



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



PARECER N. 27/2022

PROJETO DE LEI N. 62/2021

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n. 62/2021, que "Dispõe sobre a proibição da exigência de apresentação do cartão de vacinação contra a COVID-19 para acesso a locais públicos ou privados no Município de Rio Branco, Estado do Acre, e dá outras providências".

INTERESSADA: Diretoria Legislativa

PROJETO DE LEI N. 62/2021. PROIBIÇÃO DA EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DO CARTÃO DE VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO A CALAMIDADES PÚBLICAS. INICIATIVA LEGISLATIVA CONCORRENTE. RESSALVA. LEGITIMIDADE DA VACINAÇÃO COMPULSÓRIA CONTRA COVID-19. FIXAÇÃO DE MEDIDAS COERCITIVAS INDIRETAS PARA IMPLEMENTAR A VACINAÇÃO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REJEIÇÃO.

1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer sobre o Projeto de Lei n. 62/2021, que "Dispõe sobre a proibição da exigência de apresentação do cartão de vacinação contra a COVID-19 para acesso a locais públicos ou privados no Município de Rio Branco, Estado do Acre, e dá outras providências".

Projeto de Lei juntado às fls. 02/03 e justificativa da propositura às fls. 04/17.

O art. 1º do projeto elenca o objetivo principal da lei, disciplinar a exigência de comprovante de vacinação contra Covid-19 no Município.

O art. 2º proíbe a exigência do comprovante de vacinação contra Covid-19 para acesso a locais públicos ou privados.

O art. 3º proíbe a cobrança do referido comprovante para a realização de atendimento médico ou ambulatorial, inclusive para cirurgias eletivas, nos serviços de saúde públicos ou privados.

O art. 4º veda a exigência de comprovante de vacinação contra Covid-19 de servidores, ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da Administração pública direta e indireta, empresas privadas bem como condição para o desempenho de suas funções. O parágrafo único proíbe a imposição de qualquer tipo de sanção àqueles que se opuserem a se vacinar contra Covid-19.

O art. 5º proíbe a exigência do comprovante de vacinação contra Covid-19 para ingresso nas escolas públicas ou privadas, bem como para participação em atividades educacionais. O parágrafo único estende a proibição ao ensino superior e técnico-profissionalizante.

O art. 6º relata que as vacinas são experimentos científicos emergenciais, portanto, não obrigatório e que o Estado usa de métodos coercitivos para obrigar o cidadão acreano a se vacinar, como também o menor de idade, sendo que, quanto a estes, compete exclusivamente às famílias decidir se vacinarão seus filhos contra Covid-19, cabendo aos órgãos competentes prestar-lhes todas as informações relativas a reações adversas.

O art. 7º obriga os médicos a notificar, à Secretaria de Saúde, todos os casos de reação à primeira dose da vacina contra Covid-19, atestando, se for o caso, que a pessoa não pode tomar a segunda dose da vacina. O parágrafo único estende a obrigatoriedade às reações referentes a doses subsequentes.

O art. 8º estabelece que as equipes de saúde envolvidas na aplicação das vacinas contra Covid-19 deverão ser conscientizadas dos sintomas apresentados por pessoas alérgicas, intolerantes ou detentoras de síndromes e doenças que possam se manifestar em decorrência da vacina, bem como das medidas a serem tomadas em caso de emergência. O parágrafo único

4



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



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

Na justificativa, o autor informa que a obrigatoriedade da exigência do comprovante de vacinação é inconstitucional e que a proposta visa garantir que a autonomia do indivíduo seja respeitada, impedindo a limitação de seus direitos fundamentais.

É o necessário a relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

À luz dos artigos 2º, § 2º c/c 15 da Lei municipal n. 2.168, de 14 de maio de 2016, incumbe a esta procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito da Câmara Municipal, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

2.1. Competência legislativa

Em princípio, o projeto de lei se enquadra nas autorizações para legislar franqueadas aos Municípios, de acordo com o que dispõem o art. 30, I, da Constituição Federal e o art. 22, I, da Constituição Estadual, por se tratar de matéria de interesse local, de relevância preponderante para os municípios de Rio Branco.

Cabe salientar que a proteção da saúde e a assistência pública são temas de competência administrativa comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, II, da Constituição Federal) e de competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, XII, da Constituição Federal), tendo os Municípios competência para suplementar a legislação federal e estadual nos limites do interesse local (art. 30, II, da Constituição Federal).

