



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR  
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO  
RIO GRANDE DO SUL:**

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, no uso de suas atribuições  
constitucionais, com fundamento no artigo 129, inciso IV, da  
Constituição Federal, combinado com o artigo 95, parágrafo 2º,  
inciso II, da Constituição Estadual, promove a presente

### **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico da **Lei n.º 6.535**,  
de 29 de abril de 2021, do **Município de Santa Maria**, que *dispõe  
sobre a prioridade de vacinação contra a Covid-19, aos  
profissionais de segurança pública e profissionais que, no  
cumprimento do seu ofício, necessitem de acompanhamento dos*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgi@mp.rs.gov.br](mailto:pgi@mp.rs.gov.br)

*agentes de segurança pública no Município de Santa Maria, pelas seguintes razões de direito:*

**1. O ato normativo atacado tem a seguinte redação:**

**LEI N.º 6535, DE 29 DE ABRIL DE 2021**

*Dispõe sobre a prioridade de vacinação contra a Covid-19, aos profissionais de segurança pública e profissionais que, no cumprimento do seu ofício, necessitem de acompanhamento dos agentes de segurança pública no Município de Santa.*

*O PREFEITO MUNICIPAL DE SANTA MARIA, no uso das atribuições que lhe são conferidas em Lei, Faço saber, em conformidade com o que determina a Lei Orgânica do Município, em seu artigo 99, inciso III, que a Câmara Municipal aprovou e Eu sanciono e promulgo a seguinte*

*L E I:*

*Art. 1º Será dada prioridade de imunização contra a Covid-19 aos profissionais que atuam na área de segurança pública e os profissionais que no cumprimento do seu ofício, necessitem de acompanhamento dos agentes de segurança pública em suas atividades.*

*Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, serão abrangidos pelo caput deste artigo as seguintes categorias:*

- I - Guarda Municipal;*
- II - Polícia Civil;*
- III - Brigada Militar;*
- IV - Polícia Rodoviária Federal;*
- V - Profissionais da SUSEPE;*
- VI - Corpo de Bombeiros;*
- VII - Agente de Fiscalização Municipal;*
- VIII - Polícia Federal;*
- IX - Defesa Civil;*
- X - Instituto Geral de Perícias - IGP;*
- XI - Conselheiros Tutelares;*
- XII - Oficiais de Justiça;*
- XIII - Oficiais do Ministério Público;*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*XIV - Agentes de Trânsito.*

*Art. 2º Habilita-se à prioridade o profissional de segurança pública da ativa, lotado no Município de Santa Maria.*

*Art. 3º A comprovação se dará por meio da apresentação de documento funcional oficial, ou atestado expedido por órgão competente com a respectiva lotação.*

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

*Casa Civil, em Santa Maria, aos 29 dias do mês de abril de 2021.*

*Jorge Cladistone Pozzobom  
Prefeito Municipal*

2. Conforme se depreende do texto acima transcrito, a lei municipal impugnada confere prioridade na ordem de vacinação contra a COVID-19 a diversas categorias de profissionais da segurança pública.

Contudo, o ato normativo impugnado, que tem origem parlamentar, padece de vício de iniciativa, além de desrespeitar as limitações jurídicas impostas pela normativa federal de regência, tudo a inquirar o ato normativo de inconstitucionalidade.

2.1 Em primeiro lugar, impende assinalar que o regramento vergastado teve leito em projeto de lei de **origem parlamentar**, da lavra de edis da Câmara de Vereadores de Santa Maria, RS, conforme se verifica dos documentos que acompanham esta inicial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

Como tal, padece de mácula formal de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, diante da inobservância, por parte do Poder Legislativo local, do espaço normativo reservado, de **forma privativa**, ao Chefe do Poder Executivo Estadual.

