



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70085086023 (Nº CNJ: 0022155-55.2021.8.21.7000)  
2021/CÍVEL

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA MARIA/RS. LEI MUNICIPAL Nº 6.535/2021. DISPÕE SOBRE A PRIORIDADE DE VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19 AOS PROFISSIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AFRONTA ÀS LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELA LEI FEDERAL Nº 14.124/2021 E PELO PLANO NACIONAL DE OPERACIONALIZAÇÃO DA VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19, ORIUNDO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE.**

1. A Lei Municipal nº 6.535/2021, de iniciativa parlamentar, 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 Maria/RS.

2. Os comandos da lei oburgada implicam interferência direta nas atividades da Secretaria Municipal de Saúde, o que resulta dizer que se constitui em matéria legislativa de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual, padecendo, além de vício de iniciativa, de afronta às limitações impostas pela Lei Federal nº 14.124/2021 e do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19, oriundo do Ministério da Saúde.

3. Ofensa aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea "d" e 82, incisos II, III, VII, todos da Constituição Estadual. Precedentes deste Órgão Especial.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**

AÇÃO DIRETA DE ÓRGÃO ESPECIAL  
INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 70085086023 (Nº CNJ: 0022155-  
55.2021.8.21.7000)

COMARCA DE PORTO ALEGRE

PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

PROPONENTE

PREFEITO DO MUNICIPIO DE SANTA  
MARIA

REQUERIDO



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70085086023 (Nº CNJ: 0022155-55.2021.8.21.7000)  
2021/CÍVEL

CAMARA MUNICIPAL DE SANTA  
MARIA

REQUERIDO

PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

INTERESSADO

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DES. VOLTAIRE DE LIMA MORAES (PRESIDENTE)**, **DES. ARISTIDES PEDROSO DE ALBUQUERQUE NETO**, **DES. ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA**, **DES. MARCELO BANDEIRA PEREIRA**, **DES. VICENTE BARROCO DE VASCONCELLOS**, **DES. NEWTON BRASIL DE LEÃO**, **DES. SYLVIO BAPTISTA NETO**, **DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL**, **DES. FRANCISCO JOSÉ MOESCH**, **DES. IVAN LEOMAR BRUXEL**, **DES. NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO**, **DES. IRINEU MARIANI**, **DES. AYMORÉ ROQUE POTTES DE MELLO**, **DES. MARCO AURÉLIO HEINZ**, **DES. GUNTHER SPODE**, **DES.ª LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO**, **DES. JOÃO BATISTA MARQUES TOVO**, **DES. ANTÔNIO MARIA RODRIGUES DE FREITAS ISERHARD**, **DES. TASSO CAUBI SOARES DELABARY**, **DES.ª VANDERLEI TERESINHA TREMEIA KUBIAK**, **DES. NEY WIEDEMANN NETO**, **DES. ÍCARO CARVALHO DE BEM OSÓRIO**, **DES.ª LIZETE ANDREIS SEBEN** E **DES. NEWTON LUÍS MEDEIROS FABRÍCIO**.

Porto Alegre, 10 de dezembro de 2021.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70085086023 (Nº CNJ: 0022155-55.2021.8.21.7000)  
2021/CÍVEL

DES. EDUARDO UHLEIN,

Relator.

## RELATÓRIO

DES. EDUARDO UHLEIN (RELATOR)

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.535/2021 de Santa Maria/RS, por ofensa aos arts. 1º; 8º; 10; 60, inciso II, “d” e 82, incisos II e VII, todos da Constituição Estadual, combinados com o art. 22, inciso XVIII da Constituição Federal.

Sustenta, em síntese, que a matéria objeto da Lei Municipal nº 6.535, de 29 de abril de 2021, é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 60, inciso II, “d”, da Constituição Estadual. Observa que o ato normativo impugnado é inconstitucional por deixar de observar a distribuição de competência entre os diversos entes federados. Discorre acerca do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a “Covid-19” elaborado, atualizado e coordenado pelo Ministério da Saúde, nos termos da Lei Federal nº 14.124/2021 e que, embora os integrantes da carreira de segurança pública exerçam 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 o “coronavírus”. Requer, em sede de liminar, a suspensão da vigência da Lei Municipal nº 6.535/2021, de Santa Maria/RS, determinando que o Poder Executivo Municipal se abstenha de implementar ou dar continuidade a eventual vacinação iniciada com base nos critérios por ela estabelecidos até o julgamento definitivo da demanda. Juntou documentos.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70085086023 (Nº CNJ: 0022155-55.2021.8.21.7000)  
2021/CÍVEL

Recebida a petição inicial e indeferida a medida liminar – fls. 66/68.