Outro não é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

Ementa: 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 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



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



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

No caso, o projeto traz normas relativas ao enfrentamento da pandemia de Covid-19 no Município de Rio Branco, enquadrando-se inequivocamente na competência municipal. **As disposições que, a nosso ver, ferem as regras de competência legislativa serão apontadas no item 2.3.**

2.2. Iniciativa

Em matéria de processo legislativo, a regra geral é a iniciativa concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. As matérias de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo estão delimitadas na Constituição Federal, na Constituição Estadual e, no âmbito municipal, na Lei Orgânica do Município de Rio Branco, que dispõem:

Constituição Federal. Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

Constituição Estadual. Art. 54. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao governador do Estado, ao Tribunal de Justiça do Estado, no âmbito de sua competência, satisfeitos os requisitos mínimos estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa do governador do Estado as leis que disponham sobre:

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autarquia do Poder Executivo, ou aumento de vencimento e da despesa pública;

II - fixação ou modificação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado;

III - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária;

IV – servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, reforma e transferência de integrantes da Polícia Militar do Estado para a inatividade.

V - organização do Ministério Público e da Procuradoria Geral do Estado; e

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgão do Poder Executivo.

Lei Orgânica. Art.36 - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:
(Redação dada pela Emenda a Lei Orgânica nº 30/2016)

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional ou aumento de sua remuneração; (Redação dada pela Emenda a Lei Orgânica nº 30/2016)

II – servidores públicos Municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda a Lei Orgânica nº 30/2016)

III – criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública Municipal. (Redação dada pela Emenda a Lei Orgânica nº 30/2016)

Como se nota, a definição das medidas de enfrentamento a calamidades públicas (assunto do projeto) é tema de iniciativa legislativa concorrente, pois essa matéria não consta da relação do art. 61, § 1º, da Constituição Federal, do art. 54, § 1º, da Carta Estadual e do art. 36 da Lei Orgânica.

E o STF firmou entendimento de que é exaustivo (*numerus clausus*) o rol de matérias sujeitas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo (art. 61 da Constituição Federal):

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. CONCESSÃO DEFINITIVA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. QUESTÃO DE ÍNDOLE PROCESSUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO I DO ARTIGO 2º. SUCUMBÊNCIA NA AÇÃO INVESTIGATÓRIA. PERDA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO III DO ARTIGO 2º. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO JUDICIAL QUE DETERMINAR O RESSARCIMENTO DAS DESPESAS REALIZADAS PELO ESTADO-MEMBRO. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO IV DO ARTIGO 2º. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA "E", E NO ARTIGO 5º, INCISO LXXIV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. 2. Reconhecimento, pelas Turmas desta Corte, da obrigatoriedade do custeio do exame de DNA pelo Estado-membro, em favor de hipossuficientes. 3. O custeio do exame pericial da justiça gratuita viabiliza o efetivo exercício do direito à assistência judiciária, consagrado no artigo 5º, inciso LXXIV, da CB/88. 4. O disposto no inciso I consubstancia matéria de índole processual --- concessão definitiva do benefício à assistência judiciária gratuita --- tema a ser disciplinado pela União. 5. Inconstitucionalidade do inciso III do artigo 2º que estabelece a perda do direito à assistência judiciária gratuita do sucumbente na ação investigatória que tenha sido proposta pelo Ministério Público e que tenha como suporte o resultado positivo do exame de DNA. Violação do disposto no inciso LXXIV do artigo 5º da Constituição de 1.988. 6. Fixação de prazo para cumprimento da decisão judicial que determinar o ressarcimento das despesas realizadas pelo Estado-membro. Inconstitucionalidade do inciso IV do artigo 2º. 7. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais os incisos I, III e IV, do artigo 2º, bem como a expressão "no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação", constante do caput do artigo 3º da Lei n. 50/04 do Estado do Amazonas. (ADI 3394, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2007, DJe-087 DIVULG 23-08-2007 PUBLIC 24-08-2007 REPUBLICAÇÃO: DJe-152 DIVULG 14-08-2008 PUBLIC 15-08-2008 EMENT VOL-02328-01 PP-00099 DJ 24-08-2007 PP-00023 RT v. 96, n. 866, 2007, p. 112-117)

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Logo, é formalmente constitucional a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre questões atinentes ao enfrentamento de calamidades sanitárias.

