MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

SUSPENSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA 824/RJ

RELATOR: **MINISTRO PRESIDENTE**

REQUERENTE: MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

REQUERIDA: RELATORA DO AI Nº 0069278-54.2021.8.19.0000 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO

INTERESSADO: CLUBE MILITAR

INTERESSADO: CLUBE NAVAL

ADVOGADO: VALENTIM THEOPHILO DOS SANTOS FILHO

INTERESSADA: ROSELEE MENDES PINHEIRO

PARECER AJC/PGR Nº 368220/2021

SUSPENSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA. CONSTITUCIONAL. EPIDEMIA DE COVID-19. DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS E MATERIAIS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DECRETO MUNICIPAL. OBRIGATORIEDADE DE VACINAÇÃO PARA ACESSO E PERMANÊNCIA EM LOCAIS DETERMINADOS. AMPARO NA LEGISLAÇÃO FEDERAL E NA JURISPRUDÊNCIA DO STF. ADI 6.586. INDEVIDA INTERFERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO NA ESFERA DE ATRIBUIÇÃO DO PODER EXECUTIVO LOCAL. GRAVE RISCO DE DANO À ORDEM E À SAÚDE PÚBLICAS. PARECER PELO DEFERIMENTO DO PEDIDO.

1. O Supremo Tribunal Federal é competente para conhecer de pedido de suspensão formulado em face de decisão pela qual se suspende decreto municipal que obriga comprovação da vacinação contra Covid-19 para o acesso e a permanência em estabelecimentos e locais de uso coletivo.

2. Ante o que decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 6.586/DF, há de se reconhecer aos

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/10/2021 16:39. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b5f4f538.4b53f7b3.24af2111.eefe60a0

municípios competência para determinar, com base no respectivo cenário fático local da epidemia, medidas de quarentena, isolamento, distanciamento social ou outras que possam implicar restrições a direitos fundamentais.

3. É de se reconhecer a indevida interferência do Poder Judiciário na esfera de atribuição do Poder Executivo local, a recomendar o deferimento do pedido de contracautela, quando demonstrada a necessidade da medida restritiva para a proteção da ordem e da saúde públicas.

– Parecer pelo deferimento do pedido de contracautela, confirmando-se a medida liminar.

Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente Luiz Fux,

Trata-se de pedido de suspensão de liminar formulado pelo Município do Rio de Janeiro contra decisão do Tribunal de Justiça local que, nos autos do Agravo de Instrumento 0069278-54.2021.8.19.0000, deferiu a antecipação de tutela recursal para determinar a sustação dos efeitos de decreto municipal em relação às associações esportivas autoras de ação ordinária na origem.

Na origem, o Clube Militar e o Clube Naval ajuizaram ação ordinária de obrigação de fazer, com pedido de tutela de urgência antecipada, objetivando a declaração de nulidade do Decreto Municipal 49.335, de 26 de

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/10/2021 16:39. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b5f4f538.4b53f7b3.24af2111.eefe60a0

agosto de 2021, que estabeleceu, como medida sanitária de caráter excepcional, a obrigatoriedade de comprovação da vacinação contra Covid-19 para o acesso e a permanência em estabelecimentos e locais de uso coletivo, em prol do que previsto no § 2º do art. 1º do referido decreto.

O Juízo da 8ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro indeferiu o pedido de concessão de tutela de urgência.

Após a interposição de agravo instrumento, os clubes interessados obtiveram a postulada tutela de urgência recursal, em decisão proferida pela Desembargadora Relatora, no âmbito da 2ª Câmara Cível do TJ/RJ, para suspender a obrigatoriedade de comprovação de vacinação contra a Covid-19 para o acesso e a permanência nas instalações dos agravantes.

Daí o ajuizamento do pedido de suspensão, no qual o Município do Rio de Janeiro afirma que a decisão impugnada não merece subsistir por ocorrência de grave lesão à ordem e à saúde públicas.

Alega que os clubes interessados são estabelecimentos sociais e desportivos, com milhares de associados e frequentadores, razão pela qual a suspensão da obrigatoriedade de comprovação de vacinação contra a Covid-

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/10/2021 16:39. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b5f4f538.4b53f7b3.24af2111.eefe60a0

19, prevista no Decreto Municipal 49.335/2021, possui o condão de alterar "*medida de polícia da Administração Municipal e a política pública sanitária e de controle epidemiológico*", bem como interfere, "*de forma excessiva e desproporcional, no exercício de competências que são próprias do Poder Executivo*".

