



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 Paraná,
Desembargador José Laurindo de Souza Netto.

O Procurador-Geral de Justiça do Paraná, com fulcro nos arts. 101, inciso VII, letra “f”, e 111, inciso II, ambos da Constituição do Estado do Paraná; art. 29, inciso I, da Lei Federal nº 8.625/1993; e art. 61, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 85/1999, vem, com o devido respeito, à presença de Vossa Excelência, ajuizar **ação direta de inconstitucionalidade** em face da Lei “R” nº 119, de 23 de dezembro de 2021, do Município de Toledo, Estado do Paraná, em razão de sua **inconstitucionalidade material**, já que se trata de ato normativo frontalmente contrário ao direito à saúde (art. 167, da Constituição do Estado do Paraná; art. 196, da Constituição da República), ao objetivo fundamental de se construir uma sociedade solidária (art. 3º, inciso I, da Constituição da República) e que investe contra reserva de administração, afrontando a separação dos Poderes (arts. 7º, *caput*, e 168, da Constituição do Estado do Paraná; arts. 2º e 197, da Constituição da República); e em razão de sua **inconstitucionalidade formal**, por extrapolar a competência legislativa municipal para suplementar a legislação federal em tema de saúde pública (arts. 12, inciso II, 13, inciso XII e § 1º, e 17, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná; arts. 23, inciso II, 24, inciso XII e §§ 1º a 4º, e 30, inciso II, da Constituição da República) e por ostentar vício de iniciativa, já que interfere no trato de regime jurídico de servidores públicos do Poder Executivo, matérias que demandam iniciativa legislativa do Prefeito do Município (art. 66, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná), consoante fundamentação adiante exposta.





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

I. Ato normativo impugnado:

Lei “R” nº 119/2021, Toledo, Paraná

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

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

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

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

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

Art. 4º - Não será ofertado tratamento discriminatório ou impedimento àqueles que se abstenham de receber vacina contra Covid-19 ou qualquer de suas variantes, por ocasião de:

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

II - participação em provas, concursos ou seleções;

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

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

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

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

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

II. Parâmetros da Constituição do Estado do Paraná:

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

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

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

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

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

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

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

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

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





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

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

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

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

III. Parâmetros da Constituição da República:¹

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

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

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

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

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

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

IV. Síntese do diploma impugnado

A Lei “R” nº 119, de 23 de dezembro de 2021, editada pelo Município de Toledo, Estado do Paraná, anunciou-se como garantidora do direito à liberdade dos indivíduos que se recusam a participar de campanhas de vacinação contra a COVID-19, por “qualquer circunstância de natureza pessoal ou objeção de consciência”.

Especificamente em seus artigos 3º e 4º, o diploma municipal contempla comandos impeditivos da exigência de comprovantes de vacinação para o exercício de atividades e para o exercício de livre locomoção no território da municipalidade. Mais ainda, expressa a

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





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

impossibilidade de se proibir os indivíduos não vacinados de terem acesso e permanência em locais, espaços ou eventos (públicos e privados), de participarem de provas, concursos ou seleções, de utilizarem serviços públicos ou privados e de obterem documentos, certificados ou diplomas de natureza pública ou privada. A lei detalha, por fim, que os servidores públicos municipais não serão compelidos a se submeterem ao processo de imunização, sujeitando a sanção (não especificada) aquele que atuar de maneira contrária a essa lei.

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

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

Não fosse bastante, o Município de Toledo extrapolou os limites de sua competência para legislar a respeito de saúde pública, na medida em que as normas gerais, fixadas pela União por intermédio da Lei Federal nº 8.080/1990, conferem não só aos Municípios, como também à União e aos Estados, a competência para coordenar e participar da execução das ações de vigilância epidemiológica, no que se inclui a possibilidade de edição de ordens de vacinação. Assim, não pode o Município autoexcluir-se de determinações vindas do Estado e da União.

Por fim, a lei municipal impugnada apresenta outro defeito formal insuscetível de convalidação: vício de iniciativa, já que é fruto de projeto de vereador, mas trata de assunto relacionado a regime jurídico de servidores públicos, que reclamam a iniciativa do Prefeito.

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

V. Inconstitucionalidades materiais:

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

A Lei “R” 119, de 23 de dezembro de 2021, do Município de Toledo, é atentatória ao direito fundamental à saúde, consagrado pelo art. 167, da Constituição do Estado do Paraná,





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

norma que reproduz o comando do art. 196, da Constituição da República. Simultaneamente, é conduta estatal que despreza o ideal de construção de uma sociedade solidária, expressamente previsto pelo inciso I, do art. 3º, da Carta Republicana.

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

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

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

² STF, ARE 1267879, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 17/12/2020. Destacado.





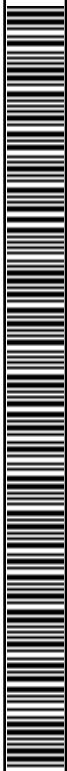
MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

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

“AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. VACINAÇÃO COMPULSÓRIA CONTRA A COVID-19 PREVISTA NA LEI 13.979/2020. PRETENSÃO DE ALCANÇAR A IMUNIDADE DE REBANHO. PROTEÇÃO DA COLETIVIDADE, EM ESPECIAL DOS MAIS VULNERÁVEIS. DIREITO SOCIAL À SAÚDE. PROIBIÇÃO DE VACINAÇÃO FORÇADA. EXIGÊNCIA DE PRÉVIO CONSENTIMENTO INFORMADO DO USUÁRIO. INTANGIBILIDADE DO CORPO HUMANO. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA. INVIOABILIDADE DO DIREITO À VIDA, LIBERDADE, SEGURANÇA, PROPRIEDADE, INTIMIDADE E VIDA PRIVADA. VEDAÇÃO DA TORTURA E DO TRATAMENTO DESUMANO OU DEGRADANTE. **COMPULSORIEDADE DA IMUNIZAÇÃO A SER ALCANÇADA MEDIANTE RESTRIÇÕES INDIRECTAS. 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 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****





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

(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.”³

Mais recentemente, o Min. Ricardo Lewandowski, em decisão monocrática, determinou aos Ministérios da Saúde e da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos que retificassem notas técnicas contrárias às exigências de comprovação de vacinação, para que delas fizessem constar a interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal ao art. 3º, inciso III, alínea “d”, da Lei Federal nº 13.979/2020, **“no sentido de que (i) “a vacinação compulsória não significa vacinação forçada, por exigir sempre o consentimento do usuário, podendo, contudo, ser implementada por meio de medidas indiretas, as quais compreendem, dentre outras, a restrição ao exercício de certas atividades ou à frequência de determinados lugares, desde que previstas em lei, ou dela decorrentes”, esclarecendo, ainda, que (ii) “tais medidas, com as limitações expostas, podem ser implementadas tanto pela União como pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, respeitadas as respectivas esferas de competência”, dando ampla publicidade à retificação ora imposta”**.⁴ A decisão foi referendada pelo Plenário da Suprema Corte, em 21 de março de 2022.