Nesse cenário, ao dispor sobre a prioridade de vacinação contra a COVID-19 aos profissionais da segurança pública e profissionais que, no cumprimento de seu ofício, necessitem de acompanhamento dos agentes de segurança pública no Município de Santa Maria, o Poder Legislativo local editou norma que envolve matéria estranha a sua iniciativa legislativa.

Eis o escólio de Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>:

*A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito. Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.*

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/439.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).*

*Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.*

*(...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.*

Na hipótese em relevo, não havia espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, posto que, na melhor exegese do artigo 60, inciso II, alínea "d", da Constituição Estadual, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública, *in verbis*:

*Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:*

*(...).*

*II - disponham sobre:*

*(...).*

*d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.*

Cuida-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, não podendo, a Câmara de Vereadores, deflagrar



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

projetos que visem a dispor sobre a matéria, sob pena de, por usurpação, eivar de inconstitucionalidade o texto legal decorrente.

A análise da lei em comento não deixa dúvida de que o Poder Legislativo se imiscuiu indevidamente no espectro de atuação do Poder Executivo - a quem incumbe determinar a política pública de enfrentamento à pandemia, notadamente por meio da Secretaria da Saúde -, violando, modo direto, o disposto no artigo 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual:

*Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:*

*(...).*

*III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;*

*(...).*

*VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.*

Cabe destacar, nesse ponto, que tais dispositivos da Constituição Estadual são de observância obrigatória pelos Municípios, por força do disposto no artigo 8º, *caput*, da Carta da Província, *in verbis*:

*Art. 8.º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*

*(...)*

De outro giro, a lei municipal em questão, ao interferir na organização e funcionamento da Administração, feriu o



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

princípio da independência e da harmonia entre os Poderes, consagrado no artigo 10 da Constituição do Estado:

*Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.*

No mesmo sentido, o entendimento iterativo do Supremo Tribunal Federal:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.392/2000 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. POLÍTICA ESTADUAL DE PREVENÇÃO E CONTROLE ÀS DOENÇAS SEXUALMENTE TRANSMISSÍVEIS – DST E À SÍNDROME DE IMUNODEFICIÊNCIA ADQUIRIDA – AIDS. ADOÇÃO DE MEDIDAS CONTRA A DISCRIMINAÇÃO DE PESSOAS PORTADORAS DO VÍRUS DA IMUNODEFICIÊNCIA HUMANA – HIV. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ARTS. 21, XII, “A”, 22, I E IV, 24, XII, 25, § 1º, 61, § 1º, II, “A” E “C”, 84, VI, “A”, 200, I E II, E 220, § 3º, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. Ao instituir política estadual de prevenção e controle de doenças sexualmente transmissíveis – DST e da síndrome de imunodeficiência adquirida – AIDS, a Lei nº 11.392/2000 do Estado de Santa Catarina veicula normas sobre proteção e defesa da saúde, matérias inseridas na competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, XII, da CF). A adoção de medidas contra a discriminação das pessoas portadoras do vírus da imunodeficiência humana – HIV tem amparo no art. 25, § 1º, da CF, que reserva aos Estados as competências a eles não vedadas. 2. No modelo federativo brasileiro, estabelecida pela União a arquitetura normativa da política nacional de promoção, proteção e recuperação da saúde (Lei nº 8.080/1990, que institui o Sistema Único de Saúde – SUS), aos Estados compete, além da supressão de eventuais lacunas, a previsão de normas destinadas a complementar a norma geral e a atender suas peculiaridades locais, respeitados os critérios (i) da*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*preponderância do interesse local, (ii) do exaurimento dos efeitos dentro dos respectivos limites territoriais – até mesmo para prevenir conflitos entre legislações estaduais potencialmente díspares – e (iii) da vedação da proteção insuficiente. Precedentes: ADI 5312/TO (Relator Ministro Alexandre de Moraes, DJe 11.02.2019), ADI 3470/RJ (Relatora Ministra Rosa Weber, DJe 01.02.2019), ADI 2030/SC (Relator Ministro Gilmar Mendes, DJe 17.10.2018).*