Acrescente-se que, no âmbito federal, foram editadas diversas leis de iniciativa parlamentar que tratam sobre o enfrentamento da pandemia de coronavírus, podendo-se mencionar:

4



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



- Lei Complementar n. 173/2020, que "Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências."
- Lei n. 14.006/2020, que "Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para estabelecer o prazo de 72 (setenta e duas) horas para que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) autorize a importação e distribuição de quaisquer materiais, medicamentos, equipamentos e insumos da área de saúde registrados por autoridade sanitária estrangeira e autorizados à distribuição comercial em seus respectivos países; e dá outras providências."
- Lei n. 14.019/2020, que "Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre a obrigatoriedade do uso de máscaras de proteção individual para circulação em espaços públicos e privados acessíveis ao público, em vias públicas e em transportes públicos, sobre a adoção de medidas de assepsia de locais de acesso público, inclusive transportes públicos, e sobre a disponibilização de produtos saneantes aos usuários durante a vigência das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19."
- Lei n. 14.021/2020, que "Dispõe sobre medidas de proteção social para prevenção do contágio e da disseminação da Covid-19 nos territórios indígenas; cria o Plano Emergencial para Enfrentamento à Covid-19 nos territórios indígenas; estipula medidas de apoio às comunidades quilombolas, aos pescadores artesanais e aos demais povos e comunidades tradicionais para o enfrentamento à Covid-19; e altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, a fim de assegurar aporte de recursos adicionais nas situações emergenciais e de calamidade pública."
- Lei n. 14.022/2020, que "Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dispõe sobre medidas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher e de enfrentamento à violência contra crianças, adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência durante a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019."¹
- Lei n. 14.023/2020, que "Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para determinar a adoção de medidas imediatas que preservem a saúde e a vida de todos os profissionais considerados essenciais ao controle de doenças e à manutenção da ordem pública, durante a emergência de saúde pública decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019."

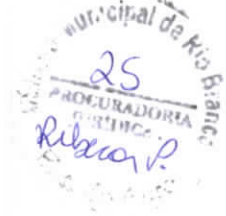
Nenhuma dessas leis foi declarada inconstitucional pelo STF.

Pelo contrário, ao apreciar a Lei Complementar n. 173/2020 — de iniciativa parlamentar —, a Corte Suprema, com base nos arts. 23, parágrafo único, e 24, I, da Constituição Federal, assentou a inexistência de vício de iniciativa e a constitucionalidade da norma, nos seguintes termos:

¹ Dentre outras providências, esta Lei **incluiu, dentre os serviços públicos e atividades essenciais**, cujo funcionamento deverá ser resguardado, os relacionados ao atendimento a mulheres em situação de violência doméstica e familiar, nos termos da Lei nº 11.340/2006, a crianças, a adolescentes, a pessoas idosas e a pessoas com deficiência vítimas de crimes tipificados na Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), na Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), na Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), e no Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal).



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



Ementa: AÇÕES DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 173/2020. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS (COVID-19). ALTERAÇÕES NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LC 101/2000. PRELIMINARES. CONHECIMENTO PARCIAL DA ADI 6442. § 5º DO ART. 7º. NORMA DE EFICÁCIA EXAURIDA. MÉRITO. ARTS. 2º, § 6º, 7º E 8º. **CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DAS NORMAS**. NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO E RESPONSABILIDADE FISCAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PADRÕES DE PRUDÊNCIA FISCAL. MECANISMOS DE SOLIDARIEDADE FEDERATIVA FISCAL. ENFRENTAMENTO DE CRISE SANITÁRIA E FISCAL DECORRENTES DA PANDEMIA. COMPETÊNCIA BASEADA NO ART. 169 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS, DA PROPORCIONALIDADE, DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. RENÚNCIA DE DEMANDA JUDICIAL. NORMA DE CARÁTER FACULTATIVO. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA DIRIMIR CONFLITOS FEDERATIVOS. IMPROCEDÊNCIA. 1. A Jurisdição Constitucional abstrata brasileira não admite o ajuizamento ou a continuidade de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo já revogado, substancialmente alterado ou cuja eficácia já tenha se esgotado, independentemente do fato de terem produzido efeitos concretos residuais. Precedentes. Não conhecimento da ADI 6442 quanto à impugnação do art. 5º, § 7º, da LC 173/2020. 2. Ausência de violação ao processo legislativo em razão de as deliberações no Congresso Nacional terem ocorrido por meio do Sistema de Deliberação Remota. Normalidade da tramitação da lei. **Ausência de vício de iniciativa legislativa, uma vez que as normas versadas na lei não dizem respeito ao regime jurídico dos servidores públicos, mas sim sobre a organização financeira dos entes federativos.** 3. O § 6º do art. 2º da LC 173/2020 não ofende a autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios, uma vez que a norma apenas confere uma benesse fiscal condicionada à renúncia de uma pretensão deduzida em juízo, a critério do gestor público respectivo. 4. O art. 7º, primeira parte, da LC 173/2020, reforça a necessidade de uma gestão fiscal transparente e planejada, impedindo que atos que atentem contra a responsabilidade fiscal sejam transferidos para o próximo gestor, principalmente quando em jogo despesas com pessoal. A norma, assim, não representa afronta ao pacto federativo, uma vez que diz respeito a tema relativo à prudência fiscal aplicada a todos os entes da federação. 5. Quanto à alteração do art. 65 da LRF, o art. 7º da LC 173/2020 nada mais fez do que possibilitar uma flexibilização temporária das amarras fiscais impostas pela LRF em caso de enfrentamento de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional. 6. A norma do art. 8º da LC 173/2020 estabeleceu diversas proibições temporárias direcionadas a todos os entes públicos, em sua maioria ligadas diretamente ao aumento de despesas com pessoal. Nesse sentido, a norma impugnada traz medidas de contenção de gastos com funcionalismo, destinadas a impedir novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes, permitindo, assim, o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19. 7. Os arts. 7º e 8º da LC 173/2020 pretendem, a um só tempo, evitar que a irresponsabilidade fiscal do ente federativo, por incompetência ou populismo, seja sustentada e compensada pela União, em detrimento dos demais entes federativos. A previsão de contenção de gastos com o aumento de despesas obrigatórias com pessoal, principalmente no cenário de enfrentamento de uma pandemia, é absolutamente consentânea com as normas da Constituição Federal e com o fortalecimento do federalismo fiscal responsável. 8. As providências estabelecidas nos arts. 7º e 8º da LC 173/2020 versam sobre normas de direito financeiro, cujo objetivo é permitir que os entes federados empreguem esforços orçamentários para o enfrentamento da pandemia e impedir o aumento de despesas ao fim do mandato