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

Cuida-se de exemplo claro de medida compreendida nos poderes implícitos que o ordenamento jurídico confere às autoridades para o desempenho eficaz de suas competências públicas. Dito de outro modo, se a lei incumbe uma autoridade de determinada tarefa, também lhe confere os meios necessários para lograr o resultado almejado⁵. Sendo assim, a autorização

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

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

⁵ A origem e a essência da doutrina dos poderes explícitos foram explicadas pelo Min. Luiz Fux, no julgamento do Agravo Regimental na Reclamação nº 31.579, quando esclareceu que **“da tradição jurídico-constitucional norte-americana. No julgamento do caso McCulloch v. Maryland, a Suprema Corte americana assentou que, além daqueles poderes expressamente conferidos pela Constituição aos órgãos estatais, haveria outros,**





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

legal da vacinação compulsória, como medida profilática de combate a endemias e pandemias, habilita implicitamente o gestor local de saúde a impor a respectiva comprovação.

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

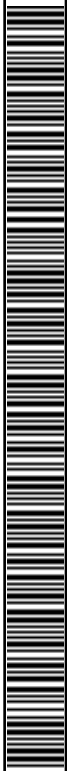
No entanto, a lei municipal ora impugnada promove verdadeira inversão de valores, inversão esta que significa sua colisão com o sistema constitucional de direitos fundamentais reconhecidos pela Suprema Corte. Em vez de priorizar a saúde da população, o que se faria pelo enaltecimento às vacinas, o ato normativo põe em relevo o direito à autodeterminação dos indivíduos, como se fossem átomos absolutamente isolados, pessoas desenraizadas que não convivem em sociedade. A lei ignora que o mundo atravessa a pior crise sanitária do século, decorrente da pandemia de COVID-19, a qual, ao final de março de 2022, já levou a vida de mais de 658 mil brasileiros. Apenas em Toledo, até o dia 22 de março de 2022, houve 487 (quatrocentos e oitenta e sete) óbitos.⁶

É incontroverso que a vacinação tem sido a medida mais importante para se evitar a perda de vidas e o agravamento de casos. A recente “onda” de infecções gerada pela variante *ômicron*, que levou o número de casos a índices jamais vistos, mas com letalidade baixa, é prova da eficácia da imunização da população. A afirmação não é meramente especulativa; pelo contrário, baseia-se em dados empíricos. Com efeito, estudo publicado em fevereiro deste ano, pela Secretaria de Estado da Saúde do Paraná, concluiu que o risco de óbito de pessoas que receberam doses de reforço das vacinas contra a Covid-19 é **vinte e duas vezes** menor do que o enfrentado pelos indivíduos não vacinados.⁷

implícitos (implied powers), sem os quais a execução daqueles poderes claramente enumerados pela Carta Política seria inviável (SULLIVAN, Kathleen M.; GUNTHER, Gerald. *Constitutional Law*. New York: Foundation Press, 16ª Edição, 2007)” (STF, Rcl nº 31579 AgR, Rel. Min. **Luiz Fux**, Primeira Turma, j. em 12/11/2018).

⁶ Informe epidemiológico da Secretaria de Estado da Saúde do Paraná. Disponível em: <https://www.saude.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2022-03/informe_epidemiologico_22_03_2022.pdf>. Acesso em 23/3/2022.

⁷ Disponível em: <<https://www.saude.pr.gov.br/Noticia/Risco-de-obito-por-Covid-19-e-22-vezes-menor-entre-vacinados-com-dose-de-reforco-aponta>>. Acesso em 23/3/2022.





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

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

O Município de Toledo, contudo, vai na contramão da história e do conhecimento científico. A lei aqui impugnada encampa discurso ideológico pautado por individualismo extremado e inconsequente, que conduz o direito à autodeterminação a nível absoluto, olvidando que está sujeito à ponderação com outros direitos. A mensagem transmitida pelo ato normativo é a de que a vacinação não pode ser obrigatória, mensagem que, além de tudo, é inverídica, pois o Supremo Tribunal Federal já chancelou essa espécie de política pública, caso seja necessária. É digno de registro que a contradição aqui destacada fora apontada pela assessoria jurídica da Câmara de Vereadores durante a tramitação do processo legislativo, que expressamente alertou os parlamentares de que a iniciativa estava “em patente confronto com a decisão prolatada pelo STF”, porém, o legislador ignorou o alerta.⁸

Embora o objetivo desta ação não seja o de compelir os gestores de saúde a adotarem política de vacinação compulsória, são oportunas algumas considerações sobre a validade desse tipo de medida à luz do princípio da proporcionalidade. Com efeito, a harmonização do direito à autodeterminação com o direito à saúde se dirime com o emprego desse princípio e de seus subprincípios, designadamente a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito.⁹

⁸ Processo legislativo – cópia anexa.

⁹ “De acordo com a posição corrente e amplamente recepcionada pela doutrina e também acolhida em sede jurisprudencial (embora nem sempre corretamente aplicada), na sua função como critério de controle da legitimidade constitucional de medidas restritivas do âmbito de proteção dos direitos fundamentais, o princípio da proporcionalidade costuma ser desdobrado em três elementos (subcritérios ou subprincípios constitucionais), como prefere Gomes Canotilho: (a) da adequação ou conformidade, no sentido de um controle da viabilidade (isto é, da idoneidade técnica) de que seja em princípio possível alcançar o fim almejado por aquele(s) determinado(s) meio(s), muito embora, para alguns, para que seja atendido o critério, bastaria que o Poder Público (mediante a ação restritiva) cumpra com o dever de fomentar o fim almejado; (b) da necessidade ou exigibilidade, em outras palavras, a opção pelo meio restritivo menos gravoso para o direito objeto da restrição, exame que envolve duas etapas de investigação: o exame da igualdade de adequação dos meios (a fim de verificar se os meios alternativos promovem igualmente o fim) e, em segundo lugar, o exame do meio menos restritivo (com vista a verificar se os meios alternativos restringem em menor medida os direitos fundamentais afetados). [...]; (c) da proporcionalidade em sentido estrito (que exige a manutenção do equilíbrio (proporção e, portanto, de uma análise comparativa) entre os meios utilizados e os fins colimados, no sentido do que para muitos tem sido também chamado de razoabilidade ou justa medida, já que mesmo uma medida adequada e necessária poderá ser desproporcional”. SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: RT, 2012. p. 338-339.