*3. A competência do SUS – Sistema Único de Saúde – para controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e executar as ações de vigilância sanitária, epidemiológica e de saúde do trabalhador (art. 200, I e II, da CF), não obsta iniciativas voltadas à implementação de políticas estaduais de saúde específicas, para atender demandas locais. Precedente.*

*4. A vedação e o combate a prática discriminatórias na rede de saúde pública estadual concretiza um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dever a ser ativamente perseguido por todos os entes que compõem a Federação: a promoção do bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV, da CF).*

*5. Fruto de iniciativa parlamentar, o art. 4º, caput e §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º, da Lei nº 11.392/2000 do Estado de Santa Catarina incorre em vício de iniciativa, por impor obrigações ao Poder Executivo sem observância dos arts. 61, § 1º, II, “a” e “c”, e 84, VI, “a” da CF, além de invadir a competência privativa da União para legislar sobre radiodifusão (arts. 21, XII, “a”, e 22, IV, da CF) e disciplinar as diversões e os espetáculos públicos (art. 220, § 3º, I, da CF). Precedente: ADI 5140/SP (Relator Ministro Alexandre de Moraes, DJe 29.10.2018).*

*6. Inconstitucionalidade formal dos arts. 11 e 18 da Lei nº 11.392/2000 do Estado de Santa Catarina, por afronta à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar processo legislativo versando sobre organização, funcionamento e orçamento da Secretaria de Estado da Saúde (arts. 61, § 1º, II, e 84, VI, “a”, da CF).*

*7. Ao disciplinar regime de confidencialidade e sigilo dos registros e resultados dos testes para detecção do vírus HIV, inclusive para fins de depoimento como testemunha, o art. 8º, caput e §§ 1º e 2º, da Lei nº 11.392/2000 do Estado de Santa Catarina afasta-se da competência concorrente dos Estados para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF) e invade a competência privativa da União para*





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgi@mp.rs.gov.br](mailto:pgi@mp.rs.gov.br)

*legislar sobre direito civil e direito processual (art. 22, I, da CF). 8. Inconstitucionalidade formal dos arts. 4º, caput e §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º, 8º, caput e §§ 1º e 2º, 11 e 18, da Lei nº 11.392/2000 do Estado de Santa Catarina. 9. Ação direta julgada parcialmente procedente.*

(ADI 2341, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 05/10/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-252 DIVULG 16-10-2020 PUBLIC 19-10-2020)

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

(ADI 4288, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-201 DIVULG 12-08-2020 PUBLIC 13-08-2020)

**CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO N. 12.516/2007. INSTITUIÇÃO DOS CONSELHOS GESTORES NAS UNIDADES DE SAÚDE DO ESTADO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO DIRETA JULGADA**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgi@mp.rs.gov.br](mailto:pgi@mp.rs.gov.br)

**PROCEDENTE.** 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido que o disposto no art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal estabelece regra de iniciativa privativa do chefe do poder executivo para criação e extinção de órgão da administração pública. Precedentes. 2. Ofende o princípio da separação dos poderes lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre órgãos da administração pública. Precedentes. 3. Ação direta julgada procedente.

(ADI 4000, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-116 DIVULG 01-06-2017 PUBLIC 02-06-2017)

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DOSPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.** 1. Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que parece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. 2. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 653041 AgR/MG, Relator Ministro Edson Fachin, Primeira Turma, julgado em 28/06/2016, DJe 09/08/2016)

Em idêntico toar, encaminha-se a linha de intelecção sufragada pelo Tribunal de Justiça Estadual:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1.174/2018, DO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE ASSIS. BANCO DE MEDICAMENTOS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. CRIAÇÃO DE**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

**DESPESA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.** 1. *Lei nº 1.174/2018, do Município de São Francisco de Assis, que institui e regulamenta a atividade do Banco de Medicamentos.* 2. *A lei impugnada cria atribuições para a Secretaria Municipal de Saúde, interferindo na organização de pessoal e infraestrutura, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, inculpada nos artigos 60, inciso II, alínea d; e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal.* 3. *Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos artigos 8º, caput, e 10, da Constituição Estadual.* 4. *A Lei questionada gera despesa não prevista em qualquer peça orçamentária. Violação dos artigos 149, incisos I, II e III; e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.*

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081127599, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 10-06-2019)

Em sendo assim, afigura-se manifesta a inconstitucionalidade da lei municipal atacada, de origem parlamentar, devido ao vício de iniciativa.