[Assinatura]



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



do gestor público, pelo que se mostra compatível com o art. 169 da Constituição Federal. Não há redução do valor da remuneração dos servidores públicos, uma vez que apenas proibiu-se, temporariamente, o aumento de despesas com pessoal para possibilitar que os entes federados enfrentem as crises decorrentes da pandemia de COVID-19, buscando sempre a manutenção do equilíbrio fiscal. 9. O art. 2º, § 6º da LC 173/2020, ao prever o instituto da renúncia de direito material em âmbito de disputa judicial entre a União e os demais entes não viola o princípio do devido processo legal. Norma de caráter facultativo. 10. Incompetência originária do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para conhecer e dirimir conflito decorrente da aplicação do § 6º do art. 2º da LC 173/2020. Inaplicabilidade do art. 102, I, f, da CF, por ausência de risco ao equilíbrio federativo. 11. Conhecimento parcial da ADI 6442. Julgamento pela improcedência das ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525.

(ADI 6442, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-055 DIVULG 22-03-2021 PUBLIC 23-03-2021)

A competência privativa do Chefe do Executivo para decretar situação de emergência ou calamidade pública (art. 78, XXI, da Constituição Estadual e art. 58, XV, da Lei Orgânica) não obsta que o Poder Legislativo edite leis sobre essas questões, observando as normas materiais da Constituição.

Assim, **no geral**, o Projeto de Lei n. 62/2021 não padece de vício de iniciativa, porquanto não trata da estrutura da Administração ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos².

Tampouco desrespeita a competência do Prefeito para decretar calamidade pública e o princípio da separação de poderes (arts. 6º e 78, XXI, da Constituição Estadual e arts. 5º e 58, XV, da Lei Orgânica).

Entretanto, **esse não é o posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado do Acre**, que afirmou a inconstitucionalidade formal da Lei Estadual n. 3.646/2020³, lei de iniciativa parlamentar que versam sobre calamidades públicas. Eis a ementa da decisão:

CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO. MANIFESTAÇÃO PRÉVIA DA ALEAC. DISPENSA. LEI ESTADUAL N. 3.646/20. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. AFRONTA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.

1. Para julgamento de medida cautelar, aplicar-se-á, por analogia, a Lei n. 9.868/1999, em alguns aspectos, diante da falta de previsão no Regimento Interno deste Tribunal.

2. É possível averiguar uma aparente inconstitucionalidade formal da Lei Estadual nº 3.646/20, eis que a regulamentação da matéria é afeta a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo do Estado.

3. Resta autorizada a dispensa da manifestação prévia da Assembleia Legislativa do Estado do Acre, nos termos do §2º do art.254, do RITJAC;

4. Concedida medida cautelar com efeito ex tunc, ante a presença da fumaça do bom direito e do perigo da demora.

(Medida Cautelar na ADI 1001751-06.2020.8.01.0000, Tribunal Pleno Jurisdicional, Relatora Des.ª Waldirene Cordeiro, decisão proferida em 11/11/2020)

² As disposições do projeto de lei que, a nosso ver, ferem as regras de iniciativa legislativa serão apontadas no item 2.3.

³ "Estabelece as Igrejas e os Templos de qualquer culto como atividade essencial em períodos de calamidade pública."



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



Nessa decisão, o Tribunal acolheu o argumento de que os atos normativos feriam a competência do Chefe do Poder Executivo para decretar calamidades públicas e o princípio da separação de poderes.