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

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

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

Por derradeiro, quanto à proporcionalidade em sentido estrito, entende-se que as vantagens causadas pela promoção do fim (proteção à saúde de todos) são seguramente maiores do que as desvantagens eventualmente causadas pela adoção do meio questionado, essas relacionadas à restrição de acesso a determinados locais e prática de algumas atividades.

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

Especificamente quanto à ampla informação sobre eficácia, segurança e contraindicações dos imunizantes, é cediço que todas as vacinas que estão sendo aplicadas no Brasil receberam a aprovação da ANVISA¹⁰ e os respectivos estudos clínicos estão disponíveis para consulta.¹¹ É importante destacar o equívoco de alguns em rotular as vacinas como “experimentais”, haja vista que todas elas passaram pelo escrutínio técnico do órgão competente, superando as fases de testagem. Três vacinas contra o coronavírus contam com registros – Comirnaty (Pfizer/Wueth), Oxford/Covishield (Fiocruz e Astrazeneca) e Janssen Vaccine (Janssen-Cilag) – e outra teve o uso emergencial aprovado – Coronavac (Butantan). As avaliações que os imunizantes continuam a

¹⁰ Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/paf/coronavirus/vacinas>>. Acesso em 12/4/2022.

¹¹ Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/paf/coronavirus/vacinas/estudos-clinicos>>. Acesso em 23/3/2022.





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

receber são estudos necessários “para definição do período de proteção contra o novo coronavírus”, consoante esclarecido pela própria ANVISA¹², sendo análises que se procedem em quaisquer fármacos cujo consumo é autorizado pelo órgão regulador. Ou seja, cuida-se de imunizantes seguros, com índices baixíssimos de reações adversas, a significar que os benefícios de sua inoculação são enormemente superiores aos raros efeitos colaterais, cuja possibilidade de advento não é maior do que aquela relativa a outros medicamentos.

Frente a essas circunstâncias, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido que a tutela da saúde pública reivindica incidência dos princípios da precaução e da prevenção. Em decisão unipessoal datada do dia 6 de abril de 2022, o Min. Luís Roberto Barroso deferiu medida cautelar em arguição de descumprimento de preceito fundamental, para suspender os efeitos de lei do Município de Uberlândia que, tal qual a Lei “R” nº 119/2021, de Toledo, vedava a exigência de comprovantes de vacinação no território daquela unidade. Na fundamentação, Sua Excelência referiu que **“matérias relacionadas à proteção da saúde devem ser norteadas pelos princípios da precaução e da prevenção, de modo a que, sempre que haja dúvida sobre eventuais efeitos danosos de uma providência, deve-se adotar a medida mais conservadora necessária a evitar o dano (v. ADI 6.421, Rel. Luís Roberto Barroso, j. em 21.05.2021). De acordo com o art. 196 da CF, o direito à saúde pode ser tutelado por meio de políticas que “visem à redução do risco de doença e de outros agravos”**.¹³

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

Na mesma linha de raciocínio, convém invocar outra decisão monocrática do Min. Roberto Barroso, na ADPF nº 898, em que se ordenou a suspensão de atos do Ministro do Trabalho e Previdência que obstavam instituições privadas de exigirem a integralização do esquema vacinal de seus empregados¹⁴:

¹² Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2020/vacina-contracovid-19-dos-testes-iniciais-ao-registro>>. Acesso em 23/3/2022.

¹³ STF, ADPF nº 946-MC/MG, Rel. Min. **Roberto Barroso**, j. em 6/4/2022.

¹⁴ A propósito, cumpre registrar que a vacinação é obrigatória para servidores de algumas instituições públicas. Para ilustrar, agentes públicos do Município de Curitiba, cf. Decreto nº 1380/2021 (<https://mid.curitiba.pr.gov.br/2021/00321732.pdf>), do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, cf. Portaria nº 9998/2021 (<https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=130426>) e do próprio Supremo





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

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

1. **A Portaria MTPS nº 620/2021 proíbe o empregador de exigir documentos comprobatórios de vacinação para a contratação ou manutenção da relação de emprego, equiparando a medida a práticas discriminatórias em razão de sexo, origem, raça, entre outros. No entanto, a exigência de vacinação não é equiparável às referidas práticas, uma vez que se volta à proteção da saúde e da vida dos demais empregados e do público em geral.**

2. **Existe consenso médico-científico quanto à importância da vacinação para reduzir o risco de contágio por Covid-19, bem como para aumentar a capacidade de resistência de pessoas que venham a ser infectadas. Por essa razão, o Supremo Tribunal Federal considerou legítima a vacinação compulsória, não por sua aplicação forçada, mas pela adoção de medidas de coerção indiretas.** Nesse sentido: ARE 1.267.879, Rel. Min. Luís Roberto Barroso; ADIs 6.586 e 6.587, Rel. Min. Ricardo Lewandowski.

3. **É da natureza das relações de trabalho o poder de direção do empregador e a subordinação jurídica do empregado (CF, art. 7º c/c CLT, arts. 2º e 3º). O descumprimento, por parte do empregado, de determinação legítima do empregador configura justa causa para a rescisão do contrato de trabalho (CLT, art. 482, h). É importante enfatizar que constitui direito dos empregados e dever do empregador a garantia de um ambiente de trabalho seguro e saudável (CF/1988, art. 7º, XXII, e art. 225).**

4. Acrescente-se, ainda, que a extinção da relação de trabalho, mesmo sem justa causa, é um direito potestativo do empregador, desde que indenize o empregado na forma da lei (CF/88, art. 7º, I). Do mesmo modo, a atividade empresarial sujeita-se à livre iniciativa e à liberdade de contratar, competindo ao empregador estabelecer estratégias negociais e decidir sobre os critérios de contratação mais adequados para sua empresa (CF, art. 170).