Assevera que o Supremo Tribunal Federal já declarou a competência concorrente da União, estados e municípios para a adoção de medidas sanitárias relacionadas ao combate à epidemia da Covid-19 e que as restrições impostas pelo decreto municipal estão amparadas na Constituição Federal, na Constituição Estadual e na Lei Federal nº 13.979/2020.

Argumenta que o Plenário dessa Suprema Corte, por ocasião do julgamento das ADIs 6.586/DF e 6.587/DF, manifestou-se pela possibilidade de vacinação compulsória, com a exclusão da imposição de vacinação forçada, afigurando-se viável a sua implementação por meio de medidas indiretas, tais como a restrição à frequência de determinados lugares.

Sustenta não haver, no caso, violação ao princípio da isonomia, pois os estabelecimentos e locais de uso coletivo indicados no § 2º do artigo 1º do Decreto Municipal 49.335/2021 são espaços dedicados ao lazer, ao passo que nos estabelecimentos não contemplados pela restrição seriam exercidas atividades essenciais, como alimentação (supermercados, restaurantes), saúde

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/10/2021 16:39. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b5f4f538.4b53f7b3.24af2111.eefe60a0

(farmácias, hospitais, clínicas) e educação (escolas e faculdades).

Aduz que a decisão impugnada causa danos irremediáveis à saúde pública no âmbito daquela municipalidade, ao argumento de que o decreto municipal foi editado com base em evidências científicas, principalmente em relação à eficácia da vacinação, e com respaldo em análises realizadas pelo Centro de Operações de Emergência (COE COVID-19 RIO).

Requer, liminarmente, a suspensão da decisão impugnada e, no mérito, a confirmação da liminar, a fim de sustar os efeitos da tutela de urgência recursal proferida no âmbito do Agravo de Instrumento 0069278-54.2021.8.19.0000 até o trânsito em julgado da ação principal.

O Ministro Presidente deferiu o pedido de liminar para suspender a decisão impugnada, "*de modo a restabelecer a plena eficácia do Decreto nº 49.335, de 26 de agosto de 2021, do Prefeito do Rio de Janeiro, até ulterior decisão nestes autos*".

O Município do Rio de Janeiro, mediante nova petição, aditou o pedido e pugnou pela suspensão dos efeitos da decisão proferida nos autos do *Habeas Corpus* 0070957-89.2021.8.19.0000, pela 3ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Janeiro, que também concedeu liminar

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/10/2021 16:39. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b5f4f538.4b53f7b3.24af2111.eefe60a0

para cassar o Decreto Municipal 49.335/2021.

O Ministro Presidente acolheu o pedido de extensão formulado e determinou a suspensão da medida liminar concedida nos autos do *Habeas Corpus* 0070957-89.2021.8.19.0000, consignando, ainda, "*a suspensão de toda e qualquer decisão da Justiça de Primeiro e de Segundo graus que afaste a incidência das medidas restritivas previstas no Decreto nº 49.335, de 26 de agosto de 2021, do Prefeito do Rio de Janeiro*".

Sem manifestação dos interessados, vieram os autos à Procuradoria-Geral da República para parecer.

Eis, em síntese, o relatório.

A matéria discutida na ação originária evidencia a competência do Supremo Tribunal Federal para examinar o presente pedido de suspensão, por envolver a proteção à saúde (arts. 6º, 196, 198, I e II, e 200, II, da Constituição Federal), a competência dos entes federados para cuidar da saúde e legislar sobre a sua defesa e proteção (arts. 23, II, e 24, XII, da CF), bem como o princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF).

O deferimento dos pedidos de suspensão de segurança, de liminar e de tutela provisória tem caráter indubitavelmente excepcional, sendo

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/10/2021 16:39. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b5f4f538.4b53f7b3.24af2111.eefe60a0

imprescindível perquirir a potencialidade de a decisão concessiva ocasionar lesão à ordem, à segurança, à saúde e à economia públicas, não cabendo nesta sede, em princípio, a análise do mérito da demanda de origem.

Essa Suprema Corte fixou orientação no sentido de ser possível um juízo mínimo acerca da matéria de fundo analisada na origem para concluir-se pela viabilidade ou inviabilidade da suspensão da decisão concessiva.

A temática discutida na origem, referente à possibilidade de o Poder Judiciário determinar aos governos estaduais, distrital e municipais a adoção de medidas de enfrentamento e prevenção à epidemia do COVID-19, tem sido, repetida vezes, submetida ao exame do Supremo Tribunal Federal.

