



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 946

RELATOR: MINISTRO ROBERTO BARROSO
REQUERENTE: REDE SUSTENTABILIDADE
ADVOGADOS: MARCO TULIO BOSQUE E OUTROS
INTERESSADO: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNCIA
INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE UBERLÂNCIA
PARECER AJCONST/PGR Nº 162322/2022

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNCIA. LEI 13.691/2022 DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNCIA. VEDAÇÃO À VACINAÇÃO COMPULSÓRIA CONTRA A COVID-19 E À IMPOSIÇÃO DE RESTRIÇÕES A PESSOAS NÃO VACINADAS. MEDIDAS COM PREVISÃO NA LEI FEDERAL 13.979/2020. INCOMPATIBILIDADE. DEVER ESTATAL DE PROTEÇÃO À SAÚDE PÚBLICA. EXTRAPOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA NORMATIVA MUNICIPAL. INTERFERÊNCIA NO ESPAÇO DE ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS LOCAIS COM ATRIBUIÇÃO PARA ANÁLISE DA SITUAÇÃO EPIDEMIOLÓGICA E POSTERIOR TOMADA DE DECISÕES NO CAMPO DA SAÚDE PÚBLICA. PARECER PELO REFERENDO DA CAUTELAR.

1. O Supremo Tribunal Federal reconheceu, a partir da Lei 13.979/2020, a possibilidade da previsão de vacinação obrigatória contra a Covid-19, bem assim de medidas indiretas direcionadas a incentivá-la, assegurando a estados e municípios competência nesse campo, para maior proteção da saúde da população.
2. A vedação, de antemão, geral e abstrata, no âmbito municipal, da possibilidade de instituição de medidas de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

enfrentamento da crise sanitária decorrente da epidemia de Covid-19 autorizadas pela legislação federal, extrapola a esfera de atuação normativa municipal, além de interferir no espaço de atuação dos órgãos locais para análise permanente da situação epidemiológica local e a tomada de decisões direcionadas a evitar maiores riscos de contaminação e garantir a saúde da população.

—Parecer pelo referendo da decisão cautelar.

Excelentíssimo Senhor Ministro Roberto Barroso,

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo partido Rede Sustentabilidade em face da Lei 13.691/2022 do Município de Uberlândia/MG, que veda a vacinação compulsória contra a Covid-19 no âmbito daquele município, bem como a imposição de restrições e sanções a pessoas não vacinadas.

Eis o teor da lei impugnada:

Art. 1º Esta Lei é regida pelo supra-princípio da Dignidade Humana, dos Direitos Humanos, da Legalidade e respeito às Liberdades Fundamentais Individuais das Pessoas, sendo elas o direito à vida, à inviolabilidade da intimidade e do próprio corpo, a objeção de consciência, a liberdade de pensamento e expressão e a liberdade de ir e vir, todos garantidos pela Constituição Federal de 1988, pela Constituição do Estado de Minas Gerais e pela Lei Orgânica do Município de Uberlândia.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Art. 2º Fica vedada a vacinação compulsória contra a Covid-19 em todo o território de Uberlândia e distritos.

Art. 3º Fica vedada toda e qualquer sanção administrativa aos agentes e servidores públicos do Município de Uberlândia que não desejarem tomar a vacina contra a Covid-19, sendo vedada a discriminação, vexação, humilhação, coação ou perseguição contra aquele que optar por não inocular em seu organismo o imunizante.

Parágrafo Único. A vedação a que se refere o caput deste artigo estender-se-á a servidores públicos efetivos, comissionados e temporários, de atividades essenciais e não essenciais, lotados em órgãos da administração pública direta e indireta, empresas públicas e mistas, agências reguladoras, representações, entidades e instituições públicas.

Art. 4º Nenhum gestor ou superior hierárquico poderá exigir comprovante de vacinação contra a Covid-19 no âmbito da Administração Pública Municipal.

Art. 5º Nenhuma pessoa será impedida de ingressar, permanecer e frequentar qualquer local, seja público ou privado, em razão do livre exercício da objeção de consciência, recusa e resistência em ser inoculado com substância em seu próprio organismo, inclusive vacina anti-Covid-19.

Parágrafo único. Fica garantido à pessoa que se recusar a inocular imunizante contra Covid-19 o direito integral de ir, vir e permanecer, sem relativização do direito em relação à pessoa vacinada.