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

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

7. **Deferimento da cautelar, para suspender os dispositivos impugnados. Fica ressalvada a situação das pessoas que têm expressa contra-indicação médica à vacinação, fundada no Plano Nacional de Vacinação contra a COVID-19 ou em consenso científico, hipótese em que se deve admitir a testagem periódica”.**¹⁵

Na fundamentação dessa decisão unipessoal, o Relator pontuou que **“o país e o mundo enfrentam uma pandemia de graves proporções. A enfermidade por COVID-19 mostrou-se altamente contagiosa e é responsável, no Brasil, pela impressionante cifra que ultrapassa 600.000 mortos. As pesquisas disponíveis indicam que a vacinação é uma medida essencial para reduzir o contágio por COVID-19, para minimizar a carga viral e assegurar maior resiliência aos infectados. Em tais condições, é razoável o entendimento de que a presença de empregados não vacinados no âmbito da empresa enseja ameaça para a saúde dos demais trabalhadores,**

Tribunal Federal, cf. Resolução n.º 748/2021 (<http://www.stf.jus.br/arquivo/norma/resolucao748-2021.pdf>).

¹⁵ STF, ADPF nº 898-MC/DF, Rel. Min. **Roberto Barroso**, j. em 12/11/2021.





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

contra a COVID-19 é legítima para funcionários de escolas do sistema nacional de ensino, tal qual a disposição de que o descumprimento resulta na suspensão imediata do direito ao trabalho.¹⁹ A fundamentação da decisão monocrática explicou que a ponderação dos valores envolvidos deve priorizar a tutela da saúde pública, especialmente dos estudantes e trabalhadores de educação²⁰, enfatizando que a vacinação obrigatória faz parte de estratégia de combate à pandemia e não se trata de medida discriminatória ou desproporcional, lesiva a direitos fundamentais dos destinatários, pois o direito à autodeterminação a não se vacinar deve ceder em respeito à tutela da saúde pública e ao direito ao estudo em condições de igualdade.²¹

O mesmo órgão, desta feita por decisão definitiva do colegiado (Terceira Seção), julgou válida norma que impunha a vacinação contra COVID-19 a profissionais de saúde.²² Para além dos fundamentos já expostos em outras passagens, a decisão acentuou que à autoridade cabe fixar a regra e os limites do exercício da autodeterminação, sem transformá-lo em “direito tirano” e indiferente a sorte alheia, compatibilizando-o com o direito à saúde do outro.²³ Nessa perspectiva, um ordenamento democrático tutela os mais vulneráveis, ainda que os invulneráveis apresentem escusas filosóficas ou éticas, visto que a solidariedade é a base da convivência social.²⁴

[amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202200723&nomeFile=202200416_16.html&subDir=Provvedimenti](https://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202200723&nomeFile=202200416_16.html&subDir=Provvedimenti). Acesso em 23/3/2022.

¹⁹ “E’ legittimo l’obbligo vaccinale, introdotto a decorrere dal 15 dicembre 2021, per il personale scolastico del sistema nazionale di istruzione e la previsione che, all’inosservanza dell’obbligo consegue l’immediata sospensione dal diritto di svolgere l’attività lavorativa”.

²⁰ “Considerato che, nel bilanciamento tra gli interessi coinvolti dall’appello - tutti costituzionalmente rilevanti e legati a diritti fondamentali - deve ritenersi assolutamente prevalente la tutela della salute pubblica e, in particolare, quella degli studenti e del personale scolastico”.

²¹ “Considerato che le misure contestate da parte appellante si inseriscono nel quadro di una strategia generale di contrasto alla pandemia e non risultano essere sproporzionate né discriminatorie, né lesive dei diritti fondamentali dei destinatari, atteso che il diritto all’autodeterminazione di quanti abbiano deciso di non vaccinarsi è da ritenersi recessivo rispetto alla tutela di beni supremi quali sono la salute pubblica e il diritto allo studio in condizioni di uguaglianza”.

²² **Conselho de Estado da Itália**, Recurso nº 8340/2021, Rel. Massimiliano Noccelli, j. em 14/10/2021. Disponível em: https://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202108340&nomeFile=202107045_23.html&subDir=Provvedimenti. Acesso em 23/3/2022.

²³ “Spetta al decisore pubblico, nell’esercizio del c.d. *biopotere*, fissare le regole e i limiti entro i quali l’esercizio dell’autodeterminazione da parte di ciascuno, senza divenire un diritto tiranno e indifferente alle sorti dell’altro, si possa accordare con la tutela della salute degli altri secondo una legge universale di libertà, ma questo delicato bilanciamento, per tutte le ragioni sin qui viste, non ha varcato nel caso di specie, ad avviso di questo Consiglio, i limiti della ragionevolezza, della proporzionalità e dell’eguaglianza, sicché ogni dubbio al riguardo è e deve ritenersi manifestamente infondato anche in rapporto ai valori protetti dall’art. 2 Cost”.

²⁴ “E in un ordinamento democratico la legge non è mai diritto dei meno vulnerabili o degli invulnerabili, o di quanti si affermino tali e, dunque, intangibili anche in nome delle più alte idealità etiche o di visioni filosofiche e religiose, ma tutela dei più vulnerabili, dovendosi rammentare che la solidarietà è «la base della convivenza





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

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

Pelo exposto, requer-se a declaração de inconstitucionalidade material da Lei “R” nº 119/2021, do Município de Toledo, já que se trata de ato normativo frontalmente contrário ao objetivo fundamental de se construir uma sociedade solidária (art. 3º, inciso I, da Constituição da República) e ao direito à saúde (art. 167, da Constituição do Estado do Paraná; art. 196, da Constituição da República).

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

A Lei “R” nº 119, de 23 de dezembro de 2021, do Município de Toledo, é também inconstitucional por desrespeitar a cláusula constitucional que assegura a convivência harmônica entre os Poderes, haja vista que representa intromissão do Legislativo em ambiente de reserva de administração.

O próprio ato normativo declara que seu principal desiderato é coibir, no território do Município de Toledo, a exigência de comprovantes de vacinação contra a COVID-19 para acesso em ambientes públicos e privados, bem como para fruição de serviços públicos ou participação em concursos.

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

sociale normativamente prefigurata dalla Costituzione» (Corte cost., 28 febbraio 1992, n. 75)”.