Essa tese foi reafirmada na apreciação da constitucionalidade da Lei n. 2.373/2020, do Município de Rio Branco, que também tratava de calamidade pública. Eis trechos do voto da relatora:

A referida norma, de iniciativa de um parlamentar municipal, como visto, em que eleva a prática do "exercício físico" à categoria de atividade essencial, abriu margem para o funcionamento indistinto e irrestrito de academias e estabelecimentos correlatos, em exato momento que se exigia a limitação de tais atividades, tal qual ocorreu - e ainda poderá vir a ocorrer - queira Deus não.

Assim, sem quaisquer dúvidas, no sentido formal, houve invasão à esfera de competência, se não bastasse, em formato invertido, posto que emanado de autoridade incompetente para o *mister*.

O art. 36 da Lei Orgânica do Município de Rio Branco determina que cabe privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que versem, dentre outros, organização administrativa e serviços públicos.

Na mesma via de raciocínio, a Constituição deste Estado, em seu artigo 78, inciso XXI, c/c a interpretação teleológica da Lei Federal n. 12.608/2012, regulamentada pelo Decreto n. 7.257/2016, a política nacional de prevenção, definição, monitoramento, decretação, mitigação, resposta e redução de riscos de situações de desastres e de estado de 'calamidade pública' diz que é de competência privativa dos Chefes do Executivo, a quem compete o exercício do poder de polícia sanitária para mitigar os efeitos danosos em casos excepcionais como os ilustrados.

[...]

Não há dúvida que a competência para a formulação de gestão de políticas públicas e medidas de prevenção, riscos e de danos de situação de desastre estatal de calamidade pública cabe ao Poder Executivo – Federal, Estadual e Municipal.

À vista disso, resta evidente a flagrante violação ao artigo 78, Inciso XXI, da Constituição Estadual acima já explanada, correlacionado com a Constituição Federal, razão pela qual caminho outro não resta em reconhecer a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.373/2020.

(Representação de Inconstitucionalidade, Relator (a): Des^a. Denise Bonfim; Comarca: N/A; Número do Processo: 1000059-35.2021.8.01.0000; Órgão julgador: Tribunal Pleno Jurisdicional; Data do julgamento: 01/12/2021; Data de registro: 01/12/2021)

Logo, a despeito da nossa posição sobre o tema, vale alertar que o Tribunal de Justiça do Estado do Acre, em situações semelhantes, tem decidido que a definição das medidas de enfrentamento a calamidades públicas é matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

2.3. Inconstitucionalidade formal dos arts. 4º e 5º do projeto

Excepcionando o disposto nos itens 2.1 e 2.2 deste parecer, frisamos que o art. 4º do projeto, ao impedir a exigência do comprovante vacinal como condição para o trabalho em empresas privadas e vedar a imposição de sanções ao trabalhador que não se vacinar, acaba por regular relação laboral, invadindo a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (art. 22, I, da Constituição).

Ademais, os arts. 4º e 5º da proposição versam sobre regime jurídico de servidores públicos e obrigações de órgãos públicos (estabelecimentos de ensino públicos), afetando inclusive a

9



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



autonomia de outros entes federativos (art. 18 da Constituição Federal), pois os dispositivos não se restringem à Administração municipal.

Como é cediço, cabe privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa das leis que versem sobre atribuições de órgãos públicos e regime jurídico de servidores (arts. 61, § 1º, II, c e e, da Constituição Federal; art. 54, IV e VI, da Constituição Estadual; art. 36, II e III, da Lei Orgânica).

Sobre esse tema, o STF decidiu:

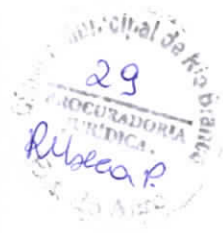
Ementa: Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei estadual. Proibição da venda de fardas e acessórios das polícias federal, civil e militar e das Forças Armadas, em estabelecimentos comerciais do Estado. Distribuição de competências. Procedência em parte. 1. Lei estadual 12.636/2007 de São Paulo, de iniciativa da Assembleia Legislativa, que proíbe a venda de fardas e acessórios das polícias federal, civil e militar e das Forças Armadas, em estabelecimentos comerciais do Estado. Competência concorrente para legislar sobre produção e consumo (art. 24, V, CF/88). Possibilidade. 2. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária (art. 24, § 4º, CF/1988). Superveniência da Lei federal 12.664/2012 que dispõe sobre a comercialização de vestuários, distintivos e insígnias em âmbito nacional, em estabelecimentos credenciados. Suspensão da eficácia dos art. 1º, 2º e 5º da Lei estadual nº 12.636/2007. 3. Lei estadual que prevê a obrigação de identificação do usuário no fardamento, o fornecimento gratuito dos uniformes e a fiscalização do cumprimento da Lei à Secretaria Estadual. Vício de inconstitucionalidade formal dos arts. 3º, 4º e 6º da Lei estadual, por violarem o art. 84, inc. VI, a, e o art. 61, §1º, inc. II, e, ambos da CF/88. Inconstitucionalidade, por arrastamento, dos art. 7º, 8º e 9º da Lei estadual. 4. Pedido da ação direta julgado parcialmente procedente, com a fixação da seguinte tese: "Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, "e" e art. 84, VI, da Constituição Federal)." (ADI 3981, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-124 DIVULG 19-05-2020 PUBLIC 20-05-2020)

