

Colatina, 17 de março de 2022.

MENSAGEM DE VETO Nº 003/2022

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Faço uso da presente para informar a Vossa Excelência que respaldado na previsão do artigo 80 da Lei Orgânica do Município, DECIDI VETAR o PROJETO DE Nº 025/2022, de autoria do ilustre vereador Olmir Fernando de Araújo Castiglioni, que *“dispõe sobre a inexigibilidade de comprovante de vacinação (imunização conta a COVID-19) para o acesso a todos e quaisquer lugares e serviços públicos, bem como estabelecimentos públicos ou particulares no âmbito do Município de Colatina e dá outras providências.”*

Encaminho as razões expostas pelo Órgão Jurídico e **VETO** o PROJETO DE LEI Nº 025/2022, conclamando a Vossas Excelências que o **ACATE**, por conter vício de competência e iniciativa, caracterizando sua inconstitucionalidade formal.

Atenciosamente,


JOÃO GUERINO BALESTRASSI
Prefeito Municipal

Exmº. Sr.

Jolimar Barbosa da Silva

DD. Presidente da Câmara Municipal

de Colatina

Nesta.





Câmara Municipal de Colatina
Palácio Justiniano de Mello e Silva Netto
Estado do Espírito Santo



PROJETO DE LEI Nº 025 /2022

Dispõe sobre a inexigibilidade de comprovante de vacina (imunização contra a COVID-19) para o acesso a todos e quaisquer lugares e serviços públicos, bem como estabelecimentos públicos ou particulares no âmbito do município de Colatina – ES e dá outras providências.

Art. 1º. Determina expressa vedação à exigibilidade de vacinação contra a COVID-19, bem como de sua respectiva comprovação, não podendo a esta ser condicionado o acesso aos locais públicos e estabelecimentos públicos ou particulares, bem como a serviços públicos no âmbito do Município de Colatina, neste Estado.

§ 1º. O cidadão de quem for exigido a vacinação contra a COVID-19 ou a apresentação do cartão de vacinação com a comprovação da referida imunização como condição de ingresso a qualquer estabelecimento público ou privado, na forma do caput deste artigo poderá registrar reclamação, contra o órgão ou pessoa que fez a exigência perante a Prefeitura Municipal de Colatina.

§ 2º. A Administração Pública Municipal se incumbirá de tratar o disposto no parágrafo retro autuando o infrator, pessoa física e/ou jurídica, e dar o devido tratamento ao caso.

§ 3º. Havendo reincidência, será aplicada ao infrator multa pecuniária administrativa a ser definida pelo Poder Executivo.

§ 4º. A tratativa indicada nos §§ 2º e 3º será regulamentada pelo Poder Executivo Municipal no que couber.

Art. 2º. O disposto nesta Lei abarca inclusive o direito dos pais e responsáveis de matricularem seus filhos regularmente em instituições de ensino, esporte e lazer públicas ou privadas sem que lhes seja exigida a comprovação da imunização do menor ou pessoa sob sua guarda/tutela.

Art. 3º. O descumprimento do disposto nesta Lei acarretará multa pecuniária, conforme previsão do § 3º, do artigo 1º que será regulamentada pela Administração Pública Municipal

Rua Prof. Arnaldo de Vasconcellos Costa, nº. 32 - Centro - Colatina/ES - CEP 29.700-920.

Tel/Fax: (27) 3722-3444





Câmara Municipal de Colatina
Palácio Justiniano de Mello e Silva Netto
Estado do Espírito Santo



Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação

Sala das Sessões
Em, 11 de fevereiro de 2022.



Olmir Fernando de Araújo Castiglioni
Vereador AVANTE – Autor





Câmara Municipal de Colatina
Palácio Justiniano de Mello e Silva Netto
Estado do Espírito Santo



JUSTIFICATIVA

O cerne da discussão apresentado no presente Projeto de Lei é o livre arbítrio do cidadão e de sua família de decidir quanto sua imunização, sem que a não imunização represente obstáculo ao acesso a locais públicos ou a estabelecimentos públicos ou privados no âmbito do Município de Colatina, ES.

A indigitada e polêmica gerada em torno do tema vacinal desafia abertamente a lei natural, a Constituição, os direitos humanos, a própria lógica científica e, flagrantemente, violam direitos fundamentais e garantias dos cidadãos.

Inicialmente, importante ressaltar que tal proposição não leva em conta a eficácia ou não da vacina, até porque, esta eficácia ainda é controversa, além da extrema politização e polarização que paira sobre o tema.

Nesta esteira de raciocínio, trazemos à colação as palavras do conceituado jurista e escritor Vitor Hugo Honesko: "*Os meios de comunicação selecionam discursos retóricos que lhes interessam e gritam com todas as forças que esses discursos representam a verdadeira ciência*" e ainda complementa: "(...) só são permitidas as opiniões de determinados especialistas ou sociedades científicas previamente "certificados" pela grande mídia (uma espécie de selinho azul da ciência)".

Ademais, corroborando o que acima dito, as informações contidas no site da Organização Mundial de Saúde (OMS) são claras quanto às restrições e às limitações da imunização, indicando inclusive, que nem toda pessoa pode ser imunizada. Diante de tais controvérsias, é legítimo o receio e o temor da população em relação às vacinas, bem como, o direito a que não lhes seja exigida a sujeição a tal vacinação.

Pertinente a citação:

"Quando alguém é vacinado, fica **muito provavelmente** protegido contra a doença em causa. Mas nem toda a gente pode ser vacinada. As pessoas com patologias subjacentes que enfraquecem o seu sistema imunitário (tais como cancro ou VIH), ou que tenham alergias graves a alguns componentes da vacina, **não deverão ser vacinadas com certas vacinas**. Mas essas pessoas podem ficar protegidas, se viverem entre outras que estejam vacinadas." (destaque)

Rua Prof. Arnaldo de Vasconcellos Costa, nº. 32 - Centro - Colatina/ES - CEP 29.700-920.

Tel/Fax: (27) 3722-3444



Autenticar documento em <http://www3.camaracolatina.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 310035003600350038003A005000, Documento assinado digitalmente conforme
MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.



Câmara Municipal de Colatina
Palácio Justiniano de Mello e Silva Neto
Estado do Espírito Santo



Com efeito, é claro e evidente que obrigar o cidadão a se vacinar ou impor quaisquer restrições de locomoção, além de não ser a solução, não atingirá o fim esperado. Destarte, a própria “*World Health Organization*” (OMS) ao utilizar em sua explanação sobre vacina os termos “MUITO PROVAVELMENTE” e “NÃO DEVERÃO SER VACINADAS COM CERTAS VACINAS”, evidencia a inconsistência da eficácia da imunização.

Superada essa premissa, a presente proposição visa manter a ordem no âmbito do Município de Colatina quanto ao direito constitucional de ir e vir, o direito de locomoção e de liberdade do cidadão e do servidor público na circunscrição do Município. Realizar a implementação da exigência do então chamado “passaporte sanitário” conflita diretamente com os princípios basilares constitucionais, quais sejam: o da liberdade - de trabalho, de locomoção, de consciência - e o de proteção da saúde pública.

Todavia, para que haja a observância de todos esses princípios constitucionais, é necessário haver proporcionalidade/razoabilidade nas políticas públicas a serem adotadas. Assim, o “passaporte vacinal” só seria exigível se houvesse comprovação científica absoluta da eficácia desta imunização, o que definitivamente, não é o caso, sendo inóqua sua adoção sem a garantia da finalidade pretendida: a proteção da saúde pública.

Nesse ínterim, outro princípio constitucional afetado é o da igualdade. O princípio da igualdade pressupõe que as pessoas colocadas em situações diferentes sejam tratadas de forma desigual: “*Dar iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades*”. (NERY JUNIOR, 1999, p. 42).

Ademais, há de se concluir, portanto, que o princípio constitucional da igualdade, exposto no artigo 5º da Constituição Federal, traduz-se em norma de eficácia plena, cuja exigência de indefectível cumprimento independe de qualquer norma regulamentadora, assegurando a todos, indistintamente, independentemente de raça, cor, sexo, classe social, situação econômica.

Ressalta-se, por oportuno, o voto do desembargador Paulo Rangel do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro que brilhantemente assim declarou:

“Se o direito à liberdade de locomoção individual deve ser protegido, imagine o direito coletivo de liberdade. Aliás, não é

Rua Prof. Arnaldo de Vasconcellos Costa, nº. 32 - Centro - Colatina/ES - CEP 29.700-920.

Tel/Fax: (27) 3722-3444





Câmara Municipal de Colatina
Palácio Justiniano de Mello e Silva Neto
Estado do Espírito Santo



por outro motivo que o Código de Processo Penal legitima qualquer pessoa a ingressar com ação de habeas corpus (art. 654 CPP) e isto porque a liberdade de locomoção é um condomínio social, a todos pertence. Se um degenerado a repudia, a comunhão social vigilante a reivindica. Esta é a ideia da legitimação de qualquer pessoa”.

Citando a decisão do ministro Edson Fachin, do STF, que beneficiou presidiários durante a pandemia, Paulo Rangel destaca em sua decisão:

“Ora, seria um contra sensu dizer que se admite habeas corpus coletivo quando se tratar de presidiários, mas não se admite quando se tratar de pessoas livres e cumpridoras dos seus deveres que vivem de acordo com a lei. Absurdo incomensurável que dispensa maiores esclarecimentos”. (grifo)

Outra controvérsia que este projeto visa sanear diz respeito ao condicionamento da matrícula do filho ou pessoa sob sua responsabilidade, à apresentação do cartão de vacinação com a comprovação de imunização contra a COVID-19.

Este condicionamento existe, segundo determinação da Lei nº 10.913, de 01 de novembro de 2018 sancionada pelo então Governador que assim dispõe:

“Estabelece obrigatoriedade de apresentação do Cartão de Vacinação no ato da matrícula em escolas da rede pública ou privada.

Art. 1º É obrigatória, em todo o território estadual, a apresentação do Cartão de Vacinação no ato da matrícula dos alunos de até dezoito anos de idade, em todas as escolas da rede pública ou privada, que ofereçam educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

[...]

Art. 4º A matrícula poderá ser realizada sem a apresentação da Carteira de Vacinação, devendo a situação ser regularizada pelo responsável no prazo máximo de 30 (trinta) dias, sob pena de comunicação imediata ao Conselho Tutelar para adoção das ações cabíveis” (grifo)

A Lei Estadual supramencionada, além da visível inconstitucionalidade do disposto no artigo 1º, apresenta controvérsia com seu artigo 4º, na medida em que este dispositivo versa sobre a DESOBRIGAÇÃO de cumpri-la. Não existe, portanto, clareza nos comandos contidos no referido diploma legal, vez que seus artigos 1º e 4º se contrapõem, ou, no mínimo, o artigo 4º relativiza a exigência contida no artigo 1º, havendo possibilidade de o responsável efetivar a matrícula sem a apresentação da carteira de vacinação, in verbis: Flagrantemente essa lei nunca foi cumprida, vez que

Rua Prof. Arnaldo de Vasconcellos Costa, nº. 32 - Centro - Colatina/ES - CEP 29.700-920.

Tel/Fax: (27) 3722-3444





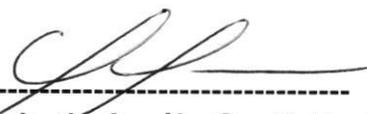
Câmara Municipal de Colatina
Palácio Justiniano de Mello e Silva Netto
Estado do Espírito Santo



apenas recentemente, a vacinação vem sendo disponibilizada para crianças e adolescentes em idade estudantil.

Em conclusão, independente de polêmicas, resta claro e evidente que o chamado “passaporte vacinal” é inconstitucional e lesa os princípios basilares da Carta Magna em especial o direito de ir e vir, de locomoção e de desigualdade desafiando abertamente a lei natural, a Constituição, os direitos humanos, a própria lógica científica e, violam direitos fundamentais e garantias dos cidadãos e servidores públicos do município de Colatina.

Sala das Sessões
Em, 11 de fevereiro de 2022.



Olmir Fernando de Araújo Castiglioni
Vereador AVANTE – Autor



P A R E C E R J U R Í D I C O

Processo Administrativo n.º 28.310/2021

Origem: Câmara Municipal de Colatina

Assunto: Análise da Minuta do Projeto de Lei n.º 025/2022

Trata-se de Projeto de Lei n.º 025/2022 (fls. 03/04) aprovado pela Câmara Municipal de Colatina, o qual dispõe sobre a inexigibilidade de vacinação (imunização contra a COVID-19) para o acesso a todos e quaisquer lugares e serviços públicos, bem como estabelecimentos públicos ou particulares no âmbito do município de Colatina/ES.

Através do Ofício CMC N.º 037/2022 o Projeto de Lei n.º 025/2022, de fls. 03/04, veio à Procuradoria-Geral do Município para análise e adoção das medidas cabíveis, cuja justificativa se encontra às fls. 05/08.

Dessa forma, através do Despacho de fls. 10, da Diretora Jurídica de Obras, Urbanismo e Saúde Pública, Sra. Franciane Ferreira de Souza, os Autos foram distribuídos a esta Consultora Jurídica para ciência, análise e manifestação.

É o relatório.

O presente Projeto de Lei, visa tratar de assuntos relacionados a saúde, o qual através da justificativa de fls. 06/08 objetiva o livre arbítrio do cidadão em decidir quanto sua imunização, sem representar obstáculos ao acesso a locais públicos ou a estabelecimentos públicos ou privados no âmbito do Município de Colatina/ES, visto que de acordo com as informações da OMS nem todas as pessoas podem ser imunizadas devido a algumas limitações, sendo justificável o temor da população em relação às vacinas, além de não serem a solução para o fim da pandemia do coronavírus.

Destaco que a análise jurídica do presente Parecer, diz respeito tão somente a matéria jurídica envolvida, a teor do que dispõe o Art. 19, III, da Lei Complementar n.º 85/2017, haja vista entender ser de responsabilidade dos setores competentes as manifestações de cunho técnicos.

1) **DA TÉCNICA LEGISLATIVA:**

Do ponto de vista técnico, entendo que o Projeto de Lei n.º 025/2022, de fls. 03/04, observou os procedimentos e normas redacionais específicas.



PREFEITURA DE COLATINA
PROCURADORIA MUNICIPAL



Sendo assim, não foram observadas contradições na redação, não havendo dessa forma vícios relacionados à técnica legislativa.

2) **DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR:**

O Art. 24, XII, da CF/88, prevê que a competência para legislar sobre proteção à saúde é concorrente para a União e os Estados, senão vejamos:

**Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
XII - previdência social, proteção e defesa da saúde. (grifei).**

Quando tratamos de competência concorrente, os Municípios atuam apenas de forma suplementar quando houver interesse local, nos termos do Art. 30, I e II, da CF/88, in verbis:

**Art. 30 - Compete aos municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.**

Sobre o tema, assim entendeu o Ministro Alexandre de Moraes no julgamento da ADPF 672 pelo Supremo Tribunal Federal:

"Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF), permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II, da CF); e prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990)".

Dessa forma, somente seria constitucional, no exercício da competência suplementar, Lei Municipal que viesse a suplementar a Lei Federal e a Estadual, no que couber.



PREFEITURA DE COLATINA
PROCURADORIA MUNICIPAL



No que diz respeito a vacinação, temos no âmbito federal a Lei n.º 6.259/1975, que "dispõe sobre a organização das ações de Vigilância Epidemiológica, sobre o Programa Nacional de Imunizações, estabelece normas relativas à notificação compulsória de doenças, e dá outras providências", a qual prevê nos Arts. 3.º, 5.º e 6.º:

Art. 3º - Cabe ao Ministério da Saúde a elaboração do Programa Nacional de Imunizações, que definirá as vacinações, inclusive as de caráter obrigatório.