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

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

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

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

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

Primeiro, porque a Lei Federal nº 8.080/1990 define que a direção do SUS é exercida, no âmbito da União, pelo Ministério da Saúde, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente e, no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente (art. 9º, incisos I, II e III).

Segundo, porque a mesma lei confere: à direção nacional do SUS (Ministério da Saúde) a coordenação e participação na execução das ações de vigilância epidemiológica (art. 9º, inciso VI), designadamente quando há agravos inusitados à saúde, que possam escapar do controle da direção estadual do SUS ou que representem risco de disseminação nacional (art. 16, parágrafo 1º); à direção estadual (Secretaria Estadual de Saúde) a coordenação e a execução, em caráter complementar, de ações e serviços de vigilância epidemiológica (art. 17, inciso IV, alínea “a”); e à direção municipal (Secretário Municipal de Saúde) a execução de serviços de vigilância epidemiológica (art. 18, inciso IV, alínea “a”).

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





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

A lógica foi seguida pelo regime jurídico excepcional decorrente da pandemia de COVID-19²⁵, destacadamente pela Lei Federal nº 13.979/2020, cujo art. 3º atendeu para o mandamento constitucional, pois, ao arrolar as medidas cabíveis para enfrentamento da emergência causada pelo surto de coronavírus, previu que se trata de providências a cargo de “autoridades”, em evidente concessão de competência ao Poder Executivo. A definição é enfatizada pelo inciso III, do parágrafo 7º, do próprio art. 3º, que prevê que a vacinação pode ser adotada pelos gestores locais de saúde.

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

Verba cum effectu sunt accipienda: primeiro, porque, como é notório, a situação de emergência sanitária da COVID-19 tem sido marcada por uma relação ruidosa entre os diversos níveis federativos e atores institucionais responsáveis pela formulação das correlatas políticas públicas, sobretudo no que toca à extensão e à intensidade das medidas de combate à propagação do vírus; segundo, porque é até intuitiva a necessária atribuição, ao chefe do Poder Executivo, na qualidade de gestor local da saúde pública, da adoção das medidas específicas previstas na Lei Federal nº 13.979/2020 (art. 3º, §§7º, 9º e 10), com vistas à condução coordenada da crise sanitária; terceiro, porque o decreto consiste no instrumento estratégico, por excelência, resultante da análise das informações epidemiológicas e, ao mesmo tempo, do conhecimento pleno da forma e capacidade operacional dos equipamentos e serviços de saúde, recursos que figuram sob domínio e gestão do Poder Executivo, ao qual cabe, por igual, a interlocução com outros gestores.

É que o decreto assegura acompanhar, *pari passu*, a dinâmica das flutuações diárias da realidade epidêmica, cumprindo entregar agilidade e oportunidade à decisão do gestor de saúde

²⁵ A emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV) ainda não se extinguiu, porque a Portaria nº 913, de 22 de abril de 2022, editada pelo Ministro da Saúde, que a encerra, somente passará a vigorar 30 dias após sua publicação.





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

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

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

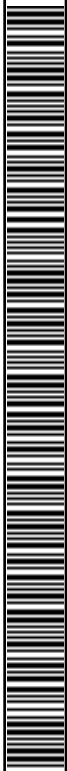
É oportuno recordar o magistério de Paulo Otero sobre o tema. Após discorrer que a reserva de administração ocorre quando “**o poder legislativo depara com uma limitação a favor de interesses cuja expressão se encontra confiada a entidades administrativas**”²⁶, o catedrático de Lisboa expõe que o instituto se manifesta, entre outras situações, quando o Poder Legislativo invade a competência regulamentar do Poder Executivo. Confira-se:

“No limite, tal como será inconstitucional a disposição de uma lei que expressamente vede a respectiva regulamentação pelo Governo, **também é inconstitucional a lei que esgote ou esvazie totalmente o poder regulamentar de execução que a Constituição confiou ao Governo**: há aqui o reconhecimento de uma competência administrativa reservada ao executivo que é oponível ao legislador, limitando o grau de intervenção densificadora da lei parlamentar na disciplina normativa das matérias e permitindo mesmo, desde que uma tal intervenção deixe sem qualquer operatividade um espaço mínimo de exercício da actividade administrativa de execução, o controlo da respectiva validade constitucional.[...] Por consequência, todas as leis parlamentares que traduzam o exercício de competência administrativa, violando a “reserva de caso concreto” a favor dos órgãos administrativos, são, além de organicamente inconstitucionais, materialmente violadoras do princípio da separação dos poderes.”²⁷

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

²⁶ OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade**. 3. reimp. Da edição de maio de 2003. Coimbra: Edições Almedina, 2017, p. 750.

²⁷ Op. cit., p. 752 e 754. Destacou-se.





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

Posto isso, requer-se a declaração de inconstitucionalidade (material) da íntegra da Lei “R” nº 119, de 23 de dezembro de 2021, do Município de Toledo, por sua contrariedade aos arts. 7º, *caput*, e 168, da Constituição do Estado do Paraná e aos arts. 2º e 197, da Constituição da República.

VI. Inconstitucionalidades formais:

VI.1. Extrapolação da competência legislativa municipal (arts. 12, inciso II, 13, inciso XII e § 1º, e 17, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná; arts. 23, inciso II, 24, inciso XII e §§ 1º a 4º, e 30, inciso II, da Constituição da República)

Objetivamente, a lei impugnada usurpa competência da União em dois aspectos: obsta a direção do SUS de adotar medida autorizada pelas normas gerais (vacinação compulsória) e neutraliza, no Município de Toledo, eventuais determinações dessa espécie emanadas das direções nacional e estadual do SUS.

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

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

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

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





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas (art. 24, §§ 1º a 4º).²⁸

Assim, nos temas englobados pelo art. 24 (art. 13 da Constituição do Paraná) e demais em que se contempla a competência da União, a ela compete editar normas gerais, ou seja, amplas diretrizes, enquanto os Estados e Municípios lhes suprem as lacunas, detalhando elementos próprios de sua realidade política, econômica e social.

No que respeita especificamente aos Municípios, cabe-lhes legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, conforme autoriza o art. 30, incisos I e II, da Constituição da República (art. 17, incisos I e II, da Constituição do Paraná).

A propósito, o Ministro Gilmar Mendes leciona que **“aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A normação municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes.”²⁹** (grifado). No mesmo sentido, ensina José Afonso da Silva: **“Em síntese, a competência suplementar do Município só pode verificar-se em torno de assuntos que sejam também de interesse local, além de sua dimensão federal ou estadual.”³⁰** (grifado).