Art. 6º Aplicar-se-á multa fixa no valor de 10 salários mínimos à pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que descumprir essa Lei, sem prejuízo de outras sanções de caráter administrativo, civil e penal.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O requerente aponta violação dos direitos à vida e à saúde, do dever estatal de proteção à saúde pública e de tutela da criança, do adolescente e da pessoa idosa (art. 227 e 229 da CF/1988), bem como afronta à autonomia



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

dos entes federados, *“ao extrapolar a competência suplementar reconhecida aos municípios”* (arts. 18 e 30, II, da CF/1988).

Aponta, ainda, interferência indevida nas atribuições de órgãos vinculados ao Poder Executivo *“legitimados a disciplinar a questão envolvendo a tomada de ações de vigilância epidemiológica e sanitária de combate à Covid-19, inclusive preventivas”*, com violação à separação de poderes, registrando que o Prefeito do Município de Uberlândia absteve-se de sancionar ou vetar o projeto de lei que resultou na edição do diploma impugnado.

Afirma que a lei contraria a tese de repercussão geral fixada no ARE 1.267.879/SP, bem como as decisões do Supremo Tribunal Federal proferidas nas ADIs 6.586 e 6.587, ocasiões em que reconhecida a constitucionalidade da obrigatoriedade de vacinação, de modo não forçado, e da imposição de restrições ao exercício de determinadas atividades e ao acesso a certos lugares, nos termos ali definidos.

Indica como desrespeitada, ainda, a decisão na ADPF 913, que assentou a constitucionalidade da exigência de comprovante de vacinação.

Fala da situação epidemiológica do município, alertando para o número expressivo de pessoas ainda não vacinadas, bem como para o quantitativo de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

profissionais da saúde afastados nos últimos meses, a demonstrar que a epidemia não está superada.

Afirma, por fim, amparado nos princípios da precaução e da prevenção, que *“ao Poder Judiciário incumbe intervir quando houver omissão ou atuação ilegal da Administração Pública na prestação dos serviços de saúde, inclusive quanto às ações ou omissões que interfiram na proteção da saúde dos cidadãos e garantia de espaços seguros do ponto de vista sanitário”*, como verificado na situação dos autos.

Pede a concessão de medida cautelar *“para suspender, in totum, a Lei Municipal de Uberlândia 13.691, de 15 de fevereiro de 2.022 ou, alternativamente, suspender os efeitos e/ou a vigência e/ou a eficácia dos artigos 2º, 3º, 4º, 5º e 6º, da Lei Municipal de Uberlândia nº. 13.691/22 ou, subsidiariamente, suspender os efeitos e/ou a vigência e/ou a eficácia de qualquer dos artigos constantes da Lei Municipal de Uberlândia nº. 13.691/22, os quais V. Exas. entendam que padecem de flagrante inconstitucionalidade, sob pena de multa diária, além da responsabilização administrativa, cível e/ou criminal”*. No mérito, pede a confirmação da cautelar.

Adotou-se o rito do art. 10 da Lei 9.868/1999.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O Prefeito do Município de Uberlândia, em suas informações (peça eletrônica 57), pugnou, preliminarmente, pelo não conhecimento da arguição, apontando desrespeitado o princípio da subsidiariedade.

De resto, afirmou que o Município de Uberlândia instituiu, por meio do Decreto 18.525, de 28.2.2020, Comitê Municipal de Enfrentamento à Covid-19, e que, desde então, vem adotando as medidas necessárias para a prevenção e mitigação de danos decorrentes da crise sanitária, incluída a ampla disponibilização de vacinas e o incentivo à imunização em massa, a partir do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19.

Sobre o “passaporte vacinal”, afirmou que *“apesar de inexistir legislação local impondo sanções ou restrições às pessoas não-vacinadas, o Comitê Municipal de Enfrentamento ao COVID-19 atualizou as normas de biossegurança a serem aplicadas no âmbito do Município de Uberlândia, lá fazendo constar a exigência de que, para o funcionamento de algumas atividades, deve ser exigido do público a apresentação de laudo negativo para Covid-19 ou a comprovação completa do ciclo vacinal (dose única ou duas doses, conforme o tipo de vacina)”*.

A Câmara Municipal de Uberlândia, também intimada para prestar informações, limitou-se a resumir o trâmite legislativo que resultou na promulgação da lei impugnada (peça eletrônica 79).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da arguição, apontando a não observância do princípio da subsidiariedade e a irregularidade da representação processual do requerente, e, no mérito, pelo indeferimento da cautelar.

A Procuradoria-Geral da República apresentou manifestação precedente opinando pelo não conhecimento da arguição, considerando não observado o requisito da subsidiariedade. Apontou, na ocasião, que a lei impugnada é objeto de ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

Requeru, ao final, nova vista dos autos para manifestação sobre o mérito na hipótese de ser a preliminar ultrapassada.