Ementa: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL N. 11.614/2001. MODIFICAÇÃO NO ESTATUTO DOS SERVIDORES MILITARES DA BRIGADA MILITAR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido que o disposto no art. 61, § 1º, II, "c", da Constituição Federal estabelece regra de iniciativa privativa do chefe do poder executivo para dispor sobre o regime jurídico dos servidores públicos. Precedentes. 2. Ofende o princípio da separação dos poderes lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre o regime jurídico dos servidores públicos. Precedentes. 3. Ação direta julgada procedente. (ADI 2466, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-118 DIVULG 05-06-2017 PUBLIC 06-06-2017)

Ementa: CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. PRESENÇA DE SEGUNDO PROFESSOR DE TURMA NAS SALAS DE AULA EM ESCOLAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA RECONHECIDA. PROCEDÊNCIA. 1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a não complexidade da questão de direito em discussão e a completa instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999. 2. Ao estabelecer a obrigatoriedade de as escolas públicas de educação básica de Santa Catarina manterem a presença de um segundo professor de turma nas salas de aula que tiverem alunos com diagnóstico de deficiências e transtornos especificados no texto normativo, a



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



lei estadual, de iniciativa parlamentar, viola regra constitucional que determina a iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (CF, art. 61, § 1º, II, c). 3. Medida Cautelar confirmada. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 5786, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-210 DIVULG 25-09-2019 PUBLIC 26-09-2019)

Logo, no tocante aos servidores públicos e instituições de ensino públicas, os arts. 4º e 5º do projeto adentram em matéria de iniciativa privativa do Presidente da República, do Governador do Estado e do Prefeito, incorrendo em inconstitucionalidade formal.

2.4. Espécie normativa

Quanto à espécie normativa utilizada, o projeto não versa sobre matérias reservadas às leis complementares (art. 43, § 1º, da Lei Orgânica), podendo ser veiculado por lei ordinária.

2.5. Mérito

O Projeto de Lei n. 62/2021 tem por objetivo principal vedar a exigência de apresentação do cartão de vacinação contra Covid-19 como condição para:

- a) Acesso a locais públicos e privados;
- b) Realização de atendimento médico ou ambulatorial, inclusive para cirurgias eletivas;
- c) Desempenho de funções na Administração direta e indireta e nas empresas privadas;
- d) Ingresso em estabelecimentos de ensino públicos e privados e participação em atividades educacionais, inclusive no ensino superior e na educação técnico-profissionalizante.

Todavia, o Supremo Tribunal Federal deu interpretação conforme a Constituição ao art. 13, III, d, da Lei n. 13.979/2020 e assentou a legitimidade da vacinação compulsória contra a Covid-19 e a possibilidade de fixação de medidas coercitivas indiretas para implementar a imunização, dentre as quais se inclui a restrição ao exercício de certas atividades ou à frequência de determinados lugares, desde que previstas em lei ou dela decorrentes. Tais medidas podem ser implementadas tanto pela União quanto pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, no exercício da competência material prevista no art. 23, II, da Constituição Federal.

Eis a ementa da decisão:

Ementa: AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. VACINAÇÃO COMPULSÓRIA CONTRA A COVID-19 PREVISTA NA LEI 13.979/2020. PRETENSÃO DE ALCANÇAR A IMUNIDADE DE REBANHO. PROTEÇÃO DA COLETIVIDADE, EM ESPECIAL DOS MAIS VULNERÁVEIS. **DIREITO SOCIAL À SAÚDE**. PROIBIÇÃO DE VACINAÇÃO FORÇADA. EXIGÊNCIA DE PRÉVIO CONSENTIMENTO INFORMADO DO USUÁRIO. INTANGIBILIDADE DO CORPO HUMANO. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA. INVIOABILIDADE DO DIREITO À VIDA, LIBERDADE, SEGURANÇA, PROPRIEDADE, INTIMIDADE E VIDA PRIVADA. VEDAÇÃO DA TORTURA E DO TRATAMENTO DESUMANO OU DEGRADANTE. **COMPULSORIEDADE DA IMUNIZAÇÃO A SER ALCANÇADA MEDIANTE RESTRIÇÕES INDIRETAS**. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS E ANÁLISES DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA SEGURANÇA E EFICÁCIA DAS VACINAS. LIMITES À OBRIGATORIEDADE DA IMUNIZAÇÃO CONSISTENTES NA ESTRITA OBSERVÂNCIA DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS. COMPETÊNCIA COMUM DA UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS PARA CUIDAR DA SAÚDE E ASSISTÊNCIA PÚBLICA. ADIS CONHECIDAS E JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES. I – A vacinação em massa da população constitui medida adotada pelas autoridades de saúde pública, com caráter preventivo, apta a reduzir a mortalidade