Cabe ao Município, portanto, suprir as lacunas e omissões das legislações federal e estadual, inclusive nas matérias previstas no art. 24 da Constituição Federal (competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal), reproduzido no art. 13 da Constituição Estadual, complementando-as, desde que presente o interesse local, pois a arquitetura constitucional concebe genuíno condomínio legislativo.³¹

As mesmas premissas se aplicam às competências comuns, discriminadas pelo art. 23, da Carta Federativa, reproduzido no art. 12 da Constituição do Paraná. É que esse conjunto de tarefas, sem embargo da predominância administrativa, também engloba a produção legislativa, haja vista a necessidade da normação acerca do desenvolvimento das ações administrativas relacionadas aos temas constantes desse catálogo. Como explica Ingo Wolfgang Sarlet, “a

²⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 481.

²⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 886. Grifou-se.

³⁰ SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 314. Grifou-se.

³¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 897.





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

previsão de competências administrativas comuns não implica de imediato, competência legislativa, o que não significa que seja vedado aos entes federativos legislar sobre tais temas...”.³²

A Constituição Federal, em seu art. 23, inciso II, transcrito no art. 12, inciso II, da Constituição do Paraná, incumbem União, Estados e Municípios de cuidar da saúde; já no art. 24, inciso XII, correspondente ao art. 13, inciso XII, e no art. 30, inciso II, correspondente ao art. 17, inciso II, da Constituição do Paraná, estabelece a competência legislativa concorrente para se legislar sobre defesa da saúde. Tal norma prenuncia a organização do sistema único de saúde, detalhado a partir do art. 198, também da Constituição, o qual literalmente prevê que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com diretrizes, dentre as quais a descentralização, com direção única em cada esfera de governo.

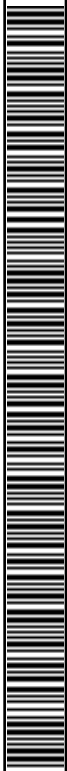
Evidente, portanto, a competência concorrente entre a União, Estados e os Municípios para legislar sobre defesa da saúde, observando-se as especificidades do interesse local, mas de forma supletiva, isto é, orientada pelas normas de caráter geral previstas em lei de âmbito federal.

A União, no exercício de competência para conceber normas gerais sobre saúde pública, editou a Lei Federal nº 13.979/2020, sancionada pelo Presidente da República, a qual contempla acervo de medidas à disposição do Estado para o combate à pandemia de COVID-19, destacadamente para contenção da velocidade de transmissão do coronavírus.

Seu art. 3º proclama que as autoridades podem adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, a determinação de realização compulsória de vacinação e outras medidas profiláticas (inciso III, alínea “d”). A lei estabelece, no mais, que tal providência pode ser adotada pelos gestores locais de saúde (art. 3º, parágrafo 7º, inciso III).

A sistemática da Lei Especial de enfrentamento à COVID-19 apenas reproduz os traços da Lei Geral do SUS (Lei Federal nº 8.080/1990) a qual impõe ao sistema a execução de ações de vigilância epidemiológica (art. 6º, inciso I, alínea “a”), cuja coordenação e execução está a cargo da sua direção Nacional, Estadual e Municipal (art. 9º, inciso VI, art. 17, inciso IV, alínea “a” e art. 18, inciso IV, alínea “a”), que é exercida por órgãos do Poder Executivo (art. 9º, incisos I, II e III).

³² Op. cit., p. 892.





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

É neste espectro que a Lei de Toledo se choca com as Leis nacionais, daí exsurgindo a inconstitucionalidade da primeira, mercê da usurpação da competência da União.

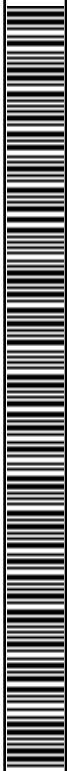
Ora, se as regras gerais estabelecidas pelo ente central possibilitam ao gestor local de saúde a realização de vacinação compulsória contra a COVID-19, aparece a contraposição do ato normativo municipal que proíbe a exigência de apresentação de comprovantes de vacinação nos espaços públicos e privados. É evidente que a vacinação compulsória eventualmente eleita pelo gestor de saúde reclama, como medida de fiscalização, a apresentação de comprovantes do respectivo processo de imunização, caso contrário a imposição da medida restaria carente de instrumento para lhe conferir efetividade.

Enfatize-se que, em sua competência suplementar, cabe ao ente federativo tão somente complementar a legislação federal, adequando-a aos interesses e especificidades da localidade e ampliando a proteção ao direito fundamental, jamais contrariá-la, como procedeu concretamente o Município de Toledo. Ao fazê-lo, é evidente que exorbita os limites da competência legislativa que lhe é constitucionalmente designada, adentrando na competência da União para o estabelecimento de normas de caráter geral sobre o tema.

Porquanto em jogo a matéria constitucional da competência legislativa concorrente entre os entes federativos, cabe, com a devida licença, propor, como norte para o encaminhamento da presente demanda, a atual compreensão dessa dinâmica repartida de imputação legislativa. É que a autoridade da jurisprudência do STF tem avançado firmemente no sentido de prestigiar o modelo de federalismo cooperativo e de equilíbrio, não exclusivamente calcado na predominância do interesse (regional ou local), mas voltado à maximização dos direitos.

A propósito, vale colacionar voto do Min. Edson Fachin sobre o tema:

“Para desvelar o alcance do federalismo cooperativo na Constituição é preciso, como bem explica Unger, procurar o ajuste fino que pressupõe a identificação de zonas de coincidência entre as condições de progresso material e da liberação do indivíduo - em nossa leitura, inegáveis finalidades da ordem constitucional -, e que tem a ganhar com o aprendizado coletivo fornecido pela chave de leitura do experimentalismo democrático (UNGER, Roberto Mangabeira. *O Direito e o Futuro da Democracia*. São Paulo: Boitempo, 2004. p. 16-17). [...] As transformações sociais mudam, por consequência, as concepções do Estado, inclusive no tocante à sua estruturação, atingindo também a repartição de competências. Determinando-se a igualdade e equilíbrio entre os entes, a Constituição ressalta a necessidade de maximização do exercício destas competências para que o Estado cumpra seu desiderato de pacificação e satisfação social. É este olhar que se propõe a partir da nova ordem inaugurada pela Constituição Federal de 1988, voltado para (i) a otimização da cooperação entre os entes federados; (ii) a maximização do conteúdo normativo dos direitos fundamentais; (iii) o respeito e efetividade do pluralismo





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

com marca característica de um Estado Federado. [...] Diante disso, um novo olhar, como exige o federalismo cooperativo presente na Constituição da República de 1988, é o que proponho.”³³

O Legislador do Município de Toledo não ampliou a proteção do direito fundamental à saúde; pelo contrário, o restringiu, ao suprimir alternativa que a Lei Geral da União concedia ao Poder Executivo para combate da pandemia.