Parágrafo único - As vacinações obrigatórias serão praticadas de modo sistemático e gratuito pelos órgãos e entidades públicas, bem como pelas entidades privadas, subvencionadas pelos Governos Federal, Estaduais e Municipais, em todo o território nacional.

Art. 5º - O cumprimento da obrigatoriedade das vacinações será comprovado através de Atestado de Vacinação.

§ 1º - O Atestado de Vacinação será emitido pelos serviços públicos de saúde ou por médicos em exercício de atividades privadas, devidamente credenciados para tal fim pela autoridade de saúde competente.

§ 2º - O Atestado de Vacinação, em qualquer caso, será fornecido gratuitamente, com prazo de validade determinado, não podendo ser retido, por nenhum motivo, por pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

§ 3º - Anualmente, para o pagamento do salário-família, será exigida do segurado a apresentação dos Atestados de Vacinação dos seus beneficiários, que comprovarem o recebimento das vacinações obrigatórias, na forma que vier a ser estabelecida em regulamento.

Art. 6º - Os governos estaduais, com audiência prévia do Ministério da Saúde, poderão propor medidas legislativas complementares visando ao cumprimento das vacinações, obrigatórias por parte da população, no âmbito dos seus territórios.

Parágrafo único - As medidas de que trata este artigo serão observadas pelas entidades federais, estaduais e municipais, públicas e privadas, no âmbito do respectivo Estado. (grifei).

Em regulamentação a Lei Federal n.º 6.259/1975, temos o Decreto n.º 78.231/1976, o qual prescreve em seus Arts. 26, 27, 28, 29, 30 e 37:

Art. 26 - O Ministério da Saúde elaborará, fará publicar e atualizará, bianualmente, o Programa Nacional de Imunizações que definirá as vacinações em todo o território nacional, inclusive as de caráter obrigatório.

Av. Ângelo Giuberti, n. 343, Bairro Esplanada - CEP.: 29.702-712
Colatina/ES - Tel.: 3721-8066

Cristina Arrebola

Assessora Jurídica

AB-ES 14.046

3



PREFEITURA DE COLATINA
PROCURADORIA MUNICIPAL



Art. 27 - Serão obrigatórias, em todo o território nacional, as vacinações como tal definidas pelo Ministério da Saúde, contra as doenças controláveis por essa técnica de prevenção, consideradas relevantes no quadro nosológico nacional.

Parágrafo único - Para efeito do disposto neste artigo o Ministério Saúde elaborará relações dos tipos de vacina cuja aplicação será obrigatória em todo o território nacional e em determinadas regiões do País, de acordo com comportamento epidemiológico das doenças.

Art. 28 - As Secretarias de Saúde dos Estados, do Distrito Federal, e dos Territórios poderão tornar obrigatório o uso de outros tipos de vacina para a população de suas áreas geográficas desde que:

I - Obedeçam ao disposto neste Decreto e nas demais normas complementares baixadas para sua execução pelo Ministério da Saúde;

II - O Ministério da Saúde aprove previamente, a conveniência da medida;

III - Reúnam condições operacionais para a execução das ações.

Art. 29 - É dever de todo cidadão submeter-se e os menores dos quais tenha a guarda ou responsabilidade, à vacinação obrigatória.

Parágrafo único - Só será dispensada da vacinação obrigatória, a pessoa que apresentar Atestado Médico de contraindicação explícita da aplicação da vacina.

Art. 30 - São responsáveis institucionais pela vacinação obrigatória:

I - O Ministério da Saúde, em âmbito nacional;

II - As Secretarias de Saúde das Unidades Federadas, no âmbito de seus respectivos territórios.

Art. 37 - O cumprimento da obrigatoriedade das vacinações será comprovado através de Atestados de Vacinação, emitidos pelos serviços de saúde que aplicarem as vacinas.

§ 1º - O atestado das vacinações de caráter obrigatório será consubstanciado em documento único, padronizado pelo Ministério da Saúde e deverá conter:

I - Os elementos de identificação civil da pessoa vacinada;

II - O tipo e a data da vacina aplicada;

III - A identificação do serviço de saúde onde a vacinação se realizou;

IV - A rubrica do executor da vacinação.

§ 2º - Continuam em vigor os Atestados de Vacinação previstos no Regulamento Sanitário Internacional, para o caso das Doenças



PREFEITURA DE COLATINA
PROCURADORIA MUNICIPAL



Quarentenáveis.

Assim, percebe-se que cabe ao Ministério da Saúde a elaboração do Programa Nacional de Imunizações, bem como a definição das vacinações, inclusive as de caráter obrigatório, competindo aos Estados proporem eventuais legislações complementares relativas a imunização obrigatória (Art. 6.º, da Lei Federal n.º 6.259/1975.

Ainda, quando instituída em caráter obrigatório, o comprovante de vacina (imunização) será feito através de Atestados de Vacinação, emitidos pelos serviços de saúde que aplicaram as vacinas, contendo os requisitos do § 1.º, do Art. 37, do Decreto n.º 78.231/1976.

Contudo, embora o mundo inteiro tenha vivenciado o pânico surtido pelo coronavírus, com repercussões sociais, econômicas e financeiras, a imunização contra Covid-19 no Brasil ainda não se tornou obrigatória.

Importante registrar, que foram apresentados no Senado Federal, o Projeto de Lei n.º 883/2021, que "Dispõe sobre a obrigatoriedade de apresentação do comprovante de vacinação contra a covid-19 nos locais que prestam serviços à coletividade e para a obtenção de serviços, em todo o território nacional", e o Projeto de Lei n.º 1.674/2021, que "Cria o Passaporte Nacional de Imunização e Segurança Sanitária (PSS)", que, foram substituídos pelo Projeto Substitutivo n.º 127/2021, e segue em tramitação. Apensado a esses, também foi apresentado o Projeto de Lei n.º 22/2022, que "Institui o passaporte vacinal de imunização contra a Covid a ser exigido em todos os órgãos públicos para atendimento presencial do cidadão e dá outras providências", que da mesma forma segue em tramitação.

Já no Estado do Espírito Santo, vigora a Portaria n.º 020-R, de 28 de janeiro de 2.022, a qual resolve:

Art. 1º A Portaria n.º 13-R, de 23 de janeiro de 2021, passa a vigorar com a seguinte redação:

**"Art. 2º-A Apenas pessoas com o esquema vacinal atualizado contra a COVID-19 poderão acessar e permanecer nos estabelecimentos e nas atividades elencadas no quadro referente ao nível de risco muito baixo do Anexo I desta Portaria.
(...)" (NR)**

Av. Ângelo Giuberti, n. 343, Bairro Esplanada - CEP.: 29.702-712
Colatina/ES - Tel.: 3721-8066



Autenticar documento em <http://www3.camaracolatina.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 310035003600350038003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP n.º 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

Cristina Arrebola
Assessora Jurídica
DAB-ES 14.048

PREFEITURA DE COLATINA
PROCURADORIA MUNICIPAL



"Art. 2º-B Para fins do passaporte vacinal, será admitido o acesso e permanência nos estabelecimentos e atividades elencadas nesta Portaria a quem apresentar esquema vacinal atualizado e sem atrasos, de acordo com o período de aptidão ao recebimento da 1ª, 2ª, 3ª e 4ª doses.

§ 1º Será considerado atraso de esquema vacinal:

I - 56 (cinquenta e seis) dias após o recebimento da 1ª dose da Coronavac;

II - 98 (noventa e oito) dias após o recebimento da 1ª dose da Pfizer ou da Astrazeneca;

III - 140 (cento e quarenta) dias após o recebimento da 2ª dose de qualquer imunizante, incluindo a dose única da Jansen; e

IV - 150 (cento e cinquenta) dias após o recebimento da 3ª dose de qualquer imunizante, aplicável aos imunissuprimidos.

§ 2ª As regras estabelecidas neste ato, serão automaticamente aplicadas à configuração do passaporte da plataforma "Vacina e Confia" (disponível em vacinaeconfia.es.gov.br)

§ 3º Todos os cidadãos com esquema atualizado, mesmo que vacinados com única dose, terão passaporte livre para acesso aos ambientes restritos a pessoas vacinadas.

§ 4º Quem por motivo de infecção recente estiver impedido de atualizar seu esquema vacinal, não terá vedações para acesso aos ambientes restritos a vacinados desde que comprovado esse motivo por meio de documento.

§ 5º O passaporte vacinal será aplicado às idades pediátricas aptas conforme Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid19 - PNO a partir do dia 15 de março de 2022 (1ª dose), aplicadas as regras previstas no § 1º quanto ao atraso das demais doses.

§ 6º Caso o cidadão não tenha cadastro na plataforma "Vacina e Confia", poderá ser aceito comprovante do aplicativo "ConectSUS" do Ministério da Saúde ou o cartão de vacinação físico expedido por serviço de saúde desde que permita verificação da autenticidade por plataforma web."

Dessa forma, partindo do julgamento do Ministro Alexandre de Moraes, no julgamento da ADPF 672 - STF, o qual estabeleceu que com relação à proteção e defesa da saúde, a CF/88 consagra a existência de competência concorrente entre a União e Estados/DF para legislar, permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, **entendo** que não compete ao Município de Colatina/ES legislar primariamente sobre o tema no

Av. Ângelo Giuberti, n. 343, Bairro Esplanada - CEP.: 29.702-712
Colatina/ES - Tel.: 3721-8066



Autenticar documento em <http://www3.camaracolatina.es.gov.br/autenticidade> com o identificador 310035003600350038003A005000, Documento assinado digitalmente em 11/04/2022 às 14:46:06
MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

Cristina Arrebola
Procuradora Jurídica

PREFEITURA DE COLATINA
PROCURADORIA MUNICIPAL



Estado do Espírito Santo, ainda mais de forma diferente ao que dispõe na Portaria n.º 020-R/ES, de 28 de janeiro de 2.022.

Qualquer entendimento diferente, no meu entender, caracterizaria inconstitucionalidade formal, visto estar o Município usurpando competência legislativa que não está entre as previstas pela Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, com relação a competência legislativa, entendo que o Projeto de Lei n.º 025/2022, de fls. 03/04, encontra-se irregular, existindo impedimento para que o Município de Colatina/ES legisle sobre a matéria tratada, visto inexistir legislação federal ou estadual versando sobre o assunto, devendo seguir, até disposição em contrário, o que determina a Portaria n.º 020-R/ES, de 28 de janeiro de 2.022.

3) **DA INICIATIVA DA PROPOSITURA:**

No que diz respeito a iniciativa para a propositura do Projeto de Lei n.º 201/2021 apresentado às fls. 03/05, entendo também haver algumas considerações a destacar.

A iniciativa das Leis Complementares e Ordinárias pode ser apresentada pela Câmara Municipal de Colatina/ES, conforme inteligência do Art. 77, caput, da Lei Orgânica do Município de Colatina (Lei Municipal n.º 3.547/1990), *in verbis*:

Art. 77, caput - A iniciativa das Leis Complementares e Ordinárias cabe a qualquer Vereador ou omissão, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica. (grifei).

Porém, o vereador pode instituir programas no âmbito municipal, mas não pode fixar obrigações ou fixar despesas para o Poder Executivo.

O presente projeto de lei prevê obrigações diretas ao Poder Executivo, tais como autuação do infrator (§ 1.º, do Art. 1.º), aplicação de multa pecuniária administrativa (§ 3.º, do Art. 1.º e Art. 3.º) e regulamentações posteriores (§ 4.º, do Art. 1.º e Art. 3.º).

Dessa forma, entendo que o Projeto de Lei n.º 025/2022 apresentado às fls. 03/04 viola diretamente a iniciativa Legislativa Privada do Chefe do Poder Executivo, conforme dispõe o

Av. Ângelo Giuberti, n. 343, Bairro Esplanada - CEP.: 29.702-712
Colatina/ES - Tel.: 3721-8066

Cristina Arrebola
Assessora Jurídica
OAB/ES 14.046



PREFEITURA DE COLATINA
PROCURADORIA MUNICIPAL



Art. 77, II, "c", da Lei Orgânica do Município de Colatina (Lei Municipal n.º 3.547/1990), *in verbis*:

Art. 77, § 1º São de iniciativa privada do Prefeito Municipal, as Leis que:

II - Disponham sobre:

c) Criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública Municipal.

Ainda, prevê o Art. 99, II, da Lei Orgânica do Município de Colatina (Lei Municipal n.º 3.547/1990), *in verbis*:

Art. 99 - Compete privativamente ao Prefeito Municipal:

II - Exercer, com o auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da administração municipal.

Importa destacar que a respeito do tema, decidiu o Supremo Tribunal Federal, em sede de Repercussão Geral (Tema 917), que "há vício de iniciativa de Lei, em decorrência de interferência entre Poderes, na hipótese de propositura por parlamentar local, quando tratar (I) da estrutura ou atribuição de órgãos do Executivo, ou (II) dispuser sobre o regime jurídico dos servidores públicos.

Neste sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de São paulo, em recentes decisões exaradas em sede de Controle Concentrado de Constitucionalidade de Leis Municipais de iniciativa parlamentar com objeto semelhante ao da proposição tem, reiteradamente, se manifestado pela inconstitucionalidade de tais normas, por entendê-las ofensivas ao Princípio da Independência dos Poderes.

Vejamos:

"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.479, de 30.04.2019, de Taubaté, que "dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação de listagens de pacientes que aguardam por consultas com médicos especialistas, exames e cirurgias na rede pública de saúde municipal de Taubaté". (1) VIOLAÇÃO À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO: Ocorrência. Compete privativamente ao Alcaide a propositura de texto normativo voltado à organização e funcionamento da administração municipal no caso, das atividades inerentes à rede de saúde pública municipal (arts. 24, 8 2º, n. 2, 47, XIX, "a", e 144, todos da CE/SP; art. 61, 8 1º, II, e, c/c

Av. Ângelo Giuberti, n. 343, Bairro Esplanada - CEP.: 29.702-712
Colatina/ES - Tel.: 3721-8066



Autenticar documento em <http://www3.camaracolatina.es.gov.br/autenticacao>
com o identificador 310035003600350038003A005000, Documento assinado digitalmente por
MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

Cristina Arrebola
Assessora Jurídica
OAB/ES nº 10906

PREFEITURA DE COLATINA
PROCURADORIA MUNICIPAL



art. 84, VI, "a", ambos da CR/88; Tema n° 917 da Repercussão Geral). (2) **VULNERAÇÃO À PRIVACIDADE/INTIMIDADE DOS PACIENTES: Não conhecimento. Impossibilidade de exame da tese de ilegalidade em sede de ação objetiva. Carência de interesse adequação flagrante (art. 485, VI, seg. fig, NCPC).** (3) **FALTA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA: Descabimento. Não é inconstitucional a lei que inclui gastos no orçamento municipal anual sem a indicação de fonte de custeio em contrapartida ou com seu apontamento genérico. Doutrina e jurisprudência do STF e desta Corte. AÇÃO PROCEDENTE.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2119957-97.2019.8.26.0000; Relator: Beretta da Silveira; Órgão Especial; Data do Julgamento: 09/10/2019).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal n° 2.568, de 06 de junho de 2017, dispondo sobre a obrigatoriedade da divulgação em sítio eletrônico oficial, de listagens de pacientes aguardando consultas com especialidades, exames e cirurgias na rede pública de saúde do Município. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração e separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5°; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Fonte de custeio. Ausência de indicação ou indicação genérica não toma a norma inconstitucional, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício. Precedentes do C. Órgão Especial, bem como do Pretório Excelso. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2262824-50.2018.8.26.0000; Relator: Evaristo dos Santos; Órgão Especial; Data do Julgamento: 24/04/2019).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI N° 3.834, DE 30 DE MAIO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE SANTA BÁRBARA D'OESTE QUE "DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA DIVULGAÇÃO DE LISTAGENS DE PACIENTES QUE AGUARDAM POR CONSULTAS COM ESPECIALIDADES, EXAMES E CIRURGIAS NA REDE PÚBLICA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE SANTA BÁRBARA D'OESTE" - INICIATIVA PARLAMENTAR IMPOSSIBILIDADE - MATÉRIA DE NATUREZA EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVA, PERTINENTE AO PODER EXECUTIVO OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES INOCORRÊNCIA, ENTRETANTO, DE AFRONTA, AO ART. 25 DA CARTA BANDEIRANTE - AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE, PARA DECLARAR INCONSTITUCIONAL A LEI EM QUESTÃO. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2189274-56.2017.8.26.0000; Relator: João Negrini Filho; Órgão Especial; Data do Julgamento: 06/06/2018).