**2.2** Em segundo lugar, o ato normativo impugnado é inconstitucional por ter deixado de observar a distribuição de competências entre os diversos entes federados.

Quanto ao tema, releva assinalar que, conforme disposto no artigo 1º da Carta Estadual, o *Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal e todas as pessoas no âmbito de seu território.*

Por sua vez, o já referido artigo 8º da Constituição Estadual dispõe que o *Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição*, o que significa que a autonomia do ente municipal encontra limitação nos princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual.

Em sendo assim, as regras de distribuição de competência fixadas na Lei Maior, de observância obrigatória pelos demais entes federados, podem ser parâmetro de controle de constitucionalidade de ato normativo municipal, forte no aludido artigo 8º da Carta da Província.

Como se sabe, o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação Contra a Covid-19<sup>2</sup>, elaborado a partir de discussões desenvolvidas pelos grupos técnicos no âmbito da Câmara Técnica Assessora em Imunização e Doenças

---

<sup>2</sup> Para colaboração na elaboração deste plano, o Ministério da Saúde instituiu a Câmara Técnica Assessora em Imunização e Doenças Transmissíveis por meio da Portaria GAB/SVS nº 28 de 03 de setembro de 2020 com a Coordenação da SVS, composta por representantes desse ministério e de outros órgãos governamentais e não governamentais, assim como Sociedades Científicas, Conselhos de Classe, especialistas com expertise na área, Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems). – Informação disponível em <https://www.gov.br/saude/pt-br/media/pdf/2021/marco/23/plano-nacional-de-vacinacao-covid-19-de-2021>



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

Transmissíveis, de acordo com a Portaria GAB/SVS n.º 28, de 03 de setembro de 2020, da Secretaria de Vigilância em Saúde, estabeleceu, dentre outras medidas, os grupos prioritários a serem vacinados e a estimativa de doses de imunizantes necessários.

Assinala-se que aludido plano foi elaborado, atualizado e coordenado pelo Ministério da Saúde, nos termos do artigo 13 da Lei Federal n.º 14.124/2021<sup>3</sup>.

Nessa ordem, é de se destacar que a estratégia de combate à pandemia da COVID-19, por tratar-se de um problema de saúde **nacional**, foi colocada sob a **coordenação da União**.

Feitos tais aportes, ainda que se reconheça que os integrantes das carreiras de segurança pública exercem papel crucial na linha de frente do combate à pandemia causada pela COVID-19, é de competência da União a realização de eventuais alterações na ordem de preferência de grupos a serem imunizados contra a COVID-19.

---

<sup>3</sup> Art. 13. A aplicação das vacinas contra a covid-19 deverá observar o previsto no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, ou naquele que vier a substituí-lo.

§ 1º O Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, de que trata o caput deste artigo, é o elaborado, atualizado e coordenado pelo Ministério da Saúde, disponível em sítio oficial na internet.

§ 2º A aplicação das vacinas de que trata o caput deste artigo somente ocorrerá após a autorização excepcional de importação, ou a autorização temporária de uso emergencial, ou o registro sanitário de vacinas concedidos pela Anvisa.