Notificada, a Câmara Municipal de Vereadores de Santa Maria/RS deixou transcorrer “*in albis*” o prazo para manifestação – certidão de fl. 95.

O Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da lei questionada – fls. 90/91.

Em parecer, o Ministério Público opinou pela procedência da demanda – fls. 100/119.

É o relatório.

## VOTOS

**DES. EDUARDO UHLEIN (RELATOR)**

Inicialmente, transcreve-se o teor da Lei Municipal impugnada:

*“LEI Nº 6535/2021*

*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*

**LEI:**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70085086023 (Nº CNJ: 0022155-55.2021.8.21.7000)  
2021/CÍVEL

*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;*
- 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. ”.***



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70085086023 (Nº CNJ: 0022155-55.2021.8.21.7000)  
2021/CÍVEL

Pois bem.

No cômputo do texto acima transcrito, verifica-se que a lei objurgada determina a prioridade de vacinação aos profissionais que atuam na área da **Segurança Pública** e também aos profissionais que, no cumprimento de seu ofício, necessitem de acompanhamento dos agentes de segurança pública em suas atividades, elencando-os logo a seguir, no parágrafo único do artigo 1º.

Veja-se que o Projeto de Lei nº 9.195/2021, que deu origem à lei impugnada, foi iniciado pelo vereador Ricardo Lovatto Blattes, conforme demonstra documento de fl. 38/39. Por conseguinte, trata-se de lei de iniciativa parlamentar.

E, nessa senda, conclui-se que seus comandos implicam interferência direta nas atividades da Secretaria Municipal de Saúde, o que resulta dizer que se constitui em matéria legislativa de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual, padecendo, além de vício de iniciativa, de afronta às limitações impostas pela lei federal que trata da matéria *“sub judice”*.

O artigo 60, inciso II, alínea *“d”*, da Carta Estadual, preconiza que cabe ao Chefe do Executivo, privativamente, a iniciativa de lei para dispor sobre as atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública, *“in verbis”*:

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



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70085086023 (Nº CNJ: 0022155-55.2021.8.21.7000)  
2021/CÍVEL

(...)

*II - disponham sobre:*

(...)

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

Nessa mesma linha de pensamento, a Constituição Gaúcha, em seu artigo 82, incisos II, III e VII, sedimenta a competência privativa do Governador para exercer a direção da Administração, dar início a projeto de lei de determinadas matérias, e tratar da organização e do funcionamento da Administração, respectivamente.

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

(...)

*II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*

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

(...)

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

Tais dispositivos se aplicam às municipalidades com supedâneo no princípio da simetria e nas normas da Constituição Federal e da Constituição Estadual, que limitam a autonomia municipal. Nesse sentido endossa disposição da Carta Estadual:

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





@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70085086023 (Nº CNJ: 0022155-55.2021.8.21.7000)  
2021/CÍVEL

Ou seja, denota-se que as regras de distribuição de competência fixadas na Constituição Federal devem, obrigatoriamente, ser observadas pelos demais entes da federação, inclusive podendo servir como parâmetro de controle de constitucionalidade de lei municipal, evitando-se, assim, usurpação de competência legislativa da União.

Nessa conjuntura, também percebo transgressão do princípio da harmonia e independência entre os Poderes, insculpido no artigo 10 da Constituição Estadual:

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

Os Poderes Estruturais devem coexistir em harmonia. O que se torna possível em obediência a uma rígida divisão de competências e supervisão mútua. Quando o Legislativo invade a alçada do Executivo, há o desequilíbrio da tripartição idealizada por Montesquieu.

Outro não é o entendimento desta Corte para casos semelhantes:

***“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.210/2020, DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ. PRELIMINAR DE DEFEITO NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. REJEITADA. MÉRITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. PROCEDÊNCIA. I - Lei Municipal nº 4.210/2020, do Município de***





@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70085086023 (Nº CNJ: 0022155-55.2021.8.21.7000)  
2021/CÍVEL

*Gravataí, que cria a Patrulha Maria da Penha na Guarda Municipal de Gravataí e dá outras providências. II - Suscitada preliminar de defeito na representação processual. O Prefeito Municipal, proponente da Ação, legitimado pelo artigo 95, §2º, III, da CE/89, é o signatário da petição inicial. Preliminar não acolhida. III - Lei de iniciativa parlamentar que padece de vício formal, na medida em que o Legislativo invadiu a seara de competência do Poder Executivo Municipal. Afronta aos dispositivos constitucionais que alcançam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para editar leis que disponham sobre atribuições de Secretarias e órgãos da Administração Pública. Matéria eminentemente administrativa. Desrespeito aos artigos 8º, 10, 60, II, "d", e 82, II, III e VII, todos da CE/89. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME." (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084824028, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 16-04-2021)*