Av. Ângelo Giuberti, n. 343, Bairro Esplanada - CEP.: 29.702-712
Colatina/ES - Tel.: 3721-8066

Cristina Arrebola
Assessora Jurídica
CAR-ES-14.046



PREFEITURA DE COLATINA
PROCURADORIA MUNICIPAL



Dessa feita, **entendo** que o Projeto de Lei n.º 025/2022, de fls. 03/04, por apresentar o vício de iniciativa acima apontado, possui inconstitucionalidade formal, expondo assim obstáculo insuperável para sua regular tramitação.

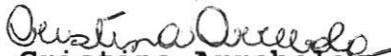
5) **CONCLUSÃO:**

Diante ao exposto, opino pelo veto total do presente projeto de lei, por conter vício de incompetência e iniciativa, caracterizando sua inconstitucionalidade formal.

Por fim, cabe ressaltar que a emissão do presente Parecer Jurídico possui caráter apenas opinativo às matérias jurídicas envolvidas, não vinculando os vereadores à sua motivação ou conclusão final.

É o Parecer Jurídico, o qual submeto a autoridade superior em 10 (dez) folhas.

Colatina, 03 de março de 2.022.


Cristina Arrebola
Consultora Jurídica
Matrícula n. 007667
OAB/ES 14.046





Processo nº: 004322/2022.
Origem: Câmara Municipal de Colatina.
Assunto: Encaminhamento.

RATIFICAÇÃO COM ACRÉSCIMO

O **Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal**, pelo Ofício CMC nº 037/2022, encaminhou à Prefeitura do Município o **Projeto de Lei nº 025/2022**, aprovado na sessão ordinária do dia 14 de fevereiro de 2022, o qual “dispõe sobre a inexigibilidade de comprovante de vacina (imunização contra a COVID-19) para o acesso a todos e quaisquer lugares e serviços públicos, bem como estabelecimentos públicos ou particulares no âmbito do Município de Colatina [...]” (fls. 02-08).

O precitado ofício foi protocolado no dia 23 de fevereiro de 2022, conforme carimbo inserto no frontispício do processo (fl. 02).

A Diretora Jurídica Franciane Ferreira Souza, pelo despacho de fl. 10, distribuiu o processo à Consultora Jurídica Cristina Arrebola, que, a seu turno, emitiu o parecer de fls. 11-15, consignando o seguinte:

[...] partindo do julgamento do Ministro Alexandre de Moraes, no julgamento da ADPF 672 – STF, o qual estabeleceu que com relação à proteção e defesa da saúde, a CF/88 consagra a existência de competência concorrente entre a União e Estados/DF para legislar, permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e estadual no que couber, entendo que não compete ao Município de Colatina/ES legislar primariamente sobre o tema no Estado do Espírito Santo, ainda mais de forma diferente ao que dispõe a Portaria nº 020-R/ES, de 28 de janeiro de 2022.

Qualquer entendimento diferente, no meu entender, caracterizaria inconstitucionalidade formal, visto estar o Município usurpando competência legislativa que não está entra as previstas pela Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, com relação à competência legislativa, entendo que o Projeto de Lei nº 025/2022, de fls. 03/04, encontra-se irregular, existindo impedimento para que o Município de Colatina/ES legisle sobre a matéria tratada, visto inexistir legislação federal ou estadual versando sobre o assunto, devendo seguir, até disposição em contrário, o que determina a Portaria nº 020-R/ES, de 28 de janeiro de 2022 [...].

No que diz respeito a iniciativa para a propositura do Projeto de Lei nº 201/2021 [*sic*] apresentado às fls. 03/05, entendo também haver algumas considerações a destacar.



Handwritten signature



A iniciativa das Leis Complementares e Ordinárias pode ser apresentada pela Câmara Municipal de Colatina/ES, conforme inteligência do Art. 77, *caput*, da Lei Orgânica do Município [...].

Porém, o vereador pode instituir programas no âmbito municipal, mas não pode fixar obrigações ou fixar despesas para o Poder Executivo.

O presente projeto de lei prevê obrigações diretas ao Poder Executivo, tais como autuação do infrator (§ 1º, do Art. 1º), aplicação de multa pecuniária administrativa (§ 3º, do Art. 1º e Art. 3º) e regulamentações posteriores (§ 4º, do Art. 1º e Art. 3º).

Dessa forma, entendo que o Projeto de Lei nº 025/2022 apresentado às fls. 03/04 viola diretamente a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme dispõe o Art. 77, II, "c", da Lei Orgânica do Município de Colatina [...].

Diante do exposto, opino pelo veto total do presente projeto de lei, por conter vício de incompetência e iniciativa, caracterizando inconstitucionalidade formal.

Para além dos argumentos alinhavados pela parecerista, hei por bem acrescentar outro, que, outrossim, conduz à necessidade de veto ao Projeto de Lei nº 025/2022.

No dia 09 de março de 2022, foi publicada no Diário Oficial a Lei nº 9.818, do Município de Vitória, versando sobre a "inexigibilidade de comprovante de vacina (imunização contra a COVID-19) para o acesso a todos e quaisquer lugares públicos, bem como estabelecimentos públicos ou particulares no âmbito do município [...]".

Com ressalva do que fora vetado, os artigos da Lei nº 9.818/2022 **são idênticos** aos do diploma em apreço, *litteris*:

Art. 1º Determina expressa vedação à exigibilidade de vacinação contra a COVID-19, bem como de sua respectiva comprovação, não podendo a esta ser condicionado o acesso aos locais públicos e estabelecimentos públicos ou particulares no âmbito do Município de Vitória, neste Estado.

§ 1º VETADO.

§ 2º VETADO.

§ 3º VETADO.

§ 4º VETADO.

Art. 2º O disposto nesta Lei abarca inclusive o direito dos pais e responsáveis de matricularem seus filhos regularmente em instituições de ensino, esporte e



anf



lazer públicas ou privadas sem que lhes seja exigida a comprovação da imunização do menor ou pessoa sob sua guarda/tutela.

Art. 3º VETADO.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Ocorre que a Procuradoria-Geral de Justiça, no dia 10 de março de 2022, cuidou de ajuizar ação direta de inconstitucionalidade com pedido cautelar em face da Câmara Municipal de Vitória e do Prefeito de Vitória (processo nº 5001912-79.2022.8.08.0000), sustentando haver incompatibilidade formal e material entre a Lei nº 9.818/2022 e a Constituição do Estado do Espírito Santo.

Em 11 de março de 2022, o Desembargador Telêmaco Antunes de Abreu Filho deferiu a medida cautelar pleiteada pela Procuradoria-Geral de Justiça, suspendendo “imediatamente, com efeitos *ex nunc*, a vigência da Lei nº 9.818, publicada no dia 09 de março de 2022, do Município de Vitória, até o julgamento definitivo do mérito” da ação direta de inconstitucionalidade.

No *decisum*, o magistrado assentou que:

[...] a lei municipal ora impugnada, ao flexibilizar as medidas indiretas de vacinação compulsória na cidade de Vitória, permitindo o acesso de pessoas não vacinadas a locais públicos e estabelecimentos públicos ou privados, contrariando sem qualquer razão as normas estaduais que disciplinam o tema, acaba que coloca em grave risco a ordem e saúde públicas, frustrando não apenas o plano de contenção do COVID-19, mas também o planejamento da administração dos leitos de UTI espalhados pelo Estado [...].

Ponderando-se, portanto, as questões em debate, o conflito entre as normas só pode ser solucionado mediante a prevalência da saúde da coletividade e, não há dúvidas, que o passaporte vacinal é um elemento relevante no combate à pandemia, inclusive, com o estímulo à vacinação pela população local.

Defronte tal quadra, não é plausível sancionar um projeto de lei natimorto, porquanto, ainda que passado pelo crivo do Poder Executivo local, convolvendo-se assim em lei, inexoravelmente, seria objeto de uma ação direta de inconstitucionalidade – tal como aconteceu com a Lei nº 9.818/2022 do Município de Vitória –, tendo sua eficácia suspensa pelo Tribunal de Justiça do Espírito Santo.



omp



Ante o exposto, **ratifico o parecer** de fls. 11-15 com acréscimo argumentativo recomendando ao Exmo. Sr. Prefeito que, por razões jurídicas, **vete o Projeto de Lei nº 025/2022.**

Ao GAPRE, com urgência, para deliberação superior.

Colatina/ES, 17 de março de 2022.


Genício Calian Filho
Procurador-Geral Adjunto
OAB/ES nº 32.368





Ministério Público do Estado do Espírito Santo
Gabinete da Procuradora-Geral de Justiça



EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR-PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

URGENTE - COVID-19

A **PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, com espeque no art. 29, inciso I, da Lei Federal n. 8.625/93; art. 30, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual n. 95/97 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Espírito Santo); no art. 112, inciso III, da Constituição do Estado do Espírito Santo; e no art. 168 e seguintes do Regimento Interno do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (RI/TJES); vem, respeitosamente, à elevada presença de Vossa Excelência, propor a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
(com pedido de suspensão liminar do ato normativo impugnado)

em face da **Lei n. 9.818, de 08 de março de 2022**, promulgada pela Câmara Municipal de Vitória (após sanção parcial do Prefeito), que “*Dispõe sobre a inexigibilidade de comprovante de vacina (imunização contra a COVID-19) para o acesso a todos e quaisquer lugares públicos, bem como estabelecimentos públicos ou particulares no âmbito do município de Vitória/ES*”, o que faz pelos fundamentos a seguir aduzidos.

1. BREVE SÍNTESE DA DEMANDA

Foi apresentado, em 06 de outubro de 2021, o Projeto de Lei nº 174/2021, de autoria do Vereador Gilvan Aguiar Costa, convertido, em 08 de março de 2022, na **Lei nº 9.818**, publicada no dia **09 de março de 2022** no Diário Oficial do Município de Vitória/ES, **já produzindo imediatamente os seus efeitos**, segundo consta do art. 4º. Referido ato normativo “*Dispõe sobre a inexigibilidade de comprovante de*



vacina (imunização contra a COVID-19) para o acesso a todos e quaisquer lugares públicos, bem como estabelecimentos públicos ou particulares no âmbito do município de Vitória/ES”, sancionada com vetos pelo Chefe do Poder Executivo.

Confira-se a redação da norma:

Art. 1º Determina expressa vedação à exigibilidade de vacinação contra a COVID-19, bem como de sua respectiva comprovação, não podendo a esta ser condicionado o acesso aos locais públicos e estabelecimentos públicos ou particulares no âmbito do Município de Vitória, neste Estado.

§1º VETADO.

§2º VETADO.

§3º VETADO.

§4º VETADO.

Art. 2º O disposto nesta Lei abarca inclusive o direito dos pais e responsáveis de matricularem seus filhos regularmente em instituições de ensino, esporte e lazer públicas ou privadas sem que lhes seja exigida a comprovação da imunização do menor ou pessoa sob sua guarda/tutela.

Art. 3º VETADO.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Como é de conhecimento notório, a sociedade brasileira viu, nos últimos meses, a pandemia do novo coronavírus atingir um quadro extremamente grave e complexo em decorrência da circulação, em território brasileiro, da variante Ômicron, responsável pelo maior pico de casos registrados em toda a história da pandemia, dada a sua característica de maior transmissibilidade, muito superior à cepa original do vírus Sar-Cov-2.

Em função desse cenário, o sistema de saúde passou por um período de grande pressão devido ao aumento exponencial de novos casos de COVID-19. Não foi incomum ver prontos-socorros das redes pública e privada superlotados.

A grande interação social observada em território brasileiro no final do ano passado e início do ano em curso manteve a taxa de transmissão do vírus em patamar elevado, contribuindo, infelizmente, para o surgimento de novas variantes do novo coronavírus com maior potencial de infecção, caso da subvariante BA.2, tida por mais agressiva. Tudo isso conduziu o Brasil – e, por óbvio, o Estado do Espírito Santo – a uma quarta onda de contaminação, marcada pela transmissão comunitária galopante da variante do novo coronavírus, o que aumentou a necessidade de atendimento médico e de internação em UTI, além de pressionar os demais fatores que balizam a confecção da matriz de risco.

Conforme entrevista coletiva concedida pelo ilustre Secretário de Estado da Saúde^[1], atualmente, o Estado do Espírito Santo passa por uma “*queda sustentada*” do número de infectados, internações e





óbitos. Entretanto, há o receio de que a subvariante da Ômicron, chamada de BA.2, que já circula no Brasil, conduza a uma nova onda de infecção, resultando em nova elevação da taxa de transmissão do vírus, fato que, se não for controlado por meio de uma política pública que incentive a vacinação, poderá colapsar o sistema de saúde, levando ao esgotamento das vagas de leitos nas unidades de tratamento intensivo (UTI).

Segundo o Instituto Butantan, só a imunização coletiva pode controlar a pandemia^[2]. Daí a importância de iniciativas legislativas que busquem incentivar a vacinação por meio de medidas indiretas que reforcem o caráter compulsório e obrigatório da imunização. Infelizmente, a lei impugnada anda na contramão das evidências científicas que propagam a eficácia e indispensabilidade da imunização em massa para cessar a circulação do novo coronavírus. Nessa medida, atenta contra o direito à saúde.

Graças à imunização de parte da população, não se observou em relação à variante Ômicron a mesma letalidade que se teve no período anterior à aplicação da vacina. Sem a imunização, milhares de vidas teriam sido ceifadas. A vacina salvou muitas vidas, o que reforça a sua indispensabilidade para controle sustentado da pandemia.

Antes de prosseguir, é importante esclarecer que o art. 4º, incisos I e II, do **Decreto Estadual n. 4.636, de 19 de abril de 2020**, estabelece, textualmente, que as medidas qualificadas e as ações emergenciais previstas para os níveis de risco **baixo, moderado e alto** devem ser disciplinadas por ato do **Secretário de Estado da Saúde** (por meio de portarias), reservando-se ao **Chefe do Poder Executivo Estadual a competência para editar decreto** visando disciplinar as medidas que deverão ser aplicadas no nível extremo. Tal comando foi reiterado, com algumas nuances, no art. 2º, §3º, da Portaria SESA n. 013-R, de 23 de janeiro de 2021, e no art. 3º, §6º, inciso IV, da Portaria SESA n. 171-R, de 29 de agosto de 2020.