Sobre o tema, este Procurador-Geral da República tem reiteradamente[1] defendido que há de se distinguir, no desenho do pacto federativo traçado pelo constituinte de 1988, em matéria de proteção da saúde, dois grupos de competências dos entes federados: de um lado, o das ***competências materiais comuns***, isto é, das atribuições *"de execução exercitáveis, em parceria, por todos os integrantes da Federação, convocados para uma ação conjunta e permanente"*[2], previstas no art. 23 da CF; de outro, o das

1 Vide manifestações na ADI 6.586/DF (PARECER AJCONST/PGR Nº 389521/2020); ADI 6.343/DF (PARECER SFCONST/PGR Nº 116308/2020).

2 ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de, Comentário ao art. 23. In. CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; STRECK, Lenio L (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil.* 1. ed. São

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/10/2021 16:39. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b5f4f538.4b53f7b3.24af2111.eefe60a0

competências legislativas concorrentes, ou seja, o campo de produção normativa de titularidade da União, dos Estados e do Distrito Federal, a ser explorado de forma não cumulativa, segundo os contornos traçados pelo art. 24 da CF.

Enquanto a atuação na promoção, proteção e cuidado com a saúde figura como competência comum a cargo de todos os entes federados (art. 23, II), legislar sobre proteção e defesa da saúde insere-se no rol de atribuições deferidas concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal (CF, art. 24, XII).

Nesse contexto, cabe à União, no que concerne à proteção da saúde, editar normas gerais que busquem a coordenação nacional; aos Estados, compete regular temáticas de interesse regional, em suplementação às normas gerais nacionais. Por sua vez, aos Municípios, cabe legislar a respeito de temas de interesse local (CF, art. 30, I), **observadas as regras federais e estaduais estabelecidas sobre a matéria**.

A adoção de medidas mais severas de isolamento social, como o fechamento de estabelecimentos comerciais e a limitação ao direito de ir e vir, por implicar inequívoca restrição a direitos fundamentais, há de estar amparada em lei, dentro da competência legislativa definida pela

Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 747.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/10/2021 16:39. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b5f4f538.4b53f7b3.24af2111.eefe60a0

Constituição Federal.

Nesse sentido, ao dispor, no julgamento da ADI 6.586/DF, acerca da obrigatoriedade da vacinação compulsória e da adoção de demais medidas profiláticas no contexto da epidemia da Covid-19, o Ministro Nunes Marque entendeu que apenas a União e os estados, estes mediante oitiva prévia da União (Ministério da Saúde), com base em evidências epidemiológicas previamente apuradas e demais critérios por ele consignados em seu voto, poderiam impor referidas medidas restritivas à população.

Em que pese o entendimento deste Procurador-Geral da República e o voto do Ministro Nunes Marques no referido precedente, esta Corte consignou, no julgamento da ADI 6.586/DF, que a vacinação compulsória e as outras medidas profiláticas adotadas no contexto da epidemia de Covid-19 podem ser implementadas tanto pela União como pelos Estados, Distrito Federal e, também, pelos **Municípios**, respeitadas as respectivas esferas de competência.

A Suprema Corte, ao conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 3º, III, *d*, da Lei 13.979/2020, estabeleceu que: "*a vacinação compulsória não significa vacinação forçada, (...), podendo, contudo, ser implementada por meio de medidas indiretas, as quais compreendem, dentre outras, a*

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/10/2021 16:39. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b5f4f538.4b53f7b3.24af2111.eefe60a0

restrição ao exercício de certas atividades ou ***à frequência de determinados lugares, previstas em lei, ou dela decorrentes***".

Na espécie, a obrigatoriedade de comprovação de vacinação contra a epidemia da Covid-19 para o acesso e a permanência em determinados lugares, nos termos do Decreto Municipal 49.335/2021, decorre de exigência resultante indiretamente de lei, estando amparada no disposto na Lei 13.979/2020 conforme a interpretação dada pela Suprema Corte na ADI 6.586/DF.

Há de se reconhecer, portanto, que a decisão que se pretende suspender, além de contrariar o entendimento esposado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 6.586/DF, representa potencial risco de violação à saúde pública, ante a possibilidade de eventual desestruturação das medidas adotadas pelo ente municipal no enfrentamento da epidemia.

Nos limites estreitos de cognição da suspensão, tendo o ente municipal demonstrado a necessidade da medida restritiva para a proteção da ordem e da saúde públicas, é de se reconhecer a indevida interferência do Poder Judiciário na esfera de atribuição do Poder Executivo local, a configurar ofensa à ordem pública em sua acepção jurídico-constitucional.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/10/2021 16:39. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b5f4f538.4b53f7b3.24af2111.eefe60a0

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo deferimento do pedido de contracautela, confirmando-se a medida liminar.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

[HCQ](rev. MGMAC)

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/10/2021 16:39. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b5f4f538.4b53f7b3.24af2111.eefe60a0