Tanto é assim que o Ministério da Saúde editou plano nacional de operacionalização da vacinação contra a COVID-19 (PNO), carta que estabelece parâmetros gerais, adaptáveis por Estados e Municípios às **“situações concretas que vierem a enfrentar, sempre sob sua exclusiva responsabilidade, e desde que observadas as cautelas e recomendações dos fabricantes das vacinas, da ANVISA e das autoridades médicas [...]”**³⁴. Então, a atuação dos Estados e Municípios, no particular, destina-se a **“suprir lacunas ou omissões do governo central”**³⁵, o que é o oposto do praticado pelo legislador de Toledo, que simplesmente abriu uma fenda no programa nacional de enfrentamento à COVID, para declarar que naquele município ninguém pode ser obrigado a exibir comprovantes de vacinação.

Recorde-se que, em decisão unipessoal já referida, o Min. Luís Roberto Barroso deferiu medida cautelar em arguição de descumprimento de preceito fundamental, para suspender os efeitos de lei do Município de Uberlândia que, tal qual a Lei “R” nº 119/2021, de Toledo, vedava a exigência de comprovantes de vacinação no território daquela unidade. Um dos argumentos foi justamente a intromissão do legislador municipal em espaço ocupado pelas normas gerais da União, sem a demonstração de peculiaridade local que justificasse a diferenciação. Eis a fundamentação:

“19. Além disso, a lei municipal também estabelece disciplina em sentido contrário à norma geral estabelecida em pela lei federal. O art. 3º, III, d, da Lei federal nº 13.979/2020 (objeto das ADIs 6.586 e 6.587) permite a determinação de vacinação compulsória para enfrentamento da pandemia da Covid-19. [...] 20. A lei municipal, portanto, contraria a disciplina federal sem que existam peculiaridades locais que justifiquem o tratamento diferenciado no âmbito do município (art. 30, II, da CF).”³⁶

³³ STF, ADPF nº 109/SP, Plenário, Rel. Min. **Edson Fachin**, j. em 30/11/2017, do voto condutor do acórdão, destacado.

³⁴ STF, ADPF nº 756-TPI-oitava-Ref, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, Tribunal Pleno, j. em 10/1/2022.

³⁵ STF, ADPF nº 770-MC-Ref, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, Tribunal Pleno, j. em 24/2/2021.

³⁶ STF, ADPF nº 946-MC/MG, Rel. Min. **Roberto Barroso**, j. em 6/4/2022.





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

Mais ainda: o Município de Toledo se autodeclarou zona imune à vacinação compulsória, o que retiraria a eficácia de possíveis ordens advindas da direção nacional ou da direção estadual do SUS. O Poder Legislativo de Toledo desprezou que o Município faz parte do Estado e do País, agindo como se tivesse irrestrita autonomia para legislar sobre o tema.

No ponto, calha reavivar um dos itens da já citada tese de repercussão geral fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 1267879: **“É constitucional a obrigatoriedade de imunização por meio de vacina que, registrada em órgão de vigilância sanitária [...] (iii) seja objeto de determinação da União, Estado, Distrito Federal ou Município, com base em consenso médico-científico”**³⁷.

Pelos fundamentos expostos, pleiteia-se a declaração de inconstitucionalidade formal da íntegra da Lei “R” nº 119, de 23 de dezembro de 2021, do Município de Toledo, por extrapolar a competência legislativa municipal para suplementar a legislação federal em tema de saúde pública (arts. 12, inciso II, 13, inciso XII e § 1º, e 17, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná; arts. 23, inciso II, 24, inciso XII e §§ 1º a 4º, e 30, inciso II, da Constituição da República).

VI.2. Vício de iniciativa

A Lei “R” nº 119, de 23 de dezembro de 2021, do Município de Toledo, ressurte-se de outro vício, desta feita hospedado em sua gênese.

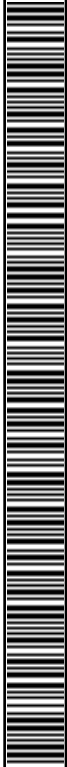
Com efeito, o processo legislativo foi deflagrado por iniciativa do vereador Marcelo Marques, autor do projeto de Lei nº 134/2021³⁸. Sucede que a Lei impugnada trata de assuntos relacionados a regime jurídico de servidores públicos, que reclamam a iniciativa do Prefeito.

É que seu art. 5º assegura aos agentes públicos municipais a prerrogativa de não se vacinarem e prevê a possibilidade de se punir o servidor municipal que atuar **“de maneira contrária ao disposto nesta Lei.”** Em hipóteses tais, a iniciativa do Chefe do Poder Executivo é assegurada pelo art. 66, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná.

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

³⁷ STF, ARE nº 1267879, Rel. Min. **Roberto Barroso**, Tribunal Pleno, j. 17/12/2020. Destacado.

³⁸ Processo legislativo – cópia anexa.





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. 1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º). 2. Inconstitucionalidade formal. Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos. 3. Ação Direta julgada procedente”.³⁹

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei do Estado do Amapá. 3. Organização, estrutura e atribuições de Secretaria Estadual. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. 4. Exigência de consignação de dotação orçamentária para execução da lei. Matéria de iniciativa do Poder Executivo. Precedentes. 5. Ação julgada procedente”.⁴⁰

Para encerrar o tópico, é importante recordar que a sanção do Prefeito não sana o vício de iniciativa⁴¹. A questão se encontra hoje pacificada, especialmente após o Supremo Tribunal Federal reconhecer a insubsistência de sua Súmula nº 5, mercê de sua incompatibilidade com a Carta Política de 1988.⁴²

Posto isso, requer-se a declaração de inconstitucionalidade formal da íntegra da Lei “R” nº 119, de 23 de dezembro de 2021, do Município de Toledo, pois disciplina o regime jurídico de servidores públicos do Poder Executivo (art. 66, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná).