Atenta a tal comando normativo, e mirando à preservação da integridade física e vida da população capixaba – **em autêntica atuação preventiva em prol da tutela da saúde pública coletiva** –, a **Secretaria de Estado da Saúde (SESA)**, alicerçada nos dispositivos constitucionais encartados no art. 23, inciso II, art. 24, inciso XII, e art. 196, da CR/88, **editou a Portaria SESA n. 020-R, de 28 de janeiro de 2022** (que inseriu os artigos 2º-A e 2º-B na Portaria SESA n. 013-R, de 23 de janeiro de 2021), **através da qual institucionalizou, em território capixaba, a exigência do passaporte vacinal como condição de ingresso em estabelecimentos privados e públicos elencados em seu Anexo I.**

Eis o teor normativo de tal diploma infralegal:

Art. 2º-A Apenas pessoas com o esquema vacinal atualizado contra a COVID-19 poderão acessar e permanecer nos estabelecimentos e nas atividades elencadas no quadro referente ao nível de risco muito baixo do Anexo I desta Portaria. (Alterado pela Portaria Nº 020-R, de 28.01.2022)

§1º A exigência do caput não se aplica às pessoas que não compõem o público elegível para receber a vacina contra a COVID-19, tais como as faixas etárias em



que a vacinação não é recomendada e aqueles indivíduos que possuem contraindicação à vacina, comprovada por laudo emitido por profissional médico.
§3º Recomenda-se que os organizadores de eventos amadores, de qualquer tipo, sejam esportivos, sociais, passeios, excursões, romarias, cavalgadas ou outros, exijam dos participantes o comprovante de vacinação. (Portaria Nº 210-R, de 23.10.2021)

Art. 2º-B Para fins do passaporte vacinal, será admitido o acesso e permanência nos estabelecimentos e atividades elencadas nesta Portaria a quem apresentar esquema vacinal atualizado e sem atrasos, de acordo com o período de aptidão ao recebimento da 1ª, 2ª, 3ª e 4ª doses.

§1º Será considerado atraso de esquema vacinal:

- I - 56 (cinquenta e seis) dias após o recebimento da 1ª dose da Coronavac;
- II - 98 (noventa e oito) dias após o recebimento da 1ª dose da Pfizer ou da Astrazeneca;
- III - 140 (cento e quarenta) dias após o recebimento da 2ª dose de qualquer imunizante, incluindo a dose única da Jansen; e
- IV - 150 (cento e cinquenta) dias após o recebimento da 3ª dose de qualquer imunizante, aplicável aos imunissuprimidos.

§2ª As regras estabelecidas neste ato, serão automaticamente aplicadas à configuração do passaporte da plataforma “Vacina e Confia” (disponível em vacinaeconfia.es.gov.br)

§3º Todos os cidadãos com esquema atualizado, mesmo que vacinados com única dose, terão passaporte livre para acesso aos ambientes restritos a pessoas vacinadas.

§4º Quem por motivo de infecção recente estiver impedido de atualizar seu esquema vacinal, não terá vedações para acesso aos ambientes restritos a vacinados desde que comprovado esse motivo por meio de documento.

§5º O passaporte vacinal será aplicado às idades pediátricas aptas conforme Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19 - PNO a partir do dia 15 de março de 2022 (1ª dose), aplicadas as regras previstas no § 1º quanto ao atraso das demais doses.

§6º Caso o cidadão não tenha cadastro na plataforma “Vacina e Confia”, poderá ser aceito comprovante do aplicativo “ConectSUS” do Ministério da Saúde ou o cartão de vacinação físico expedido por serviço de saúde desde que permita verificação da autenticidade por plataforma web.

Nesta perspectiva de análise, não se pode perder de vista que, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o art. 8º do **Decreto Estadual n. 4.636-R, de 19 de abril de 2020** – e também o art. 2º, §3º, da Portaria SESA n. 013-R, de 23 de janeiro de 2021 –, preservou a autonomia dos municípios capixabas, autorizando-os, expressamente, a adotarem, de forma supletiva, “outras medidas mais restritivas que as previstas em Decretos Estaduais, no ato do Secretário de Estado da Saúde editado com base no art. 4º e em outros atos editados pela Secretaria de Estado da Saúde – SESA” (grifos acrescidos).

O Município de Vitória, entretanto, não se atentou para os limites constitucionais que legitimam a sua atuação (supletiva) para dispor sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, inciso XII, da Constituição da República), invadindo, inadvertidamente, a competência legislativa do Estado do Espírito Santo, por meio da edição de ato normativo local cujas regras **contrariam expressamente** medidas sanitárias e sociais preconizadas pelo ente estadual.





As disposições da Lei municipal ora combatida já estão produzindo regulares efeitos desde o dia de sua publicação, em 09 de março de 2022, o que implica dizer que a exigência do *passaporte vacinal* vale em todo o território estadual, *exceto em Vitória*, o que soa absurdo dada a gravidade da pandemia e de seu impacto sobre a rede pública de saúde gerida pelo Estado do Espírito Santo, além de configurar clara e manifesta **desobediência à jurisprudência consolidada** do Supremo Tribunal Federal que, em sede de controle concentrado e difuso, vem reconhecendo a *constitucionalidade* da previsão legal de vacinação obrigatória e compulsória, o que inclusive foi objeto de *repercussão geral*, no julgamento do **ARE nº 1.267.879** (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), 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.”

Na ocasião, deliberou o Supremo Tribunal Federal que:

“[...] 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). [...]”

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). [...]”

Da mesma forma, a Corte Suprema, ao julgar conjuntamente as **ADI's nº 6.586** (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) e **nº 6.587** (ADI 6587 PROCESSO ELETRÔNICO JULG-17-12-2020 UF-DF TURMA-TP MIN-RICARDO LEWANDOWSKI N.PÁG-231 DJe-063 DIVULG 06-04-2021 PUBLIC 07-04-2021), reconheceu a *constitucionalidade* da vacinação compulsória, assinalando:



“(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.”

O aresto restou assim ementado:

ACÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. VACINAÇÃO COMPULSÓRIA CONTRA A COVID-19 PREVISTA NA LEI 13.979/2020. PRETENSÃO DE ALCANÇAR A IMUNIDADE DE REBANHO. PROTEÇÃO DA COLETIVIDADE, EM ESPECIAL DOS MAIS VULNERÁVEIS. DIREITO SOCIAL À SAÚDE. PROIBIÇÃO DE VACINAÇÃO FORÇADA. EXIGÊNCIA DE PRÉVIO CONSENTIMENTO INFORMADO DO USUÁRIO. INTANGIBILIDADE DO CORPO HUMANO. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA. INVIOABILIDADE DO DIREITO À VIDA, LIBERDADE, SEGURANÇA, PROPRIEDADE, INTIMIDADE E VIDA PRIVADA. VEDAÇÃO DA TORTURA E DO TRATAMENTO DESUMANO OU DEGRADANTE. COMPULSORIEDADE DA IMUNIZAÇÃO A SER ALCANÇADA MEDIANTE RESTRIÇÕES INDIRETAS. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS E ANÁLISES DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA SEGURANÇA E EFICÁCIA DAS VACINAS. LIMITES À OBRIGATORIEDADE DA IMUNIZAÇÃO CONSISTENTES NA ESTRITA OBSERVÂNCIA DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS. COMPETÊNCIA COMUM DA UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS PARA CUIDAR DA SAÚDE E ASSISTÊNCIA PÚBLICA. ADIS CONHECIDAS E JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES. I – A vacinação em massa da população constitui medida adotada pelas autoridades de saúde pública, com caráter preventivo, apta a reduzir a morbimortalidade de doenças infecciosas transmissíveis e a provocar imunidade de rebanho, com vistas a proteger toda a coletividade, em especial os mais vulneráveis. II – A obrigatoriedade da vacinação a que se refere a legislação sanitária brasileira não pode contemplar quaisquer medidas invasivas, aflitivas ou coativas, em decorrência direta do direito à intangibilidade, inviolabilidade e integridade do corpo humano, afigurando-se flagrantemente inconstitucional toda determinação legal, regulamentar ou administrativa no sentido de implementar a vacinação sem o expreso 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)

Em absoluta contrariedade e na contramão das medidas sanitárias que vêm sendo adotadas em âmbito nacional e chanceladas pelo Supremo Tribunal Federal, o Município de Vitória infringe a regra sanitária estadual e estipula que para acesso aos estabelecimentos públicos e privados localizadas em seu território – como se o Município de Vitória fosse uma ilha e tivesse uma fronteira inviolável e não ultrapassável para os Municípios vizinhos e demais regiões do país - não será exigida comprovação vacinal. A toda evidência, a não exigência de comprovação vacinal não se trata de um interesse local, e, portanto, não pode destoar dos comandos sanitários do Estado.

Desde ontem, data a partir da qual teve vigência a lei ora impugnada, o acesso a escolas, estabelecimentos públicos e privados de Vitória está ocorrendo sem a observância das restrições impostas pelo Governo do Estado e SESA, com indevida circulação em ambientes fechados de pessoas que não estão vacinadas com ciclo completo de imunização, desprestigiando, com isso, o caráter compulsório e obrigatório da vacinação, conduta legislativa que viola o texto constitucional, na medida em que não observada a competência suplementar do ente municipal, contribuindo para a propagação do vírus em detrimento da saúde pública.

Deveras, não sobejam dúvidas que a **Lei Municipal n. 9.818, de 08 de março de 2022**, padece de **vício chapado de inconstitucionalidade formal e material**, sendo certo, outrossim, que a sua eficácia coloca em grave risco a ordem e saúde públicas, uma vez que flexibiliza demasiadamente as medidas indiretas de vacinação compulsória na cidade de Vitória, permitindo o acesso de pessoas não vacinadas a locais públicos e estabelecimentos públicos ou privados, contrariando sem qualquer razão as normas estaduais que disciplinam o tema.



Melhor explicitando, de um lado, o ato normativo municipal impugnado revela uma **extrapolação da competência legislativa municipal, pois o Município pode**, apenas e tão-somente, **suplementar a legislação federal e estadual** no que couber (art. 30, inciso II, da Constituição da República, reproduzido no art. 20 e art. 28, inciso II, da Constituição do Estado do Espírito Santo), **mas jamais contrariar as regras estabelecidas na legislação estadual, editadas pelas autoridades sanitárias estaduais** (o Governador do Estado e o Secretário de Estado da Saúde – art. 71 da Lei Estadual n. 6.066/1999^[3]), para o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus (COVID-19) no Espírito Santo.

Como se sabe, as medidas administrativas e sanitárias necessárias ao enfrentamento eficaz da pandemia vêm sendo editadas pelo Governador do Estado e pelo Secretário de Estado da Saúde, segundo as discussões travadas no âmbito da **Sala de Situação de Emergência em Saúde Pública** instituída pelo Decreto n. 4.593-R, de 13 de março de 2020, que decretou estado de emergência na saúde pública no Estado do Espírito Santo^[4].

Trata-se de estrutura composta por diversos órgãos da Administração Estadual, cujas decisões são tomadas com base em dados técnicos discutidos por diversos profissionais especializados nas suas respectivas áreas de atuação, além de ser subsidiada por um Centro de Controle e Comando (CCC), integrado, por sua vez, por órgãos técnicos com expertise em situações de calamidade pública, como é o caso do Corpo de Bombeiros Militar, Defesa Civil e Vigilância Sanitária.

As restrições impostas ao acesso e à permanência de pessoas não vacinadas ou com esquema vacinal desatualizado em estabelecimentos e eventos, estabelecidas na **Portaria nº 020-R, de 28 de janeiro de 2022**, editada pelo Estado do Espírito Santo, **têm por fundamento uma necessidade de ordem sanitária, o que tem o condão de vincular os entes municipais capixabas**, já que, em **matéria de vigilância sanitária e epidemiológica, as administrações locais devem fiel observância às orientações emanadas da autoridade sanitária estadual**, sob pena de invasão de competência constitucional alheia, o que conduz os atos normativos editados com tal vício à inconstitucionalidade.

É fora de dúvida de que o extravasamento da competência suplementar reconhecida aos municípios acarreta, nitidamente, afronta ao **princípio da separação e independência dos poderes**, cujo preceito, por reprodução obrigatória, está contido no art. 17 da Constituição do Estado do Espírito Santo, além de violação ao direito fundamental à saúde, constante do art. 159 da Constituição do Estado do Espírito Santo.

Daí a propositura da presente ação direta de inconstitucionalidade, por meio da qual pretende-se tutelar a ordem jurídica mediante a obtenção de providência judicial que declare a inconstitucionalidade da **Lei n. 9.818, de 08 de março de 2022**, editada pelo Município de Vitória, ante a existência de vício de inconstitucionalidade *formal e material*, como será melhor demonstrado *et seq.*





2. MÉRITO. DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ATO IMPUGNADO.

2.1. Da Inconstitucionalidade Formal. Extrapolação Da Competência Suplementar Do Município. Violação Ao Art. 20 E Art. 28, Inciso II, Da Constituição Estadual.

Convém registrar, de início que, **em matéria de saúde pública**, União, Estados e Municípios possuem **competência administrativa comum** (art. 23, inciso II, da CR/88^[5]), ao passo que União e Estados detêm **competência legislativa concorrente** (art. 24, inciso XII, da CR/88^[6]), enquanto os Municípios, **competência legislativa suplementar** (art. 30, inciso II, da CR/88^[7]).

Incumbe, assim, à União, a edição das normas gerais em matéria de saúde pública e a organização de um sistema único de saúde (SUS), que possui, dentre suas atribuições, **a execução de ações de vigilância sanitária e epidemiológica** (art. 200, inciso II, da Constituição da República^[8]).

Também o art. 164 da Constituição do Estado do Espírito Santo elenca as competências do Estado no Sistema Único de Saúde, além daquelas estabelecidas na Constituição da República e na legislação complementar, no que se destaca aquela indicada no inciso I, de "prestar serviços de saúde, de vigilância sanitária e epidemiológica e outros, em integração com os sistemas municipais"^[9].

No exercício deste mister, a União editou a Lei Federal n. 8.080/1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, regulou, em todo o território nacional, as ações e serviços públicos de saúde.

No que diz respeito, especificamente, à **organização das ações de vigilância epidemiológica e sanitária**, cabe à **União** a definição e coordenação nacional do sistema (art. 16, inciso III, alínea 'c', da Lei Federal n. 8.080/1990^[10]) e a execução das ações (art. 16, inciso VI, da Lei Federal n. 8.080/1990^[11]).

Os **Estados**, por sua vez, **coordenam** e, em caráter complementar, **executam** as ações e serviços de vigilância epidemiológica e sanitária (art. 17, inciso IV, alínea 'a', da Lei Federal n. 8.080/1990^[12]), ao passo que os **Municípios devem apenas executar** serviços de vigilância epidemiológica e sanitária (art. 18, inciso IV, alínea 'a', da Lei Federal n. 8.080/1990^[13]).

Evidentemente, **a execução dos serviços de vigilância epidemiológica e sanitária pelos Municípios deve respeitar tanto a coordenação nacional do sistema, exercida pela União, quanto a coordenação das ações e dos serviços, exercida pelos Estados.**



Assim, para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do surto do novo coronavírus (COVID-19), a União editou a Lei Federal n. 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, dispondo sobre as medidas que poderiam ser adotadas no âmbito das ações e serviços de vigilância epidemiológica e sanitária, dentre elas, **a realização compulsória de vacinação e outras medidas profiláticas** (art. 3º, inciso III, alínea “d”).

Muito antes, a Lei n. 6.259, de 30 de outubro de 1975, já estabelecia ser competência do “*Ministério da Saúde a elaboração do Programa Nacional de Imunizações, que definirá as vacinações, inclusive as de caráter **obrigatório***” (art. 3º), sem prejuízo de conferir aos entes estaduais o poder de “*propor medidas legislativas complementares visando ao cumprimento das vacinações, **obrigatórias por parte da população**, no âmbito dos seus territórios*” (art. 6º), de observância compulsória “*pelas entidades federais, estaduais e municipais, públicas e privadas, no âmbito do respectivo Estado*” (art. 6º, parágrafo único).