qf



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



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

(ADI 6586, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-063 DIVULG 06-04-2021 PUBLIC 07-04-2021)

Pontue-se que, em sede de repercussão geral, a Corte Suprema decidiu que é obrigatória a vacinação de crianças e adolescentes e é ilegítima a recusa dos pais em vacinarem os filhos por motivo de convicção filosófica. Na ocasião, o STF asseverou que a liberdade de consciência precisa ser ponderada com a proteção da vida e da saúde de todos, bem como a proteção prioritária da criança e do adolescente (arts. 5º, 196 e 227 da Constituição Federal):

Ementa: Direito constitucional. Recurso extraordinário. Repercussão geral. Vacinação obrigatória de crianças e adolescentes. Ilegitimidade da recusa dos pais em vacinarem os filhos por motivo de convicção filosófica. 1. Recurso contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) que determinou que pais veganos submetessem o filho menor às vacinações definidas como obrigatórias pelo Ministério da Saúde, a despeito de suas convicções filosóficas. 2. A luta contra epidemias é um capítulo antigo da história. Não obstante o Brasil e o mundo estejam vivendo neste momento a maior pandemia dos últimos cem anos, a da Covid-19, outras doenças altamente contagiosas já haviam desafiado a ciência e



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



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

(ARE 1267879, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-064 DIVULG 07-04-2021 PUBLIC 08-04-2021)

A exigência do comprovante de vacinação para acesso a determinados locais ou para a realização de atividades é uma das providências frequentemente adotadas para alcançar a compulsoriedade da imunização, motivo pelo qual o STF tem reiteradamente decidido pela viabilidade jurídica de tal medida, conforme segue:

[...] Inicialmente, verifico que o impetrante impugna ato administrativo editado pelo Presidente do Superior Tribunal de Justiça, passível de apreciação pela Justiça Federal de primeiro grau. Na hipótese de mandado de segurança, competiria à Corte Especial do próprio STJ debruçar-se sobre ele.

A pretexto de defender direito de ir e vir, o impetrante maneja o presente habeas corpus, a fim de se desobrigar-se da vacinação para ingressar nas dependência do STJ.

Não há qualquer ilegalidade ou inconstitucionalidade nos atos impugnados, a reclamar a concessão da ordem de ofício.

Não é verdadeira a afirmação de que os atos impugnados estão dissociados do quanto decidido por esta Corte. Aliás, por diversas vezes durante a pandemia, o

4



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa

32
PROCURADORIA GERAL
RUBEN P.

Supremo Tribunal Federal se revelou firme no entendimento de que é constitucional a exigência de vacinação.

Inclusive, os atos impugnados seguem o ato administrativo editado pela Presidência desta Corte, por meio do qual é exigido comprovante de vacinação para ingresso nas dependências da Suprema Corte (Resolução 748/2021).

Os atos impugnados, assim, estão em perfeita sintonia com o decidido na ADI 6586/DF:

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

Diante do exposto, não verifico ilegalidade a ensejar a concessão da ordem.

Ante o exposto, nego seguimento ao habeas corpus. (art. 21, § 1º, RISTF) [...]

(HC 210215 / DF - DISTRITO FEDERAL, Decisão monocrática, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Julgamento: 15/12/2021, Publicação: 07/01/2022)

[...] Com efeito, nas ADIs 6.587/DF e 6.586/DF, de minha relatoria, o STF evidenciou, dentre outras indicações, que a política pública relativa à vacinação deve tomar por base evidências científicas e análises estratégicas pertinentes.

Nunca é demais recordar que a saúde, segundo a Constituição Federal, é um direito de todos e um dever irrenunciável do Estado brasileiro, garantido mediante políticas públicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos (art. 196 da CF), cujo principal pilar é o Sistema Único de Saúde - SUS (art. 198 da CF).

