ambiental e sanitária, pode contrariar os dispositivos constitucionais apontados pela Autora em sua exordial, necessitando, assim, de uma hermenêutica constitucionalmente adequada, a assegurar a proteção da vida, da saúde e do meio ambiente. 4. Em atendimento aos princípios da precaução e da prevenção, bem como do direito à proteção da saúde, portanto, confere-se interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, ao disposto no inciso IV do §3º do artigo 1º da Lei nº 13.301/2016, para fixar o sentido segundo o qual a aprovação das autoridades sanitárias e ambientais competentes e a comprovação científica da eficácia da medida são condições prévias e inafastáveis à incorporação de mecanismos de controle vetorial por meio de dispersão por aeronaves, em atendimento ao disposto nos artigos 225, §1º, incisos V e VII, 6º e 196 da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (ADI 5592, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

11/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-051 DIVULG
09-03-2020 PUBLIC 10-03-2020)

*Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Direito Constitucional e Ambiental. Acórdão do tribunal de origem que, além de impor normativa alienígena, desprezou norma técnica mundialmente aceita. Conteúdo jurídico do princípio da precaução. Ausência, por ora, de fundamentos fáticos ou jurídicos a obrigar as concessionárias de energia elétrica a reduzir o campo eletromagnético das linhas de transmissão de energia elétrica abaixo do patamar legal. Presunção de constitucionalidade não elidida. Recurso provido. Ações civis públicas julgadas improcedentes. 1. O assunto corresponde ao Tema nº 479 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do STF na internet e trata, à luz dos arts. 5º, caput e inciso II, e 225, da Constituição Federal, da possibilidade, ou não, de se impor a concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica, por observância ao princípio da precaução, a obrigação de reduzir o campo eletromagnético de suas linhas de transmissão, de acordo com padrões internacionais de segurança, em face de eventuais efeitos nocivos à saúde da população. 2. **O princípio da precaução é um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, o que exige que o estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais.** 3. Não há vedação para o controle jurisdicional das políticas públicas sobre a aplicação do princípio da precaução, desde que a decisão judicial não se afaste da análise formal dos limites desses parâmetros e que privilegie a opção democrática das escolhas discricionárias feitas pelo legislador e pela Administração Pública. 4. Por ora, não existem fundamentos fáticos ou jurídicos a obrigar as concessionárias de energia elétrica a reduzir o campo eletromagnético das linhas de transmissão de energia elétrica abaixo do patamar legal fixado. 5. Por força da repercussão geral, é fixada a seguinte tese: no atual estágio do conhecimento científico, que indica ser incerta a existência de efeitos nocivos da exposição ocupacional e da população em*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

geral a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos gerados por sistemas de energia elétrica, não existem impedimentos, por ora, a que sejam adotados os parâmetros propostos pela Organização Mundial de Saúde, conforme estabelece a Lei nº 11.934/2009. 6. Recurso extraordinário provido para o fim de julgar improcedentes ambas as ações civis públicas, sem a fixação de verbas de sucumbência. (RE 627189, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-066 DIVULG 31-03-2017 PUBLIC 03-04-2017)

Em resumo, a partir das premissas estabelecidas pela Corte Maior (a saber: de que a legislação em matéria de saúde pública é de competência concorrente entre os entes federativos, de que as ações devem ser coordenadas a partir das orientações imprimidas pela União e de que o enfrentamento da pandemia é regido pelos princípios da precaução e da prevenção), decorre, de modo evidente, a conclusão de que, no conflito entre normativas de entes federativos distintos, **devem prevalecer as normas gerais emanadas da União e, em seguida, as dos Estados, podendo os Municípios, à luz das particularidades locais, suplementá-las apenas para intensificar o nível de proteção já conferido**, sendo rigorosamente indevida – e, portanto, inconstitucional – qualquer redução do patamar de cuidado estabelecido em atos normativos nacionais ou estaduais.

Volviendo à situação de Santa Maria, cumpre observar que a legislação impugnada, além de impulsionada originalmente por vereadores, em desrespeito à iniciativa normativa reservada ao



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Chefe do Executivo local, como já analisado, foi editada em desacordo com as balizas já antes delimitadas pelas legislações federal e estadual de regência.

De fato, a precitada Lei Federal n.º 13.979/2020 franqueia aos entes subnacionais a adoção de vacinação compulsória, consoante se extrai do seu artigo 3º, inciso III, alínea “d”:

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas: (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020)

(...)

III - determinação de realização compulsória de:

a) exames médicos;

(...)

d) vacinação e outras medidas profiláticas;

(...)