Com base nesse arcabouço constitucional e legal, o Governador do Estado, através do Decreto n. 4.593-R, de 13 de março de 2020, declarou estado de emergência na saúde pública no Espírito Santo. A partir daí, foram editadas pelo Estado inúmeras medidas, como (i) a suspensão das atividades educacionais em todas as escolas, universidades e faculdades, das redes de ensino pública e privada (Decreto n. 4.597-R, de 16 de março de 2020); (ii) suspensão da realização de eventos e atividades com a presença de público (tais como eventos desportivos, comemorativos e institucionais, shows, feiras, eventos científicos, comícios, passeatas e afins); (iii) suspensão de atividades de cinemas, teatros, museus, boates, casas de shows, espaços culturais e afins; além do estabelecimento, em caráter excepcional e temporário, da possibilidade de trabalho remoto aos servidores públicos estaduais dos grupos de risco (Decreto n. 4.599-R, de 17 de março de 2020); (iv) suspensão do funcionamento de academias de esporte de todas as modalidades e de centros comerciais (*shopping centers*) (Decreto n. 4.600-R, de 18 de março de 2020); (v) redução de circulação e aglomeração de pessoas nos órgãos e entidades da Administração Pública, com medidas específicas voltadas para os servidores públicos (Decreto n. 4.601-R, de 18 de março de 2020); (vi) suspensão do atendimento ao público em todas as agências bancárias, públicas e privadas, da visitação em unidades de conservação ambiental, públicas e privadas, e do atendimento ao público no PROCON (Decreto n. 4.604-R, de 19 de março de 2020); (ix) suspensão do funcionamento de estabelecimentos comerciais, com algumas ressalvas, permitindo-se a venda via *delivery* (Decreto n. 4.605-R, de 20 de março de 2020).

Tais medidas tiveram seus prazos sucessivamente prorrogados, além de terem sido estabelecidos protocolos a serem observados nas atividades que permaneceram em funcionamento, como, por exemplo: agências de casas lotéricas (Decreto n. 4.616-R, de 30 de março de 2020); estabelecimentos comerciais excepcionados da suspensão de funcionamento e prestadores de serviços (Portaria SESA n. 058-R, de 03 de abril de 2020); estabelecimentos industriais (Portaria SESA n. 062-R, de 06 de abril de 2020);





hipermercados, supermercados, minimercados, hortifrutis, padarias e lojas de conveniência (Decreto n. 4.632-R, de 16 de abril de 2020).

O objetivo foi reduzir a transmissibilidade do vírus na comunidade e, portanto, retardar a progressão da epidemia (o “*achatamento da curva*”), atendendo às recomendações do Ministério da Saúde, divulgadas no Boletim Epidemiológico 05 – COE Coronavírus, de 13 de março de 2020^[14], com a adoção de medidas restritivas amplas, com base no plano de ação para medidas não farmacológicas.

Com a edição do Decreto Estadual n. 4.636-R, de 19 de abril de 2020, o Governador do Estado *instituiu* o mapeamento de risco para o estabelecimento de medidas qualificadas para enfrentamento da pandemia, seguindo, novamente, orientação do Ministério da Saúde, quando divulgou o Boletim Epidemiológico 11 – COE Coronavírus, de 17 de abril de 2020^[15], propondo diretrizes para a avaliação do risco em saúde pública, com o propósito de auxiliar quem for tomar decisão, para que a tome com base em um mínimo de coerência técnica, mediante a implementação de medidas de saúde pública proporcionais e restritas aos riscos em cada momento, com o estabelecimento de comunicação operacional com maior eficiência para se aprimorar a preparação e resposta.

O mapeamento de risco, que consiste no estabelecimento de critérios epidemiológicos para o enquadramento de cada município do Estado em um nível de risco, entre *muito baixo, baixo, moderado, alto e extremo*, em caráter crescente de gravidade, com indicação das medidas qualificadas e ações que deverão ser executadas pelo Estado e pelos Municípios em cada nível, segundo uma matriz de risco erigida a partir dos fatores *ameaça e vulnerabilidade*^[16].

Os Municípios passaram, então, a ser enquadrados nos níveis de risco, sendo estabelecidas as medidas qualificadas e ações a serem executadas pelo Estado e pelos Municípios em cada nível de risco (atualmente, tais medidas estão previstas na Portaria SESA n. 013-R, de 23 de janeiro de 2020, e em suas alterações)^[17].

Naturalmente, a vacinação em massa da população propiciou um cenário menos dramático quando comparado àquele vivenciado entre meados de 2020 e 2021, viabilizando, assim, a revogação de muitas medidas restritivas elencadas acima.

Cabe ter presente, neste ponto, por oportuno, que **uma das medidas sanitárias que deve ser observada por todos os entes federados locais**, ainda que a sua classificação se dê no nível de risco *muito baixo*, é a **obrigação de exigir de seus cidadãos a apresentação de passaporte vacinal** (documento que comprova o esquema vacinal atualizado contra a COVID-19) como condição de acesso e permanência nos estabelecimentos e nas atividades elencadas no Anexo I da Portaria SESA n. 013-R, de 23 de janeiro de 2020, alhures mencionado e transcrito.



Todas essas medidas foram até agora adotadas pelo Estado com fundamento na Lei Federal n. 13.979/2020 e seguindo as orientações divulgadas nos Boletins Epidemiológicos do Ministério da Saúde, que exerce a definição e a coordenação nacional do sistema de vigilância epidemiológica e sanitária (art. 16, inciso III, alínea “c”, da Lei Federal n. 8.080/1990).

Mais do que isso, o Supremo Tribunal Federal, em decisões com efeito vinculante e eficácia *erga omnes* (art. 102, §2º, da Constituição da República), **reconheceu, expressamente, a competência dos Estados em adotarem providências normativas e administrativas para a prevenção e controle da pandemia**, inclusive a instalação de “*barreiras sanitárias*” (cf. **ADI n. 6341/DF**, Rel. Min. Marco Aurélio, com medida liminar referendada à unanimidade pelo Plenário em 15/04/2020), **além de apontar a autonomia dos Estados em determinarem medidas restritivas à liberdade para a contenção da transmissão do vírus independentemente de superveniência de ato federal em sentido contrário (imposição de distanciamento e isolamento social; quarentena; suspensão de atividades de ensino; restrições de comércio, atividades culturais e circulação de pessoas; dentre outras), resguardando para os Municípios a competência suplementar** (cf. **ADPF n. 672/DF**, Rel. Min. Alexandre de Moraes, com medida liminar referendada pelo Plenário em 09/04/2020).

Eis excerto da r. decisão proferida na **ADPF n. 672** (cujo acórdão que julgou a parcial procedência da ação transitou em julgado em 10 de novembro de 2020), no que interessa ao objeto da presente impugnação pela via direta e concentrada:

“[...] RECONHENDO E ASSEGURANDO O EXERCÍCIO DA **COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS GOVERNOS ESTADUAIS E DISTRITAL E SUPLEMENTAR DOS GOVERNOS MUNICIPAIS**, cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, **para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia**, tais como, a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outras; **INDEPENDENTEMENTE DE SUPERVENIÊNCIA DE ATO FEDERAL EM SENTIDO CONTRÁRIO**, sem prejuízo da **COMPETÊNCIA GERAL DA UNIÃO** para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário. **Obviamente, a validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal poderá ser analisada individualmente [...]”**

A respeito do princípio federativo **em tempos de pandemia**, ponderou ainda o e. Ministro Alexandre de Moraes no julgamento da referida ADPF que, “*em momentos de acentuada crise, o fortalecimento da união e a ampliação de cooperação entre os três poderes, no âmbito de todos os entes federativos, são instrumentos essenciais e imprescindíveis a serem utilizados pelas diversas lideranças em defesa do interesse público, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio*”





institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19”.

Em prol desse federalismo cooperativo, não deve um ente federado valer-se de sua competência legislativa para, às escancaras, tentar subtrair seus cidadãos de disposição sanitária que, em última análise, visa tutelar a saúde coletiva da sociedade.

Colocada a questão nesses termos, é indubitável que o Município de Vitória, ao editar a Lei n. 9.818, de 08 de março de 2022, **extrapolou**, a competência suplementar que lhe é conferida pelo art. 30, inciso II, da Constituição da República, que determina que compete aos Municípios “*suplementar a legislação federal e a estadual no que couber*”.

Esse princípio foi previsto expressamente nos artigos 20 e 28, inciso II, da Constituição do Estado do Espírito Santo; haja vista que ambos os dispositivos condicionam a atuação municipal à observância dos preceitos da Constituição da República.

Confira-se o teor dos dispositivos constitucionais invocados:

Art. 20. O Município rege-se por sua lei orgânica e leis que adotar, observados os princípios da Constituição Federal e os desta Constituição. [...]

Art. 28. Compete ao Município: [...]

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

É de se mencionar que o Supremo Tribunal Federal, a exemplo do julgamento do RE nº 313.060^[18], possui iterativa orientação de que segundo a qual “*a competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados. [...]*”.

Em consonância a melhor doutrina leciona que ao se delimitar o conceito da competência suplementar dos Municípios, “*as normas advindas da suplementação devem estar de acordo com as regras estadual e federal, impossibilitando a vigência de lei que contrarie essas normas. O município, ao legislar em razão da existência de interesse local, não poderá contrariar o que foi estabelecido na esfera federal e estadual. Esta harmonia entre as leis de entes distintos visa fortalecer os laços federativos*”^[19].

Assim, ainda que se tratasse de competência dos municípios estabelecer sozinho regras sobre medidas sanitárias e de proteção à saúde, segundo jurisprudência sedimentada do Supremo Tribunal Federal (Súmula Vinculante n. 38^[20]), **pode haver determinação estadual mais rigorosa, como medida**



sanitária restritiva à liberdade para a contenção da transmissão do vírus, consoante decidido na **ADPF n. 672**, anteriormente citada.

Tratam-se, portanto, de medidas decorrentes da coordenação das ações e dos serviços de vigilância epidemiológica e sanitária para o enfrentamento da pandemia, que não podem ser desrespeitadas pelos entes municipais. São medidas sanitárias para prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública, em razão da emergência em saúde pública em decorrência do surto de novo coronavírus.

Sobre a exigência de previsão direta ou indireta em lei, para aplicação das medidas para tornar obrigatória a vacinação, interessante ressaltar que, até no único voto vencido da **ADI n. 6.586**, alhures citada, o e. Ministro Nunes Marques^[21] observou que a previsão legal de vacinação obrigatória já está na Lei n. 13.979/2020, **bastando que os entes federados regulamentem a lei para a sua aplicação, como fez o Estado do Espírito Santo através da portaria editada pela SESA, ato legítimo cuja eficácia foi restringida indevidamente pela lei municipal ora fustigada.**

De igual modo, quanto à legalidade das medidas sanitárias que visam imprimir caráter compulsório à vacinação contra a COVID-19 (caso do passaporte vacinal), o eminente Ministro Ricardo Lewandowski proferiu decisão cautelar nos autos da **ADPF n. 756** – ação direta que versa sobre atos e omissões do governo federal em relação à administração da crise sanitária decorrente da pandemia do coronavírus –, referendada pelo Tribunal Pleno, em cujas razões “*constatou que o despacho do MEC, contrário ao comprovante de vacinação, além de ir contra evidências científicas e análises estratégicas em saúde, sustenta a necessidade de lei federal para que as instituições pudessem estabelecer a restrição. Contudo, lembrou que a Lei 13.979/2020 já prevê que as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, determinação de realização compulsória de vacinação e outras medidas profiláticas*” (decisão ainda pendente de publicação)^[22].

Em resumo, o Excelso Pretório decidiu que o Estado pode determinar aos cidadãos que se submetam, compulsoriamente, à vacinação contra a COVID-19, prevista na Lei n. 13.979/2020, impondo àqueles que recusem a vacinação as medidas restritivas previstas em lei ou que dela derivam (multa, impedimento de frequentar determinados lugares, fazer matrícula em escola), tal como se fez na Portaria SESA n. 013-R, de 23 de janeiro de 2020, na redação dada pela Portaria nº 020-R, de 28 de janeiro de 2022.

Em julgado mais recente, publicado em 16/11/2021, o Supremo Tribunal Federal reafirmou seu entendimento, deferindo a medida cautelar pleiteada nos autos da **ADPF n. 900**, sob o fundamento de que “*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*”. Na ocasião, o Supremo mais uma vez “*considerou legítima a vacinação compulsória, não por sua aplicação forçada, mas pela adoção de medidas de coerção indiretas*”.



Confira-se o julgado:



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. (STF - ADPF: 900 DF 0064039-82.2021.1.00.0000, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Publicação: 16/11/2021).

Do voto do e. Ministro Luís Roberto Barroso, relator, extrai-se o seguinte trecho, *ipsis litteris*:



“[...] 10. 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, risco de danos à segurança e à saúde do meio ambiente laboral e de comprometimento da saúde do público com o qual a empresa interage.

11. Constitui elemento essencial à relação de emprego o poder de direção do empregador e a correspondente condição de subordinação jurídica do empregado (CF, art. 7º c/c CLT, arts. 2º e 3º). Esses dois fatores integram a essência da relação de emprego e autorizam a definição, pelo empregador, do modo de realização da prestação laboral, em especial se ela puder interferir sobre o funcionamento da própria empresa. Além disso, é dever do empregador assegurar a todos os empregados um meio ambiente de trabalho seguro (CF/1988, art. 225), com base em medidas adequadas de saúde, higiene e segurança. Do mesmo modo, os empregados têm direito a um meio ambiente laboral saudável (CF, art. 7º, XXII) e o dever de respeitar o poder de direção do empregador, sob pena, no último caso, de despedida por justa causa (CLT, art. 482, h). 12. Em tais condições, a limitação ao poder de direção do empregador e a restrição ao direito dos demais empregados de ter sua saúde protegida implicam restrição a normas constitucionais e não pode ser objeto de norma infralegal, diante do que dispõe o art. 5º, II, CF, sendo discutível até mesmo por lei formal. O próprio poder de direção do empregador é objeto de lei (CLT, arts. 2º e 3º), não sendo possível sua alteração por portaria. [...]

Cabe, portanto, ao empregador, à luz de sua estratégia de negócios e das suas circunstâncias empresariais, decidir a quem contratar, desde que seus critérios não sejam discriminatórios ou desproporcionais, o que, pelas razões já apresentadas, não é o caso. Não há comparação possível entre a exigência de vacinação contra a COVID-19 e a discriminação por sexo, origem, raça, cor, estado civil, situação familiar, deficiência, reabilitação profissional, idade ou gravidez. Esses últimos fatores não interferem sobre o direito à saúde ou à vida dos demais empregados da companhia ou de terceiros. A falta de vacinação interfere. [...]”

Note-se que a **Portaria da SESA não impõe a imunização forçada**, tendo sido editada visando a assegurar a salubridade do ambiente e o direito à saúde, tanto dos trabalhadores, quanto dos consumidores de serviços, **ressalvando aqueles que apresentem laudo médico com contraindicação do uso do imunizante**. Referido normativo segue tendência nacional da Administração Pública, não reverberando qualquer inconstitucionalidade.

O sucesso da medida consagrada no diploma normativo estadual pode ser extraído de dados estatísticos, que apontam que **após a exigência de passaporte vacinal, a busca pela imunização cresceu quase**





200% (duzentos por cento) no Estado do Espírito Santo^[23].

Tecidas essas breves considerações sobre a constitucionalidade das medidas indiretas de incentivo à vacinação, das quais o passaporte vacinal é um exemplo clássico, não se pode perder de vista, de outro lado, que os Ministros da Corte Suprema vem prestigiando as normas estaduais de controle sanitário e epidemiológico, a fim de que seja mantida uma coordenação dos atos necessários ao enfrentamento da situação de calamidade decorrente da pandemia do novo coronavírus, **de tal sorte que as administrações municipais devem se manter alinhadas com os instrumentos indiretos para compelir a população a aderir ao programa nacional de vacinação deflagrado em razão da crise sanitária decorrente da pandemia causada pela COVID-19**, sob pena de desarticulação das ações de vigilância epidemiológica e sanitária.