VII. Cautelar

Lado outro, porque recente a legislação (**TJPR, ADI nº 1336648-0, Relª. Desª. Maria José de Toledo Marcondes Teixeira, Órgão Especial, j. em 18/05/2015; TJPR, ADI nº 1331625-7, Rel. Des. José Augusto Gomes Aniceto, Órgão Especial, j. em 30/03/2015; TJPR, ADI nº 1201875-6, Rel. Des. Campos Marques, Órgão Especial, j. em 1º/9/2014**); e porque evidenciado o fundado

³⁹ STF, ADI nº 4288, Rel. Min. **Edson Fachin**, Rel. p/ Acórdão Min. **Alexandre de Moraes**, Tribunal Pleno, j. em 29/06/2020.

⁴⁰ STF, ADI nº 3178, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, j. em 27/09/2006.

⁴¹ Nesse sentido: STF, ADI nº 6337, Relª. Minª. **Rosa Weber**, Tribunal Pleno, j. em 24/8/2020; STF, ADI nº 3627, Rel. Min. **Teori Zavascki**, Tribunal Pleno, j. em 6/11/2014; STF, ADI nº 700, Rel. Min. **Maurício Corrêa**, Tribunal Pleno, j. em 23/5/2001.

⁴² STF, ADI nº 1381 MC, Rel. Min. **Celso de Mello**, Tribunal Pleno, j. em 7/12/1995.





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

receio de dano irreparável e/ou de difícil reparação, exteriorizado pela vigência de lei que, na prática, inviabiliza possível estratégia de política pública baseada em vacinação compulsória, 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 Toledo um *periculum in mora* inverso. A razão é simples: a suspensão da lei tornará lícita a imposição de vacinação compulsória e a correspondente exigência de passaportes vacinais, caso a medida se apresente necessária nos próximos estágios da pandemia, o que não é de se descartar, pois a recente experiência com a fase introduzida pela variante *ômicron* demonstrou que o número de infecções pode aumentar rapidamente.

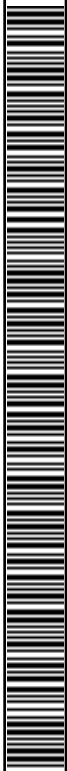
Nesse ponto, dois fatores impedem que se tenha segurança sobre o fim da pandemia: há países, em especial a China, que ainda enfrentam surtos severos da doença; lamentavelmente, a curva de casos e de óbitos, no Brasil, vem apresentando tendência de crescimento nos últimos dias⁴³.

Então, para evitar que o Poder Executivo de Toledo, encarregado que é da gestão local do sistema de saúde, se submeta a comando normativo evidentemente inconstitucional, 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, Tribunal Pleno, j. em 23/4/1993; STF, ADI nº 6062 MC-Ref, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. em 1º/8/2019**).

Reprise-se que lei de igual teor, editada pelo Município de Uberlândia, foi recentemente suspensa, em sede de tutela de urgência, por determinação monocrática de Ministro do Supremo Tribunal Federal, quando expôs que **“o perigo na demora é indiscutível, uma vez que se está diante de emergência de saúde pública de nível internacional, ainda em curso. A manutenção dos efeitos da lei municipal questionada acarreta desestímulo à adesão à vacina e coloca em risco a vida e a saúde da coletividade.”**⁴⁴

⁴³ Disponível em: <<https://g1.globo.com/saude/coronavirus/noticia/2022/05/01/brasil-tem-16-mortes-por-covid-19-em-24-horas-media-movel-tem-terceiro-dia-de-tendencia-de-alta.ghtml>>. Acesso em 2/5/2022.

⁴⁴ **STF**, ADPF nº 946-MC/MG, Rel. Min. **Roberto Barroso**, j. em 6/4/2022.





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

VII. Pedidos

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

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

b) seja propiciada a ouvida do Município de Toledo, Paraná, e da Câmara de Vereadores respectiva acerca da tutela provisória (Lei nº 9.868/99, art. 10, *caput*; RITJPR, art. 257) e, na sequência, sobre o mérito da declaração de inconstitucionalidade (Lei nº 9.868/1999, art. 6º; RITJPR, art. 249).

c) seja ouvida a douta Procuradoria-Geral do Estado, curadora da presunção de constitucionalidade das leis, sobre a cautelar (Lei nº 9.868/99, art. 10, parágrafo 1º; RITJPR, art. 257, parágrafo 1º) e, na sequência, sobre o mérito da declaração de inconstitucionalidade (CE, art. 113, parágrafo 2º; Lei nº 9.868/1999, art. 8º; RITJPR, art. 251).

d) ao final, confirmada a liminar, requer-se a **procedência** do pedido, a fim de que seja declarada a **inconstitucionalidade material** da Lei “R” nº 119, de 23 de dezembro de 2021, do Município de Toledo, Estado do Paraná, já que se trata de ato normativo frontalmente contrário ao direito à saúde (art. 167, da Constituição do Estado do Paraná; art. 196, da Constituição da República), ao objetivo fundamental de se construir uma sociedade solidária (art. 3º, inciso I, da Constituição da República) e que investe contra reserva de administração, afrontando a separação dos Poderes (arts. 7º, *caput*, e 168, da Constituição do Estado do Paraná; arts. 2º e 197, da Constituição da República); e, subsidiariamente, que seja declarada sua **inconstitucionalidade formal**, por extrapolar a competência legislativa municipal para suplementar a legislação federal em tema de saúde pública (arts. 12, inciso II, 13, inciso XII e § 1º, e 17, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná; arts. 23, inciso II, 24, inciso XII e §§ 1º a 4º, e 30, inciso II, da Constituição da República) e por ostentar vício de iniciativa, já que interfere no trato de regime jurídico de





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

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

servidores públicos do Poder Executivo, matérias que demandam iniciativa legislativa do Prefeito do Município (art. 66, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná).

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

Nestes termos,

Pede-se deferimento.

Curitiba, 9 de maio de 2022.

Gilberto Giacoia

Procurador-Geral de Justiça

Mauro Sérgio Rocha

Subprocurador-Geral de Justiça

Para Assuntos Jurídicos

Gustavo Henrique Rocha de Macedo

Promotor de Justiça

Assessor de Gabinete