§ 3º Os Estados, os Municípios e o Distrito Federal ficam autorizados a adquirir, a distribuir e a aplicar as vacinas contra a covid-19 registradas, autorizadas para uso emergencial ou autorizadas excepcionalmente para importação, nos termos do art. 16 desta Lei, caso a União não realize as aquisições e a distribuição tempestiva de doses suficientes para a vacinação dos grupos previstos no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

Tal foi o posicionamento preconizado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF n.º 754/DF, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, na qual restou consignado que ***cabe à União, por meio do Ministério da Saúde, promover eventuais alterações na ordem de preferência da vacinação dentro dos grupos prioritários, evidenciando os motivos em que tal escolha se apoia, os quais deverão tomar por base, sobretudo, o fato de a quantidade de vacinas disponíveis até o momento em solo nacional ser muito inferior ao número de pessoas incluídas como prioritárias, além de levar em conta critérios científicos, estratégicos, estatísticos e logísticos (estoques e disponibilidade de vacinas, agulhas, seringas e pessoal), sempre considerados os demais grupos de risco.***

Na mesma linha foi o recente julgamento da Tutela Provisória na Reclamação n.º 46.843/GO, em que assentado que a autoridade reclamada contrariou entendimento proferido na decisão paradigma, na qual foi reafirmado que é obrigação da União planejar e promover a defesa permanente contra calamidades públicas, *in verbis*:

(...)

*Observe-se que a decisão paragonada, em uma análise preliminar, característica das decisões liminares, parece contrariar o paradigma de confronto no ponto impugnado. É que o entendimento proferido na decisão paradigma considerou não caber ao STF determinar a alteração da ordem de prioridade dos grupos a serem vacinados. Considerou que as avaliações técnicas mais aprofundadas e estudos logísticos para identificação e quantificação das*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*peças potencialmente atingidas, com o conseqüente estabelecimento de novas prioridades, são incompatíveis com uma decisão de natureza jurisdicional.*

*Definiu ser obrigação da União planejar e promover a defesa permanente contra calamidades públicas e determinou ao Governo Federal que divulgasse com base em critérios técnicos-científicos, a ordem de preferência entre os grupos prioritários, especificando, dentro de cada grupo, a ordem de precedência dos subgrupos nas distintas fases de imunização. Ainda em resposta à Petição da Advocacia-Geral da União nº 33.961/2021, apresentada no bojo da ADPF 754, “em relevante apelo formulado pelo Ministério da Justiça e da Segurança Pública, pelo Ministério da Saúde e por Governadores de Estado ‘que enfatizam a circunstância de vulnerabilidade dos profissionais de segurança pública e defesa social, bem como a essencialidade dos serviços por eles prestados’”, o Ministro Ricardo Lewandowski, consignou:*

*“Por isso, entendo que cabe à União, por meio do Ministério da Saúde, promover eventuais alterações na ordem de preferência da vacinação dentro dos grupos prioritários, evidenciando os motivos em que tal escolha se apoia, os quais deverão tomar por base, sobretudo, o fato de a quantidade de vacinas disponíveis até o momento em solo nacional ser muito inferior ao número de pessoas incluídas como prioritárias, além de levar em conta critérios científicos, estratégicos, estatísticos e logísticos (estoques e disponibilidade de vacinas, agulhas, seringas e pessoal), sempre considerados os demais grupos de risco.*

*Além disso, deverá ser levada em linha de conta, ainda, a enorme heterogeneidade dos indivíduos que integram os grupos prioritários, inclusive este que agora se pretende seja enquadrado como preferencial, em termos de idade, saúde, atividade e - mais importante - contato direto com a doença.*

*Isso porque, diante da imensa demanda de vacinas, do aumento exponencial de infecções e de óbitos, assim como da escassez dos imunizantes, as autoridades públicas estarão diante de escolhas trágicas quanto à definição dos subgrupos prioritários que serão vacinados antes dos outros e, conseqüentemente, de*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*quais pessoas viverão ou morrerão pela inocorrência da competente imunização no tempo adequado.*