O pedido cautelar foi deferido com afastamento das preliminares arguidas. Na sequência, determinou o encaminhamento dos autos à PGR para manifestação sobre o mérito.

É o relatório.

De início, reforça-se a informação de que a lei municipal impugnada é objeto de ADI proposta perante o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (ADI 1.0000.22.043141-5/000), meio igualmente eficaz de sanar a



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

lesividade arguida, o que conduz ao reconhecimento do não atendimento do princípio da subsidiariedade e, assim, ao não conhecimento da arguição.

Se for mantida pelo Plenário da Corte a decisão pelo conhecimento da arguição, há de se determinar a suspensão da ação que tramita na origem, de modo a evitar decisões conflitantes sobre a validade da lei impugnada.

No mérito, a medida cautelar há de ser confirmada.

A lei impugnada destoa de decisões recentes da Suprema Corte que, em exame de compatibilidade constitucional, assentaram, a partir das previsões da Lei 13.979/2020¹, a possibilidade de previsão de imunização obrigatória contra a Covid-19 pela União, por estados e municípios, bem assim da imposição de medidas indiretas direcionadas a incentivar a vacinação coletiva².

O reconhecimento a estados e municípios da possibilidade de adoção de medidas com esse propósito amparou-se na competência comum dos entes para a proteção da saúde pública, no exercício da qual haverão de ser

- 1 *“Art. 3º. Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas: I – isolamento; II – quarentena; III – determinação de realização compulsória de: a) exames médicos; b) testes laboratoriais; c) coleta de amostras clínicas; d) vacinação e outras medidas profiláticas; ou e) tratamentos médicos específicos”.*
- 2 Nesse sentido, ver: ADIs 6.586 e 6.587, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 7.4.2021, e ARE 1.267.879/SP, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 8.4.2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

consideradas as peculiaridades, a situação e os efeitos da epidemia de Covid-19 em cada território.

A Corte, embora reconhecendo o papel central do Poder Executivo Federal “no planejamento e coordenação das ações governamentais em prol da saúde” (ADPF 672 MC-Ref, DJe de 29.10.2020), assegurou aos demais entes o exercício da competência do art. 23, II, da Constituição Federal, visando a prestigiar a **maior proteção da saúde** da população brasileira. É esse o fundamento central das decisões, que serviu de norte ao reforço da competência de todos os entes no enfrentamento da epidemia de Covid-19.

O diploma municipal questionado transita por área diversa, sendo a sua edição justificada para garantia das “*liberdades fundamentais individuais das pessoas*”, como indicado em seu art. 1º.

Vedou, com esse propósito, de antemão e de forma geral e abstrata, a instituição de medidas que foram **autorizadas pela legislação federal como mecanismo de enfrentamento da Covid-19**, em evidente extrapolação da competência normativa municipal, e com potencial de afrontar não só o direito à saúde de sua população, como o dever estatal de proteção nesse campo, desvirtuando-se do que definido pela Corte.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Vedação nos termos estabelecidos pela lei impugnada interfere, ademais, no espaço que há de se garantir aos órgãos locais competentes para, a partir de análise permanente da situação epidemiológica local, a tomada das decisões mais adequadas no campo da saúde pública, que pode abranger eventualmente a adoção de medidas restritivas como as que foram proibidas.

A lei parece destoar, aliás, considerando o teor das informações prestadas pela Prefeitura de Uberlândia, das normas gerais de biossegurança recentemente atualizadas pelo Comitê de Enfrentamento à Covid-19 do próprio município (documento eletrônico 76), cujo objetivo é, desde a sua instituição no início da crise sanitária, acompanhar a evolução da epidemia e subsidiar a definição e a implementação de políticas de enfrentamento.

Entre as previsões deliberadas pelo Comitê em janeiro último, consta como possibilidade a exigência de apresentação de comprovante de conclusão do esquema vacinal para a prática de atividades esportivas e para a frequência de eventos/localidades como clubes, teatros, shows e festas, ao lado da alternativa de apresentação de resultado negativo de teste de Covid-19.

Por fim, verifica-se que a lei municipal atinge também a esfera de competência legislativa do estado, que poderia, no exercício da competência direcionada à tutela da saúde pública, estabelecer a obrigatoriedade de vacinação



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

em seu território e impor a adoção de medidas restritivas nesse sentido, a partir do que definido pela Lei 13.979/2020 e reconhecido como válido pelo STF.

Em face do exposto, o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA reforça o parecer pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, opina pelo referendo da decisão que deferiu a medida cautelar.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

STA