Em reforço de argumentação, ressalte-se que é possível verificar essa tendência a partir do julgamento da **Recl n. 39.790/ES**, na qual o e. Ministro Luiz Fux^[24] foi categórico ao dispor que a determinação de fechamento de estabelecimento comercial por ente estadual (o caso diz respeito ao Estado do Espírito Santo) não traduz ofensa ao teor da Súmula Vinculante n. 38. Isso porque, a situação excepcional de pandemia da COVID-19 traz consigo efeitos deletérios que extrapolam limites territoriais e requerem medidas amplas e coordenadas entre os entes federativos, o que se entremostra suficiente para a descaracterização do interesse meramente local.

Em outro exemplo, relativo a limitação de horário de funcionamento de postos de gasolina, o e. Ministro Dias Toffoli, nos autos do incidente processual SS n. 5.369/SP^[25], entendeu que **decreto municipal, por destoar de decreto estadual e decreto federal quanto à definição de atividades essenciais e restrição de funcionamento de estabelecimentos comerciais, não poderia prevalecer**, na medida em que *“a competência dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local não afasta a incidência das normas estaduais e federais expedidas com base na competência concorrente, conforme, por exemplo, decidido quando do julgamento do RE nº 981.825-AgR-segundo/SP”* (grifos acrescidos).

Realmente, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal *consolidou* o entendimento de que, em matéria de competência suplementar dos municípios, as regras instituídas pelo legislador constituinte de 1988 na repartição formal de competências se deram com base no princípio da **predominância do interesse**, para a análise de eventual conflito porventura instaurado, inclusive de forma a ampliar as hipóteses de competências concorrentes, assim como fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local.

Como consignado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI n. 5.799^[26]:



“[...] 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios. (CF, arts. 24 e 30, inciso I). [...]”

Na esteira de tal premissa, ainda segundo a iterativa jurisprudência do Excelso Pretório, somente se admite que o Município, no exercício de sua competência suplementar, dê à matéria **regulamentação mais protetiva** do que a constante da legislação federal e estadual (nesse sentido, o precedente firmado na ADI n. 3.937-MC^[27]).

A situação aqui é, rigorosamente, a mesma tratada nos precedentes acima citados: **o Município de Vitória tenta, novamente, flexibilizar regra sanitária regularmente editada pelo Estado do Espírito Santo, ignorando solenemente que o ente municipal não tem competência para dispor em sentido contrário à orientação das autoridades sanitárias, além de subestimar todos os esforços do Estado do Espírito Santo para o enfrentamento da pandemia até aqui.**

Com efeito, paralelamente à atuação do Estado, e imiscuindo-se indevidamente em matéria de competência estadual (plano estadual de operacionalização da imunização contra a COVID-19), Município de Vitória editou a Lei n. 9.818, de 08 de março de 2022, ora fustigada, dispensando os estabelecimentos públicos e privados de Vitória de exigirem dos consumidores de seus serviços o passaporte de vacinação como condição de ingresso e permanência nos referidos locais, em clara e nítida ofensa aos atos estaduais que regulam as medidas de enfrentamento da pandemia, em especial a Portaria n° 020-R, de 28 de janeiro de 2022, **enfraquecendo as medidas de combate à COVID-19 estabelecidas pela legislação estadual.**

Noutras palavras, por meio de tal ato normativo, tornou **menos restritivas** as regras sanitárias de proteção aos munícipes, postura que tem o condão de frustrar não só o plano de contenção da disseminação do vírus, mas também de afetar a administração dos leitos de UTI espalhados por todo o Estado.

Lícito concluir, à luz de todas essas ponderações, que a Lei n. 9.818, de 08 de março de 2022, encontra-se eivada de **inconstitucionalidade formal**, por violar frontalmente a autonomia dos entes federados no pacto federativo (art. 18 da Constituição da República) ao extrapolar a competência suplementar reconhecida aos Municípios (art. 30, inciso II, da Constituição da República; art. 20 e art. 28, inciso II, da Constituição do Estado do Espírito Santo), no caso no que diz respeito às medidas de restrição à liberdade adotadas no enfrentamento da pandemia decorrente do surto do novo coronavírus.





2.2. Da Inconstitucionalidade Material. Violação ao Princípio da Separação dos Poderes e ao Direito à Saúde. Art. 17 e Art. 159 da Constituição do Estado do Espírito Santo.

Se, como visto, é certo que houve extrapolamento de competência suplementar do Município pela Lei nº 9.818/2022, esse cenário dá azo, igualmente, à afronta ao princípio da separação e independência dos poderes, cujo preceito, por reprodução obrigatória, está contido no art. 17 da Constituição do Estado do Espírito Santo. Confira-se o que prevê o dispositivo em comento:

Art. 17. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições de sua competência exclusiva. Quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

Isto porque, ao permitir o acesso e permanência de pessoas não vacinadas ou com esquema vacinal desatualizado em estabelecimentos e eventos, em contrariedade com a Portaria Estadual Snº 020-R, de 28 de janeiro de 2022, a Lei Municipal viola frontalmente a autonomia dos entes federados no pacto federativo, vulnerando o princípio da separação dos poderes, corolário do princípio federativo, consagrado no art. 17 da Constituição Estadual, que é de observância obrigatória também pelos Municípios por força do art. 20 da Constituição Estadual.

Inclusive, a Lei Municipal questionada **viola a autonomia deste nobre Poder Judiciário capixaba e do Ministério Público**, que estabeleceram seus próprios atos normativos vedando o acesso a suas dependências sem o comprovante vacinal.

Não bastasse a inconstitucionalidade material caracterizada por violação ao princípio da separação dos poderes, é possível, ainda, identificar mais uma mácula à adequação material da lei em voga à Constituição do Estado do Espírito Santo.

A saúde pública foi consagrada, tanto pela Constituição Federal quanto pela Constituição do Estado do Espírito Santo, como direito social. Nesse sentido são as previsões dos artigos 6º, *caput*, e 196 da Carta da República e do artigo 159 da Constituição Estadual:

Art. 6º da Constituição Federal: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.



Art. 196 da Constituição Federal: A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 159 da Constituição Estadual: A saúde é dever do Estado e direito de todos assegurado mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, prevenção, proteção e recuperação.

Com efeito, a **garantia de saúde**, como se viu, está intrinsecamente relacionada à permissão outorgada pelo Governo Federal de que seja prevista **vacinação compulsória** para o enfrentamento à COVID-19^[28], o que foi implementado pelo Governo Estadual, em conformidade com precedente do Supremo Tribunal Federal^[29], através da *medida indireta* de exigência de apresentação de **comprovante vacinal** para acesso a determinados locais e estabelecimentos^[30].

Não é demais frisar que a importância da vacinação compulsória para a proteção da coletividade foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 6.586-DF, cujo acórdão consignou que:

“[...] É consenso, atualmente, entre as autoridades sanitárias, que a **vacinação em massa da população constitui uma intervenção preventiva, apta a reduzir a morbimortalidade de doenças infecciosas transmissíveis e provocar imunidade de rebanho, fazendo com que os indivíduos tornados imunes protejam indiretamente os não imunizados**. Com tal providência, reduz-se ou elimina-se a circulação do agente infeccioso no ambiente e, por consequência, **protege-se a coletividade**, notadamente os mais vulneráveis. [...]”

Sob essa perspectiva, pode-se concluir que o direito à saúde da coletividade prevalece sobre o direito à liberdade de locomoção daqueles que não possuem certificado vacinal. Isso, especialmente, porque o **cenário de não-vacinação tido no início da pandemia levou a restrições muito mais gravosas sobre o direito de ir-e-vir** (v.g. o *lockdown*) do que as decorrentes da exigência de passaporte da vacina. Quanto ao ponto, a 4ª Câmara Cível do e. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro recentemente manifestou-se:

MANDADO DE SEGURANÇA. DECRETO MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO Nº 49.335/2021. EXIGÊNCIA DE PASSAPORTE VACINAL. Covid 19. Denegação da ordem. Cuida-se de mandado de segurança impetrado contra ato do Exmo. Sr. Prefeito do município do Rio de Janeiro que, por meio do Decreto municipal nº 49.335/2021, passou a condicionar, a partir de setembro de 2021, o acesso e a permanência a determinados estabelecimentos e locais de uso coletivo à comprovação da vacinação contra covid-19 correspondente à 1ª dose, 2ª dose ou dose única, a depender da idade do cidadão e o seu cotejo como cronograma instituído pela secretaria municipal de saúde para a vacinação. Alegação de violação ao artigo 5º, 5º, caput e inciso XV, da Constituição da





República. A estreita via do mandado de segurança tem por objetivo sanar e evitar ilegalidades que acarretem violação a direito líquido e certo do impetrante, na forma do disposto no artigo 5º, inciso LXIX, da CRFB/88.- no caso em concreto, entendo ser cabível o presente mandamus. Decreto municipal questionado que se afigura como espécie de poder de polícia administrativo, na medida em que impõe certas restrições ao exercício de direitos e liberdades em prol de um alegado interesse coletivo, e, como tal, está sujeito ao regime do direito administrativo. **O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que, diante do grave quadro de crise sanitária causado pela pandemia de covid-19, as medidas de segurança sanitárias e epidemiológicas podem ser adotadas por todas as esferas político-administrativas, em função da competência comum-material e concorrente-legislativa entre os entes federativos, nos termos dos artigos 23, II e 24, XII, ambos da CRFB/88.- estudos que indicam que a vacinação em massa da população é capaz de representar importante resposta no combate à pandemia. A implantação do chamado "passaporte da vacina", criado com a edição do Decreto municipal nº 49.335/2021, insere-se no instrumental de medidas de segurança sanitária no combate à pandemia adotadas pelo poder público. Nesse contexto, deve-se compatibilizar o direito individual à livre locomoção ao direito à integridade física da comunidade local, igualmente assegurada pela CRFB/88 e alçada a direito fundamental à saúde, insculpido nos artigos 6º, caput, e 196 da Carta Magna. Aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade a fim de que realizar um juízo de ponderação entre os direitos envolvidos. In casu, as medidas adotadas em prol da segurança sanitária revelam-se adequadas, posto que se afiguram como providências capazes de responder ao combate da covid-19.- a exigência do "passaporte vacinal" também se mostra necessária, haja vista que, até os dias de hoje, o Rio de Janeiro é um dos locais mais afetados pela pandemia frente à sua densidade populacional, com elevados números de contaminação. Outrossim, revela-se proporcional, tendo em vista que a parcial limitação do direito individual de locomoção de um cidadão ou de determinada parcela que não pretenda se vacinar inequivocamente é menos gravosa que os inúmeros benefícios sociais e comunitários da população no ideal de se ver livre da pandemia. Análise pela colenda suprema corte, ao enfrentar a inconstitucionalidade do art. 3º, III, "d", da Lei nº 13.979/2020, tendo justamente compreendido ser inconstitucional submeter alguém contra a sua vontade a vacinação, devendo ser utilizados meios alternativos de coação legal, como a restrição do direito de ir e vir, concluindo, ainda, pela competência concorrente da união, estados, Distrito Federal e municípios. Ordem denegada. (TJRJ; MS 0067197-35.2021.8.19.0000; Rio de Janeiro; Quarta Câmara Cível; Relª Desª Maria Helena Pinto Machado; DORJ 18/02/2022; Pág. 434)**

Nesse sentido, é evidente que a Lei nº 9.818/2022 do Município de Vitória, ao proibir a exigência do passaporte vacinal – medida coercitiva estabelecida em prol da vacinação contra a COVID-19 –, contrapõe-se ao direito social à saúde, razão por que está eivada, também, por vício de inconstitucionalidade material.



3. DA NECESSIDADE DE SUSPENSÃO LIMINAR DO ATO IMPUGNADO

Resta patente que o princípio constitucional básico do direito à tutela jurisdicional adequada assegura, também, ao jurisdicionado o direito a uma sentença potencialmente eficaz, capaz de evitar dano irreparável a direito relevante.

Nestes termos, não se pode olvidar que inexistente no ordenamento jurídico pátrio direito mais relevante do que aquele relacionado com o respeito ao nosso ordenamento fundamental, consubstanciado nas Constituições da República e Estadual.

Urge salientar que na presente ação direta de inconstitucionalidade não se almeja a análise de um caso concreto, mas, sim, de legislação em tese, com o escopo de declarar sua inconstitucionalidade em face da Carta Política Estadual, extirpando do mundo jurídico ato normativo primário que com esta conflite.

Destarte, necessário se faz a concessão de medida cautelar para o fim de suspender a eficácia da norma impugnada, em sua integralidade, com espeque no art. 10 e seguintes da Lei Federal n. 9.868/1999, uma vez que a aplicação da lei impugnada, cuja inconstitucionalidade restou devidamente demonstrada, traz inegável lesão à saúde pública.

O primeiro requisito imprescindível à concessão de medida cautelar para suspensão da eficácia da norma impugnada – a probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) – *está suficientemente demonstrado pelos argumentos aduzidos alhures, que indicam a inconstitucionalidade formal e material da norma atacada.*

Resulta claro dos autos que o Município de Vitória extrapolou a competência suplementar (art. 30, inciso II, da Constituição da República) no que diz respeito às medidas de restrição à liberdade adotadas no enfrentamento da pandemia decorrente do surto do novo coronavírus (no caso, medidas indiretas de incentivo à vacinação), em inobservância, ainda, ao entendimento do Supremo Tribunal Federal que, em sede de controle concentrado e difuso, vem reconhecendo a constitucionalidade da previsão legal de vacinação obrigatória e compulsória, imposta por meios indiretos, como, por exemplo, a restrição a acesso a determinados ambientes, posicionamento este firmado no julgamento do ARE nº 1.267.879, com repercussão geral, e das ADI's nº 6.586 e nº 6.587.

A aplicação da lei impugnada traz, ainda, **inegável lesão à saúde pública.**

Registre-se que a estratégia adotada pelo Estado do Espírito Santo no enfrentamento da pandemia tem sido inteiramente pautada na Lei Federal n. 13.979/2020 e seguindo as orientações divulgadas nos Boletins Epidemiológicos do Ministério da Saúde, que exerce a definição e a coordenação nacional do sistema de vigilância epidemiológica e sanitária (art. 16, inciso III, alínea 'c', da Lei Federal n. 8.080/1990).





Tal maneira técnica e transparente de conduzir a grave crise sanitária garantiu-lhe a primeira posição nos rankings sistematizados pelas Organizações Não Governamentais (ONG) Open Knowledge Brasil (OKBR) e Transparência Internacional Brasil, sendo reconhecido nacionalmente como o mais transparente na divulgação dos dados referentes à COVID-19. Também assumiu a liderança em ranking de boas práticas no combate à COVID-19, divulgado pelo Centro de Liderança Pública (CLP), utilizando a metodologia do ranking de competitividade dos estados^[31], com a implementação de medidas de saúde pública proporcionais e restritas aos riscos em cada momento, segundo o mapeamento de risco.

Admitir, em contrariedade ao entendimento uníssono do Excelso Pretório, que a norma municipal possa produzir efeitos resulta na inadmissível desnaturação do caráter compulsório e obrigatório da vacinação, subestimando todos os esforços do Estado para o enfrentamento da pandemia até aqui.

O momento é de extrema cautela, diante da possibilidade de que nova onda de contaminação atinja a sociedade brasileira, devendo ser lembrado que a subvariante da Ômicron, a BA.2 é mais contagante, o que pode pressionar o sistema de saúde, de tal modo que se não forem adotadas medidas rigorosas quanto à compulsoriedade da vacinação, o controle da pandemia é um sonho distante, sujeitando toda a população às medidas mais rigorosas de distanciamento social.