*Insisto, novamente, que qualquer que seja a decisão concernente à ordem de prioridade da vacinação, esta deverá levar em consideração, por expresse mandamento legal, as evidências científicas e análises estratégicas em saúde, nos termos do art. 3º, § 1º, da Lei 13.979/2020. Tal apreciação, sempre explícita e fundamentada, compete exclusivamente às autoridades sanitárias, consideradas as situações concretas que enfrentam e vierem a enfrentar.”*

*Assim, considerando o conteúdo da decisão prolatada, prima facie, depreendem-se presentes tanto o *fumus boni iuris*, pela plausibilidade do direito invocado, qual seja a aparente afronta à decisão paradigmática, bem como o *periculum in mora*, pela iminente cristalização da situação jurídica, a configurar iminente dano irreparável ou de difícil reparação à população prioritária para vacinação contra a Covid-19.*

(...)

Nesse particular, vale reafirmar que, segundo o inciso XVIII do artigo 21 da Constituição Federal, compete à União, *planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas.*

Extrai-se, pois, da argumentação esposada até aqui, que o ato normativo impugnado interfere diretamente na ordem de vacinação prevista no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19, elaborado pelo Ministério da Saúde<sup>4</sup>, o que não pode ser admitido, já que a matéria carece de

---

<sup>4</sup> O item 3.1. do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19 elenca, dentre os grupos prioritários, Forças de Segurança e Salvamento (21ª posição) e Forças Armadas (22ª posição), logo após os Trabalhadores da Educação do Ensino Superior (20ª posição).





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

regulamentação uniforme, válida para todo o território nacional, refugindo do campo de competências do ente municipal.

Ao que se verifica, assim, a lei municipal questionada, ao tratar sobre a alteração da ordem de prioridade de vacinação contra a COVID-19 e, ainda, a inserção de profissionais não contemplados no Plano Nacional de Operacionalização de Vacinação Contra a COVID-19, invade competência da União, o que não é autorizado constitucionalmente.

Por tudo isso, impõe-se o acolhimento do pedido.

3. Considerando que a Lei Municipal n.º 6.535 de Santa Maria entrou em vigor em 29 de abril de 2021, patente o risco de prejuízo à municipalidade e à população prioritária para a imunização da COVID-19, com a implementação da vacinação contemplando as diversas categorias de profissionais da segurança pública por ela estabelecidas, bem como considerando os fundamentos antes aduzidos, os quais demonstram a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, é imperiosa a concessão de **medida liminar**, para o fim de suspender a vigência da norma impugnada, determinando que o Poder Executivo municipal se abstenha de implantar ou dar continuidade a eventual vacinação iniciada com base nesses critérios, até que haja julgamento definitivo sobre a matéria.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgi@mp.rs.gov.br](mailto:pgi@mp.rs.gov.br)

**4. Pelo exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** que, recebida e autuada a presente ação direta de inconstitucionalidade, seja(m):

**a)** deferida a **medida liminar** pleiteada (item 3 *supra*), para suspender a vigência Lei Municipal n.º 6.535/2021 de Santa Maria, determinando que o Poder Executivo municipal se abstenha de implantar ou dar continuidade a eventual vacinação iniciada com base nos critérios por ela estabelecidos até que haja julgamento definitivo sobre a matéria;

**b)** notificadas as autoridades municipais responsáveis pela promulgação e publicação do dispositivo de lei objurgado para que, querendo, prestem informações no prazo legal;

**c)** citado o Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa da norma, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual; e

**d)** por fim, julgado integralmente procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 6.535/2021 de Santa Maria, por ofensa aos artigos 1º, 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos III e VII, todos da Constituição



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

Estadual, combinados com o artigo 22, inciso XVIII, da Lei Fundamental federal.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 12 de maio de 2021.

A blue digital signature consisting of several overlapping loops and lines, characteristic of a stylized handwritten signature.

**FABIANO DALLAZEN,**  
Procurador-Geral de Justiça.

(este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

BHJ/LCA/APR