No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, foi editado o Decreto n.º 55.882/2021, que previu, em seu artigo 8º-A, a exigência de comprovação de vacinação para o desempenho de uma série de atividades sociais⁶:

Art. 8º-A - Será exigida comprovação de vacinação contra a COVID-19, observadas as orientações médicas, sanitárias e o calendário estabelecido pela Secretaria Estadual da Saúde, para o ingresso e permanência no interior dos seguintes estabelecimentos, eventos e/ou locais de uso coletivo: (Redação dada pelo Decreto nº 56.199, de 18 de novembro de 2021)

⁶ Referido decreto entrou em vigor no dia 16 de maio de 2021 e somente foi revogado em 30 de junho de 2023, através do Decreto n.º 57.087/2023.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

I - competições esportivas com público; (Inciso incluído pelo Decreto nº 56.199, de 18 de novembro de 2021)

II - eventos de entretenimento em locais fechados, como casas de festas, casas noturnas ou similares, ou em locais abertos, com controle de acesso de público; (Inciso incluído pelo Decreto nº 56.199, de 18 de novembro de 2021)

III - feiras e exposições corporativas, convenções, congressos e similares; (Inciso incluído pelo Decreto nº 56.199, de 18 de novembro de 2021)

IV - cinemas, teatros, auditórios, circos, casas de espetáculos, casas de shows e similares; e (Inciso incluído pelo Decreto nº 56.199, de 18 de novembro de 2021)

V - parques temáticos, de aventura, de diversão, aquáticos, naturais, jardins botânicos, zoológicos e outros atrativos turísticos similares. (Inciso incluído pelo Decreto nº 56.199, de 18 de novembro de 2021)

Desse modo, comparando-se as atividades autorizadas pela normativa estadual com as permitidas pela lei municipal, percebe-se que esta contempla, indevidamente, nível de proteção à saúde da população mais baixo que aquela.

Nesse contexto, a lei municipal combatida é flagrantemente inconstitucional, por desrespeitar as restrições impostas pelo Estado no combate ao coronavírus, merecendo, assim, ser expungida do mundo jurídico.

Idêntica matéria já foi enfrentada pelos Tribunais de Justiça de São Paulo e do Paraná, que sufragaram acórdãos corroborando o entendimento ora esposado:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal ordinária nº 4.927, de 08 de abril de 2022, de iniciativa parlamentar, do Município de Dracena. Apontada violação aos artigos 22, I; 24, XII e XV; 30, II; 37; 196 a 198 e 227 da Constituição Federal, e artigos 111; 144; 219, parágrafo único, I; 222, III e 277 da Constituição Estadual. **Legislação impugnada que "proíbe tratamento diferenciado ou constrangedor de qualquer espécie a quem se recusar a receber as vacinas experimentais contra Covid-19 e suas variantes, ou não apresentar comprovante de vacinação e seus equivalentes, no Município de Dracena, e dá outras providências". Violação ao pacto federativo e à competência constitucional legislativa em matéria de saúde. Município que desbordou dos limites da atuação legiferante suplementar, a que se refere o artigo 30, inciso II, da Constituição Federal. Tese fixada pelo STF no Tema 1103 de Repercussão Geral. Afronta aos princípios de prevenção e precaução em matéria de proteção à vida e à saúde. Ação procedente. (TJ-SP - ADI: 21884849620228260000 SP 2188484-96.2022.8.26.0000, Relator: Aroldo Viotti, Data de Julgamento: 15/02/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 17/02/2023)***

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

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. (TJPR - Órgão Especial - 0026081-96.2022.8.16.0000 - * Não definida - Rel.: DESEMBARGADORA ANA LUCIA LOURENCO - J. 19.09.2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 13.394/2022, DE LONDRINA/PR. PROIBIÇÃO DA EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA VACINAÇÃO CONTRA COVID-19. VÍCIOS MATERIAIS CONFIGURADOS. 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; ADI 6586). VIOLAÇÃO AO DIREITO À SAÚDE (ART. 167, CE; ART. 196, CF). INOBSERVÂNCIA AO OBJETIVO FUNDAMENTAL DE CONSTRUIR UMA SOCIEDADE SOLIDÁRIA (ART. 3º, INC. I, CF). SUBTRAÇÃO DO PODER EXECUTIVO



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

LOCAL DE EVENTUAL DECISÃO PELA VACINAÇÃO COMPULSÓRIA. MATÉRIA ABARCADA NO PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DE AÇÕES DE VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA, SUJEITA À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES (ARTS. 7º, CAPUT, E 168, DA CE; ARTS. 2º E 197 DA CR). PRECEDENTE DESTE ÓRGÃO ESPECIAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. (TJ-PR - ADI: 00494598120228160000 * Não definida 0049459-81.2022.8.16.0000 (Acórdão), Relator: Clayton de Albuquerque Maranhao, Data de Julgamento: 13/03/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 15/03/2023)

3. Pelo exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL que, recebida e autuada a presente ação direta de inconstitucionalidade, seja(m):

a) notificadas as autoridades municipais responsáveis pela edição do ato normativo impugnado, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;

b) citado o Senhor Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa do ato normativo, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual; e

c) por fim, julgado integralmente procedente o pedido, declarando-se a **inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 6.627**, de 11 de maio de 2022, de **Santa Maria**, que *dispõe sobre a proibição da exigência de apresentação de comprovação de*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

vacinação contra a COVID-19 para acesso a locais públicos ou privados e de tratamento diferenciando, constrangedor ou discriminatório de qualquer espécie, a qualquer pessoa que não comprove a condição de vacinado para Covid-19 no Município de Santa Maria e dá outras providências, por ofensa aos artigos 1º, caput, 8º, caput, 10, 60, inciso II, letra “d”, e 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual, combinados com os artigos 23, inciso II, 24, inciso XII, e 30, inciso II, da Constituição Federal.

Causa de valor inestimável.

Porto Alegre, 23 de outubro de 2023.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)