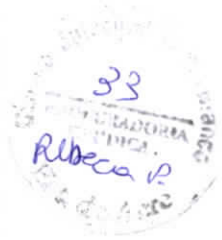
Da leitura do art. 198 do Texto Magno, extrai-se que compete à União assumir a coordenação das atividades do setor, incumbindo-lhe, em especial, executar ações de vigilância epidemiológica e sanitária em circunstâncias especiais, como na ocorrência de agravos inusitados à saúde, que possam escapar do controle da direção estadual do SUS ou que representem risco de disseminação nacional, conforme estabelece o disposto no art. 16, III, a, e parágrafo único, da Lei 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde).

Na coordenação do PNI, e bem assim ao se posicionar sobre a exigência de comprovação de vacinação em instituições federais de ensino, a União deverá levar em consideração, por expresse mandamento legal, as evidências científicas e análises estratégicas em saúde, nos termos do art. 3º, § 1º, da Lei 13.979/2020, cuja vigência se mantém na medida em que, na Sessão Virtual realizada entre 26/2 e 5/3/2021, o Plenário do STF referendou a cautelar por mim deferida nos autos da ADI 6.625-MC-Ref/DF, para conferir interpretação conforme à Constituição ao art.

CP



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



8º da Lei 13.979/2020, com a redação dada pela Lei 14.035/2020, a fim de manter em vigor as medidas extraordinárias previstas nos arts. 3º, 3º-A, 3º-B, 3º-C, 3º-D, 3º-E, 3º-F, 3º-G, 3º-H e 3º-J, inclusive dos respectivos parágrafos, incisos e alíneas.

Não é o que se verifica no ato impugnado, o qual, além de contrariar as evidências científicas e análises estratégicas em saúde ao desestimular a vacinação, ainda sustenta a exigência de lei federal em sentido estrito para que as instituições pudessem estabelecer tal restrição, quando já existe a Lei 13.979/2020, cujo art. 3º, caput, III, d prevê que

“[...] as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas:

[...]

III – determinação de realização compulsória de:

[...]

d) vacinação e outras medidas profiláticas”.

[...]

As instituições de ensino têm, portanto, autoridade para exercer sua autonomia universitária e podem legitimamente exigir a comprovação de vacinação, com fulcro no art. 3º, III, d, da Lei 13.979/2020.

Vale lembrar, por derradeiro, que este Supremo Tribunal Federal, no julgamento das já citadas ADIs 6586 e 6587, em acórdão de minha relatoria, assim se pronunciou sobre a exigência de comprovação de vacinação para exercício de determinados direitos:

[...]

Ante o exposto, defiro a tutela de urgência para determinar a imediata suspensão do despacho de 29 de dezembro de 2021 do Ministério da Educação, que aprovou o Parecer 01169/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU, proibindo a exigência de vacinação contra a Covid-19 como condicionante ao retorno das atividades acadêmicas presenciais.

[...]

(ADPF 756 TPI-décima segunda / DF - DISTRITO FEDERAL, Decisão monocrática, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Julgamento: 31/12/2021, Publicação: 10/01/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-001 DIVULG 07/01/2022 PUBLIC 10/01/2022)

Ementa: 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



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa

34
PROCURADORIA
LEGISLATIVA
Ribeiro P.
2022-02-03

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. (ADPF 898 MC / DF - DISTRITO FEDERAL, Decisão monocrática, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Julgamento: 12/11/2021, Publicação: 16/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-225 DIVULG 12/11/2021 PUBLIC 16/11/2021)

Como se nota, o projeto de lei contraria a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, porquanto impede a imposição de medidas coercitivas tendentes a assegurar a vacinação obrigatória contra a Covid-19 e decorrentes no art. 3º, III, d, da Lei n. 13.979/2020, sendo recomendável a rejeição da proposta.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria entende que há óbice jurídico para a aprovação do Projeto de Lei n. 62/2021.

Recomenda-se que o projeto tramite na Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final e na Comissão de Saúde e Assistência Social.

É o parecer.

Rio Branco-Acre, 3 de fevereiro de 2022.


Renan Braga e Braga
Procurador



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL**

35
RECEBIDO
CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
ESTADO DO ACRE

PROJETO DE LEI Nº. 62/2021

ASSUNTO: “DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DA EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DO CARTÃO DE VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19 PARA ACESSO A LOCAIS PÚBLICOS OU PRIVADOS NO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO, ESTADO DO ACRE, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

INTERESSADO: DIRETORIA LEGISLATIVA

DESPACHO DA PROCURADORA-GERAL

Aprovo o Parecer de nº. 27/2022, de lavra do Procurador Renan Braga e Braga, por seus próprios fundamentos.

Remetam-se os autos ao Setor de Apoio às Comissões Técnicas.

Rio Branco-AC, 07 de fevereiro de 2022.


Evelyn Andrade Ferreira
Procuradora-Geral
Matrícula 11.144

RECEBIDO EM

____/____/2022

COMISSÕES TÉCNICAS