Por essa razão é que a dispensa do passaporte vacinal frustra todo o plano de imunização e contenção da disseminação do vírus, podendo inclusive afetar a administração dos leitos de UTI, cuja gestão é de competência do ente estadual.

Em resumo, diante do grave cenário da pandemia vivenciado no início desse ano, com projeções de que uma nova onda de contaminação atinja a sociedade caso não se obtenha o controle da pandemia pela imunização de rebanho propiciada pela vacinação em massa, a aplicação da norma municipal traz inegável lesão à ordem e saúde públicas, exurgindo daí o relevante interesse de ordem pública a justificar a suspensão liminar da aplicação da Lei Municipal n. 9.818, de 08 de março de 2022, **que flexibilizou as regras sanitárias estaduais ao dispensar a exigência do passaporte vacinal** no Município de Vitória, na forma do art. 169, alínea 'b', do RI/TJES.

No que diz respeito, por sua vez, ao **segundo requisito, risco de dano irreparável** caso a tutela jurisdicional apenas seja prestada após o atingimento de cognição exauriente, algumas considerações merecem ser feitas.

Em primeiro lugar, deve-se frisar que a lei cuja inconstitucionalidade é aventada teve sua **vigência iniciada na data de sua publicação**, ocorrida em **09 de março de 2022**. Por esse motivo, a norma encontra-se apta à produção de efeito, razão por que já é permitido que os estabelecimentos públicos e



privados da capital do Espírito Santo permitam acesso de pessoas sem a necessidade de se exigir a apresentação do passaporte vacinal.

Com efeito, a lei permite a livre circulação de pessoas não vacinadas contra a COVID-19 em estabelecimentos públicos e privados do Município de Vitória, o que, evidentemente, enseja inegável risco à saúde pública consubstanciado pela maior potencialidade de circulação e, conseqüentemente, transmissão do novo coronavírus.

Não há dúvidas de que quanto maior for o período de livre acesso de não-vacinados a estabelecimentos do Município de Vitória, **maior risco haverá de retorno ao crescimento do número de casos e de óbitos por COVID-19** na capital e, posteriormente, em todo o Estado do Espírito Santo. Trata-se, com pesar, de grandezas diretamente proporcionais, situação já exposta no bojo desta petição inicial.

Em segundo lugar, destaca-se ser perfeitamente possível que, nos casos de urgência elevada, a **medida cautelar** em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade seja deferida através de **decisão monocrática** proferida pelo d. Julgador Relator, ocasião em que o provimento ficará sujeito a ser **referendado** pelo Plenário do Tribunal.

No caso, aguardar-se a inclusão deste feito em pauta de julgamento do Plenário do e. Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo para, apenas então, ser apreciado o presente requerimento de concessão de cautelar daria azo a, ao menos, mais uma semana de produção de efeitos da lei municipal ora objurgada, considerando que as sessões do c. Tribunal Pleno ocorrem nas quintas-feiras. **Tal período é demasiadamente longo, considerando que estamos diante de uma variante altamente contagiante.** Desse modo, é perfeitamente viável e necessária a apreciação deste pedido em caráter liminar e monocrático pelo i. Relator.

Quanto ao ponto, vale dizer que o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido reiteradamente a possibilidade de decisão monocrática de deferimento de cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade a ser referendada, posteriormente, em seu Plenário. Veja-se, exemplificativamente, alguns casos:

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONCESSÃO MONOCRÁTICA.

LEI Nº 11.274/2020, DO ESTADO DO MARANHÃO. ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI Nº 11.298/2020. EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS. NORMA INSTITUIDORA DE SUSPENSÃO, POR NOVENTA DIAS, DO CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS. APARENTE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL E DE POLÍTICA DE CRÉDITO. ART. 22, I E VII, DA CF. **Medida cautelar referendada pelo plenário.** I - a Lei Estadual, com as alterações promovidas pela Lei nº 11.298/2020, segundo parece, ao interferir na relação obrigacional estabelecida entre as instituições de crédito e os servidores e empregados públicos estaduais e municipais, adentrou na competência privativa





da união, prevista no art. 22, I e VII, da Constituição Federal, para legislar sobre direito civil e política de crédito. Precedentes. II - **medida cautelar referendada pelo plenário do Supremo Tribunal Federal, para suspender, até o exame do mérito desta ação direta, a eficácia da Lei nº 11.274/2020, do Estado do Maranhão**, com as alterações promovidas pela Lei nº 11.298/2020. (STF; ADI-MC 6.475; MA; Tribunal Pleno; Rel. Min. Ricardo Lewandowski; DJE 09/11/2020; Pág. 52)

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL CONHECIDA COMO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 2. Resolução 4.765, de 27 de novembro de 2019, do Conselho Monetário Nacional (CMN). Cobrança de tarifa de cheque especial. 3. Resolução editada pelo CMN tem caráter de norma primária. 4. Princípio da subsidiariedade e fungibilidade entre as ações diretas. 5. Atuação do CMN no campo da intervenção estatal na economia (arts. 174 e 192 da CF). Tarifa bancária com características de taxa. Possível violação ao princípio da legalidade tributária. Cobrança que coloca o consumidor em situação de vulnerabilidade econômico-jurídica. Desproporcionalidade da medida adotada pelo CMN para correção de falha de mercado. 6. Presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora* para deferimento da medida cautelar em sede de ação direta. 7. Agravo regimental interposto pelo BACEN contra decisão monocrática que deferiu a medida cautelar pleiteada. 8. **Medida cautelar referendada pelo Plenário do STF**. 9. Agravo regimental julgado prejudicado. (STF; ADI-MC 6.407; DF; Tribunal Pleno; Rel. Min. Gilmar Mendes; DJE 10/12/2020; Pág. 122)

Há, inclusive, previsão no **Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal** permitindo que o relator, em caso de urgência, determine monocraticamente medidas cautelares, submetendo-a, em seguida, a referendo do Tribunal Pleno. É o que dispõe o artigo 21, incisos IV e V:

Art. 21. **São atribuições do Relator:** [...]

IV - **submeter ao Plenário** ou à Turma, nos processos da competência respectiva, **medidas cautelares** necessárias à proteção de direito suscetível de grave dano de incerta reparação, ou ainda destinadas a garantir a eficácia da ulterior decisão da causa;

V - **determinar, em caso de urgência, as medidas do inciso anterior, ad referendum do Plenário ou da Turma:** [...]

Também quanto ao contexto da pandemia do novo coronavírus já foram proferidas decisões monocráticas de deferimento de cautelares em sede de ações de controle de constitucionalidade pelos Ministros do e. Supremo Tribunal Federal.

É o caso, por exemplo, da ADPF nº 672-DF, na qual o i. Min. Alexandre de Moraes, singularmente, concedeu de forma parcial a tutela provisória buscada pela parte autora, o que foi posteriormente referendado pelo Plenário. Naquele caso, o referendo da cautelar foi até mesmo convertido em julgamento definitivo do mérito. Veja-se a ementa do acórdão:



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 conseqüente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990). 4. O Poder Executivo federal exerce o papel de ente central no planejamento e coordenação das ações governamentais em prol da saúde pública, mas nem por isso pode afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotem medidas sanitárias previstas na Lei 13.979/2020 no âmbito de seus respectivos territórios, como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, sem prejuízo do exame da validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal editado nesse contexto pela autoridade jurisdicional competente. 5. Arguição julgada parcialmente procedente. (STF, ADPF 672-DF, Min. Relator Alexandre de Moraes, Data de Julgamento 13/10/2020)

Em semelhante posicionamento, na ADI nº 0026443-91.2020.8.08.0000, que tramita no Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, houve apreciação monocrática de medida liminar pelo e. Desembargador Relator, Sr. Willian Silva, sendo a decisão posteriormente submetida à referendo do Pleno deste Tribunal.





Logo, considerando todas as razões aqui expostas, está clara a presença de *fumus boni iuris* e *periculum in mora* no caso, razão por que se requer seja deferida liminar *monocraticamente* pelo e. Desembargador Relator, haja vista a **urgência consubstanciada no perigo de contágio, mais e mais nocivo a cada dia.**

Ante o exposto, requer o Ministério Público seja deferida a cautelar de suspensão imediata dos efeitos da Lei nº 9.818/2022 do Município de Vitória, a ser referendada pelo plenário deste e. Tribunal de Justiça.

4. DO PEDIDO

Destarte, e *pelas razões expostas*, a Procuradora-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Espírito Santo requer:

- a) A concessão de *medida cautelar* – em sede de **decisão monocrática**, diante da extrema urgência acima consignada, a ser posteriormente referendada pelo e. Tribunal Pleno na próxima sessão a ser realizada –, para suspender, *inaudita altera parte*, a execução (eficácia) do inteiro teor da **Lei n. 9.818, de 08 de março de 2022, do Município de Vitória**, nos moldes do art. 10, §3º, da Lei Federal n. 9.868/1999, e do art. 169, alínea ‘b’, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo – RI/TJES;
- b) O deferimento da liminar acima postulada com **efeito ex tunc**, na forma do art. 11, §1º, da Lei Federal n. 9.868/1999, até o julgamento do mérito desta ação direta de inconstitucionalidade;
- c) Que seja determinada a *imediata* expedição de **ofício** à Câmara Municipal e ao Prefeito de Vitória, cientificando-os da suspensão da lei, inclusive para que o Poder Executivo adote todas as regras da Portaria SESA n. 020-R, de 28 de janeiro de 2022, e proceda à fiscalização de seu cumprimento;
- d) A notificação do Presidente da Câmara Municipal e do Prefeito de Vitória, para os fins previstos no art. 6º, da Lei Federal nº 9.868/1999 e no art. 169, alínea ‘a’, do Regimento Interno deste e. Tribunal de Justiça;
- e) No mérito, que seja a presente ação direta de inconstitucionalidade julgada totalmente procedente, confirmando-se a cautelar deferida, para declarar a inconstitucionalidade formal e material do inteiro teor da **Lei n. 9.818, de 08 de março de 2022, do Município de Vitória**, adotando-se as providências necessárias para que cessem, *ex tunc*, todos os seus efeitos.

Valora a causa, por força de expressa disposição legal, em R\$ 100,00 (cem reais).



Nestes termos,
Pede-se deferimento.

Vitória (ES), 10 de março de 2022.

LUCIANA GOMES FERREIRA DE ANDRADE
Procuradora-Geral de Justiça

[1] <https://www.agazeta.com.br/es/cotidiano/covid-19-es-tem-queda-de-casos-mas-subvariante-pode-provocar-novo-pico-0222>

[2] <https://butantan.gov.br/noticias/no-brasil-96-das-mortes-por-covid-19-sao-de-quem-nao-tomou-vacina--so-imunizacao-coletiva-pode-controlar-a-pandemia>

[3] Art. 71. São consideradas autoridades sanitárias. I – o Governador do Estado do Espírito Santo; II – o Secretário de Estado de Saúde. Parágrafo único. Serão ainda considerados autoridades sanitárias competentes todo técnico da área da Vigilância Sanitária do Sistema Estadual de Saúde do Espírito Santo com credencial de identificação outorgada pelo Secretário de Estado da Saúde.

[4] Disponível em: <https://coronavirus.es.gov.br/Media/Coronavirus/Legislacao/DECRETO%20N%C2%BA%204593%20-%20R,%20DE%2013%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202020.pdf>

[5] Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; [...]

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

[7] Art. 30. Compete aos Municípios: [...] II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...]

[8] Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: [...] II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador; [...]

[9] Art. 164 No sistema único de saúde compete ao Estado, além das atribuições estabelecidas na Constituição Federal e na legislação complementar: I - prestar serviços de saúde, de vigilância sanitária e epidemiológica e outros, em integração com os sistemas municipais; [...]

[10] Art. 16. A direção nacional do Sistema Único da Saúde (SUS) compete: [...] III - definir e coordenar os sistemas: [...] c) de vigilância epidemiológica; e [...]

[11] Art. 16. A direção nacional do Sistema Único da Saúde (SUS) compete: [...] VI - coordenar e participar na execução das ações de vigilância epidemiológica; [...]

[12] Art. 17. À direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) compete: [...] IV - coordenar e, em caráter complementar, executar ações e serviços: a) de vigilância epidemiológica; [...]

[13] Art. 18. À direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) compete: [...] IV - executar serviços: a) de vigilância epidemiológica; [...]

[14] Disponível em: <https://www.saude.gov.br/images/pdf/2020/marco/24/03--ERRATA---Boletim-Epidemiologico-05.pdf>

[15] Disponível em: <https://www.saude.gov.br/images/pdf/2020/April/18/2020-04-17---BE11---Boletim-do-COE-21h.pdf>

[16] Os critérios técnicos que compõem a matriz de risco, atualmente, são os seguintes: (i) coeficiente de casos ativos, no Estado e no Município, (ii) número de testagem, (iii) média móvel de óbitos e (iv) taxa de ocupação dos leitos de UTI, cuja análise sistemática permite identificar as situações mais graves que exigem respostas mais drásticas e pontuais do Poder Público (vide Portaria SESA n. 171-R, de 29 de agosto de 2020, e suas alterações).

[17] Disponível em: <https://coronavirus.es.gov.br/legislacao>





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO

Tribunal Pleno

Endereço: Rua Desembargador Homero Mafra 60, Enseada do Suá, VITÓRIA
- ES - CEP: 29050-906

Número telefone:()

PROCESSO Nº 5001912-79.2022.8.08.0000

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

REQUERENTE: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO

REQUERIDO: VITORIA CAMARA MUNICIPAL, PREFEITURA MUNICIPAL DE VITORIA

DECISÃO

Cuidam os autos de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**, com pedido de liminar, proposta pela **PROCURADORA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO** em face da **CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA** e do **PREFEITO MUNICIPAL DE VITÓRIA**.

Em sua peça inaugural, a requerente sustenta que a Lei Municipal nº 9.818, publicada no dia 09 de março de 2022, de iniciativa parlamentar, que *“Dispõe sobre a inexigibilidade de comprovante de vacina (imunização contra a COVID-19) para o acesso a todos e quaisquer lugares públicos, bem como estabelecimentos públicos ou particulares no âmbito do município de Vitória/ES”*, padece de manifesta inconstitucionalidade formal e material.

Sob o aspecto formal, aduz que *“é indubitável que o Município de Vitória, ao editar a Lei n. 9.818, de 08 de março de 2022, extrapolou, a competência suplementar que lhe é conferida pelo art. 30, inciso II, da Constituição da República, que determina que compete aos Municípios ‘suplementar a legislação federal e a estadual no que couber’”* e que *“Esse princípio foi previsto expressamente nos artigos 20 e 28, inciso II, da Constituição do Estado do Espírito Santo, haja vista que ambos os dispositivos condicionam a atuação municipal à observância dos preceitos da Constituição da República”*.



Assim, relata que “[...] o Excelso Pretório decidiu que o Estado pode determinar aos cidadãos que se submetam, compulsoriamente, à vacinação contra a COVID-19, prevista na Lei n. 13.979/2020, impondo àqueles que recusem a vacinação as medidas restritivas previstas em lei ou que dela derivam (multa, impedimento de frequentar determinados lugares, fazer matrícula em escola), tal como se fez na Portaria SESA n. 013-R, de 23 de janeiro de 2020, na redação dada pela Portaria n° 020-R, de 28 de janeiro de 2022”.

Já sob o aspecto da inconstitucionalidade material, afirma que a lei impugnada ao permitir o acesso e permanência de pessoas não vacinadas ou com esquema vacinal desatualizado em estabelecimentos e eventos, em contrariedade com a Portaria Estadual Sn° 020-R, de 28 de janeiro de 2022, a Lei Municipal viola frontalmente a autonomia dos entes federados no pacto federativo, vulnerando o princípio da separação dos poderes, corolário do princípio federativo, consagrado no art. 17 da Constituição Estadual, que é de observância obrigatória também pelos Municípios por força do art. 20 da Constituição Estadual.

Desta forma, a autora pretende a concessão de medida liminar para suspender imediatamente a eficácia da referida lei e, no mérito, que seja julgado procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da norma referenciada.

Pois bem. Inicialmente, observo ser de competência deste Egrégio Tribunal de Justiça o conhecimento em análise concentrada de ações objetivas de inconstitucionalidade, propostas em decorrência de alegada violação da legislação estadual ou municipal em face da Constituição do Espírito Santo, nos termos do parágrafo 2º do artigo 125 da Carta Magna, do artigo 109, inciso I, alínea e, da Constituição Estadual.

Outrossim, importa frisar que a Procuradora-Geral de Justiça possui legitimidade concorrente para propor tais demandas, nos termos do artigo 112, inciso III, da Constituição Estadual.

Observadas as balizas legais de competência e legitimidade, passo ao cerne do pedido inicial de liminar.

A suspensão da eficácia de lei ou ato normativo é medida cabível, nos termos do artigo 169, alínea b do Regimento Interno deste Sodalício, aplicável na espécie o regramento legal sobre ADI para o Excelso Supremo Tribunal Federal (Lei n.º 9.868/99), ainda que esta tenha natureza satisfativa, conforme julgado pelo Tribunal Pleno na ADI n.º 100110001938, em 24/02/2011.

Com efeito, define o regramento interno que:





Art. 169 - O relator, ao despachar a inicial ordenará:

(...)

b) - facultativamente, em despacho fundamentado, a suspensão liminar do ato impugnado, se requerido pelo autor e o Relator entender que há relevante interesse de ordem pública.

De acordo com o disposto acima, o requisito apontado para a concessão da ordem provisória depende da existência de “*relevante interesse de ordem pública*”. Para a configuração deste requisito, em sede liminar, com o intuito de se evitar uma antecipação equivocada do julgamento do mérito da demanda, impõe-se ao magistrado um exame superficial sobre os fundamentos apresentados na inicial.

Neste passo, indispensável para a verificação do pressuposto em destaque (“*relevante interesse de ordem pública*”), a existência de *fumus boni iuris* e de *periculum in mora* nas alegações ventiladas na exordial.

O fundamento para se deferir a medida ora pleiteada, que, dada a sua natureza objetiva, origina maior impacto social e altera o *status quo* dos destinatários da norma, se baseia na essencial noção adotada pelo sistema jurídico pátrio de supremacia da Constituição.

E na seara estadual, considerando a autonomia de cada ente federado para se auto legislar e administrar dentro da organização do Estado Brasileiro delineada pela Carta Magna, bem como a teor do previsto no pacto federativo do artigo 1º, *caput*, da CF, relevante se ponderar a manutenção da mesma ideia de supremacia da Constituição Estadual sobre as demais legislações locais.

Por oportuno, trago ensinamentos do “Curso de Direito Constitucional”, da lavra de renomados juristas, como o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes Ferreira, *in verbis*:

“O conflito de leis com a Constituição encontrará solução na prevalência desta, justamente por ser a Carta Magna produto do poder constituinte originário, ela própria elevando-se à condição de obra suprema, que inicia o ordenamento jurídico, impondo-se, por isso, ao diploma inferior com ela inconciliável. De acordo com a doutrina clássica, por isso mesmo, o ato contrário à Constituição sofre de nulidade absoluta”.

(MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 2ª Edição. Saraiva. 2008. p. 202/203)



Ultrapassadas essas premissas, é importante esclarecer, tal como mencionado na peça inaugural, que o art. 4º, incisos I e II, do Decreto Estadual n. 4.636, de 19 de abril de 2020, estabelece, textualmente, que as medidas qualificadas e as ações emergenciais previstas para os níveis de risco baixo, moderado e alto devem ser disciplinadas por ato do Secretário de Estado da Saúde (por meio de portarias), reservando-se ao Chefe do Poder Executivo Estadual a competência para editar decreto visando disciplinar as medidas que deverão ser aplicadas no nível extremo.

Foi, então, que, em prol da preservação da integridade de toda população capixaba, a Secretaria de Estado da Saúde (SESA), em observância a diversos dispositivos constitucionais, editou a Portaria SESA n. 020-R, de 28 de janeiro de 2022 (que inseriu os artigos 2º-A e 2º-B na Portaria SESA n. 013-R, de 23 de janeiro de 2021), através da qual institucionalizou, em território capixaba, a exigência do passaporte vacinal como condição de ingresso em estabelecimentos privados e públicos elencados em seu Anexo I.

Por outro lado, destaco o teor da norma impugnada na presente demanda:

“Art. 1º Determina expressa vedação à exigibilidade de vacinação contra a COVID-19, bem como de sua respectiva comprovação, não podendo a esta ser condicionado o acesso aos locais públicos e estabelecimentos públicos ou particulares no âmbito do Município de Vitória, neste Estado.

§1º VETADO.

§2º VETADO.

§3º VETADO.

§4º VETADO.

Art. 2º O disposto nesta Lei abarca inclusive o direito dos pais e responsáveis de matricularem seus filhos regularmente em instituições de ensino, esporte e lazer públicas ou privadas sem que lhes seja exigida a comprovação da imunização do menor ou pessoa sob sua guarda/tutela.

Art. 3º VETADO.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

Em um exame superficial dos fatos, depreende-se dos documentos acostados à inicial, *prima facie*, a verossimilhança das alegações apresentadas, capaz de revelar a este julgador uma provável violação às normas formais estipuladas na Carta Estadual.





No caso vertente, denota-se da norma acima transcrita que ela tem o condão de flexibilizar as normas impostas pelo Estado do Espírito Santo por força do Decreto nº 4593 - R, de 13 de março de 2020 que, com fundamento de validade na Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, decreta o estado de emergência em saúde pública no Estado do Espírito Santo e estabelece medidas sanitárias e administrativas para prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos decorrentes do surto de coronavírus (COVID-19) e dá outras providências.

Como se vê, a lei municipal ora impugnada ao flexibilizar as medidas indiretas de vacinação compulsória na cidade de Vitória, permitindo o acesso de pessoas não vacinadas a locais públicos e estabelecimentos públicos ou privados, contrariando sem qualquer razão as normas estaduais que disciplinam o tema, acaba que coloca em grave risco a ordem e saúde públicas, frustrando não apenas o plano de contenção do COVID-19, mas também o planejamento da administração dos leitos de UTI espalhados pelo Estado.

Como é sabido, sobre o tema da divisão de competência entre os entes federado para o enfrentamento das matérias relacionadas ao novo coronavírus (COVID-19), o Excelso Supremo Tribunal Federal vem firmando o seu entendimento no sentido de que a competência estabelecida pela Constituição Federal para a adoção de medidas no combate à presente pandemia é concorrente, desde que a regulamentação do interesse local, no caso dos Municípios, respeite as normas gerais editadas pelo ente estadual.

Nesse sentido, vale citar excerto da decisão proferida pelo E. Ministro Dias Toffoli, em 03/06/2020, nos autos da Suspensão de Tutela Provisória nº 334/MG, senão vejamos:

“É bem verdade que a competência legislativa dos entes federados para a adoção de medidas no combate à pandemia da Covid-19 é concorrente.

Daqui não se pode extrair, porém, interpretação contrária ao que dispõe a decisão impugnada, no sentido de que seria permitido ao Município autorizar a reabertura de estabelecimentos comerciais que foram expressamente incluídos pela norma estadual dentre aqueles que estão impedidos de retomar o funcionamento.

É dizer: na regulamentação do interesse local em matéria de competência concorrente, não se pode simplesmente contrapor ou desfazer as normas gerais editadas. Conforme tem destacado o Supremo Tribunal Federal na análise de pedidos referentes aos efeitos da pandemia de COVID-19, a tentativa de equacionar os inevitáveis conflitos federativos, sociais e econômicos existentes, bem como a gravidade da situação vivenciada exigem a



tomada de medidas coordenadas e voltadas ao bem comum, sempre respeitadas a competência constitucional e a autonomia de cada ente da Federação.

Esse entendimento foi explicitado pelo Plenário desta Suprema Corte no referendo da medida cautelar proferida na ADI 6.341, ao se consignar que o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais, sem prejuízo da atribuição de cada esfera de governo, nos termos do art. 198, I, da Constituição Federal. Sobre o tema, também deve ser destacada a decisão monocrática proferida pelo ilustre Ministro Alexandre de Moraes, ao apreciar a ADPF nº 672.

(...)

Deveras, o Supremo Tribunal Federal tem seguido essa compreensão, forte no entendimento de que a competência da União para legislar sobre assuntos de interesse geral não afasta a incidência das normas estaduais e municipais expedidas com base na competência legislativa concorrente, devendo prevalecer aquelas de âmbito regional, quando o interesse sob questão for predominantemente de cunho local.

Trata-se da jurisprudência já sedimentada neste Tribunal, no sentido de que, em matéria de competência federativa concorrente, deve-se respeitar a denominada predominância de interesse.

Nessa conformidade não parece ter agido o chefe do Poder Executivo do Município de Santana do Paraíso/MG ao editar o aludido decreto, de sorte que suspender a decisão ora objurgada é que implicaria em risco à ordem administrativa, pois autorizaria a abertura de estabelecimentos comerciais cujo funcionamento foi expressamente proibido pela norma estadual, em desconformidade ao juízo e à análise do interesse regional.

É dizer: o Município detém competência legislativa para dispor sobre a matéria, mas não para contrariar frontalmente as normas gerais já estabelecidas a nível regional. Não se ignora que a inédita gravidade dessa situação impôs drásticas alterações na rotina de todos, atingindo a normalidade do funcionamento de diversas atividades econômicas e do próprio Estado, em suas diversas áreas de atuação.

Todavia, exatamente em função da gravidade da situação, exige-se a tomada de medidas coordenadas, não se podendo privilegiar determinado segmento da atividade econômica em detrimento de outro, ou mesmo em do próprio planejamento estatal, a quem incumbe,





precipuaemente, guiar o enfrentamento coletivo aos nefastos efeitos decorrentes da pandemia”.

Assim, a teor do disposto no art. 30, I e II, da Constituição Federal, bem como nos art. 28, I e II, da Constituição Estadual, não é possível, *prima facie*, aos entes municipais legislarem sobre matéria de competência concorrente (como é a hipótese de adoção de medidas para o combate à pandemia da COVID-19) que extrapolem o interesse local.

E na hipótese que ora se apresenta, me parece, ao menos nesse primeiro momento, que a regulamentação da legislação ora questionada abarca interesse regional, ou seja, de âmbito estadual, já que o disciplinamento da matéria ora em análise fora das hipóteses previstas na legislação estadual, afeta todo o plano estruturado pelo ente estadual no combate à pandemia do novo coronavírus.

Ponderando-se, portanto, as questões em debate, o conflito entre as normas só pode ser solucionado mediante a prevalência da saúde da coletividade e, **não há dúvidas, que o passaporte vacinal é um elemento relevante no combate à pandemia, inclusive, com o estímulo à vacinação pela população local.**

Neste mesmo sentido, cabe ainda mencionar a decisão monocrática, de outubro de 2021, do Ministro Luiz Lux, na MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE LIMINAR 1.482 RIO DE JANEIRO, em que o Supremo Tribunal Federal deferiu a liminar para suspender a decisão proferida na representação de Inconstitucionalidade nº 0071495-70.2021.8.19.0000, em curso no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, de modo a restabelecer a eficácia do Decreto Municipal nº 221, de 09 de setembro de 2021, que “*nos limites de sua competência, estabeleceu medidas de caráter temporário e excepcional, dentre as quais o condicionamento do acesso a estabelecimentos à comprovação da vacinação contra a Covid-19, de acordo com o cronograma oficial de vacinação da Secretaria Municipal de Saúde*”.

Nesse passo, os Municípios possuem competência para ampliar as restrições impostas pelo Estado, no entanto, o contrário, como o relaxamento das restrições violam o entendimento firmado pelo e. Supremo Tribunal Federal.

Destarte, como medida acautelatória, mostra-se prudente sobrestar a vigência da norma municipal até que haja o regular processamento da ação e posterior exame do mérito desta representação de inconstitucionalidade pelo Tribunal Pleno.



Outrossim, quanto aos efeitos da decisão, é sabido que a medida cautelar, em regra, possui efeitos *ex nunc*, nos termos do art. 11, § 1º, da Lei Federal nº 9.868/99, “*salvo se o Tribunal entender que deva conceder-lhe eficácia retroativa*”.

No caso, e à luz do contexto fático e jurídico já delineado, não vislumbro motivos excepcionais aptos a ensejarem, neste momento, a modulação de efeitos da medida cautelar.

Ante o exposto, e *ad referendum* do Egrégio Tribunal Pleno, deste Sodalício, **DEFIRO A MEDIDA CAUTELAR** postulada para suspender, imediatamente, com efeitos *ex nunc*, a vigência da Lei nº 9.818, publicada no dia 09 de março de 2022, do Município de Vitória, até o julgamento definitivo do mérito da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Intime-se, com urgência.

Notifique-se o Exmº. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Vitória e do Chefe do Poder Executivo da referida municipalidade, na forma do art. 169, do Regimento Interno, deste Egrégio Tribunal de Justiça, c/c o disposto no art. 6º, da Lei Federal nº. 9.868/99, remetendo-lhes cópia da presente decisão, a segunda via da petição inicial e cópia dos documentos que instruem os autos a fim de que, no prazo de 20 (vinte) dias, prestem as informações que reputarem necessárias.

Em cumprimento ao disposto no art. 10, da Lei Federal nº 9.868/99, submeto a presente decisão à apreciação do Egrégio Tribunal Pleno, deste Sodalício, contexto em que solicito a inclusão do feito na pauta respectiva.

Diligencie-se.

Vitória, 11 de março de 2022.

TELÊMACO ANTUNES DE ABREU FILHO

Desembargador Relator





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA
Secretaria Municipal de Governo



DECISÃO

PROCESSO – 004322/2022.

Origem – Câmara Municipal de Colatina.

Assunto – Veto ao Projeto de Lei nº 025/2022.

Trata-se de Projeto de Lei nº 025/2022 aprovado pela Câmara Municipal de Colatina, o qual dispõe sobre a inexigibilidade de comprovante de vacinação (imunização contra a COVID-19) para o acesso a todos e quaisquer lugares e serviços públicos, bem como estabelecimentos públicos ou particulares no âmbito do Município de Colatina e dá outras providências.

Compulsando os autos, observa-se às fls. 11/15-v parecer jurídico da Ilustre Consultora Jurídica, Dra. Cristina Arrebola, opinando pelo veto total do presente de Lei, por conter vício de competência e iniciativa, caracterizando sua inconstitucionalidade formal.

Derradeiramente, às fls. 16/19 consta manifestação do Exmo Procurador-Geral Adjunto Dr. Genício Caliarí Filho, ratificando com acréscimo argumentativo o Parecer Jurídico supramencionado, que por razões jurídicas, vete o Projeto de Lei nº 025/2022.

Para tanto, juntou aos autos cópia da ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade, ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Espírito Santo, face a Lei nº 9.818, publicada em 09 de março de 2022, do Município de Vitória, que versa sobre matéria idêntica, que teve liminar favorável suspendendo imediatamente os efeitos *ex nunc* da mencionada Lei.

Ante o exposto e tudo que mais consta nos autos, **ACOLHO** o Parecer Jurídico supramencionado e **DECIDO** pelo **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei nº 025/2022.

Ao Expediente do Gabinete para envio da Mensagem de Veto à Câmara Municipal de Colatina.

Colatina/ES, 17 de março de 2022.


JOÃO GUERINO BALESTRASSI
Prefeito