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ENCRUZILHADA DO SUL. LEI Nº 3.883/2020. PANDEMIA CORONAVÍRUS. SERVIDOR PÚBLICO. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES. I - A Lei Municipal 3.883/2020, do Município de Encruzilhada do Sul, de iniciativa do Poder Legislativo, determina o pagamento de adicional de insalubridade de quarenta por cento (40%) sobre o salário-base dos profissionais da saúde e demais servidores que atuem em unidades sanitárias do Município, cujas instituições de saúde a que estiverem vinculados prestarem atendimento direto de pacientes, de forma diária, até que a Covid-19 seja considerada como doença endêmica pelo Ministério da Saúde. II - Caso em que resta configurada ingerência do Poder Legislativo em**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70085086023 (Nº CNJ: 0022155-55.2021.8.21.7000)  
2021/CÍVEL

*matéria de competência privativa do Poder Executivo Municipal, em afronta ao disposto nos artigos 8º, caput, 60, inciso II, alíneas “a” e “b”, e 82, inciso III, todos da Constituição Estadual, bem como violação ao princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, insculpido no art. 10 da mesma Carta. Precedentes deste Tribunal de Justiça. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.”. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084572858, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 12-03-2021)*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE PIRATINI. LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. INTERFERÊNCIA EM MATÉRIA EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVA, RELATIVA AOS SERVIÇOS PÚBLICOS. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA AUTONOMIA E INDEPEDÊNCIA DOS PODERES. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.”. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084288448, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em: 12-03-2021)*

De outra banda, importante asseverar ser sabido que o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a “Covid-19”, documento elaborado tendo por base as discussões desenvolvidas pelos grupos técnicos no âmbito da Câmara Técnica Assessora em Imunização e Doenças Transmissíveis de acordo com a Portaria GAB/SVS nº 28, de 03 de setembro de 2020, da Secretaria de Vigilância em Saúde/Departamento de Imunização e Doenças Transmissíveis/Coordenação Geral do Programa Nacional de Imunizações – <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/publicacoes->



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70085086023 (Nº CNJ: 0022155-55.2021.8.21.7000)  
2021/CÍVEL

tecnicas/guias-e-planos/plano-nacional-de-vacinacao-covid-

19/@@download/file/Plano\_Vacinação\_Covid\_9ed.pdf,

estabeleceu,

dentre outras medidas, os grupos prioritários a serem vacinados, bem assim a estimativa de doses da vacina necessárias.

Releva aduzir que referido Plano foi atualizado pelo Ministério da Saúde, através da **Lei Federal nº 14.124**, de 10 de março de 2021, a qual *“Dispõe sobre as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas e de insumos e à contratação de bens e serviços de logística, de tecnologia da informação e comunicação, de comunicação social e publicitária e de treinamentos destinados à vacinação contra a covid-19 e sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19.”*, especificamente em seu artigo 13.

Seguindo neste norte, o Ministério da Saúde, ainda no corrente ano de 2021, por meio da NOTA TÉCNICA Nº 297/2021-CGPN/DEIDT/SVS/MS, assentiu com a antecipação da vacinação contra a *“Covid-19”* para os profissionais das forças de segurança e salvamento e forças armadas, envolvidos nas ações de combate ao *“coronavírus”* na União, nos Estados e nos Municípios.

No entanto, acrescento que tais ponderações não possuem o condão de influenciar no julgamento desta Ação, uma vez que, conforme já dito anteriormente, presente a inconstitucionalidade formal diante do processo legislativo com iniciativa viciada.

Quanto ao tópico, inclusive, para evitar desnecessária tautologia, transcrevo excerto do parecer exarado pelo Ministério Público,



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70085086023 (Nº CNJ: 0022155-55.2021.8.21.7000)  
2021/CÍVEL

da lavra da eminente Procuradora-Geral de Justiça, Dra. Angela Salton Rotunno:

*“(...) é de se destacar que a estratégia de combate à pandemia da COVID-19, por se tratar 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.*

*Tal foi o posicionamento preconizado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF nº 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.**”*

*(...)*

*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, o que não pode ser admitido, já que a matéria carece de regulamentação uniforme, válida para todo o território nacional, refugindo do campo de competências do ente municipal.*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70085086023 (Nº CNJ: 0022155-55.2021.8.21.7000)  
2021/CÍVEL

*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.”.*

Diante do exposto, voto pela **procedência** do pedido, e declaro a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.535/2021, do Município de Santa Maria/RS, por ofensa aos artigos 8º, “caput”; 10, 60, inciso II, alínea “d”; e 82, incisos II, III e VII, todos da Constituição Estadual.

**OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.**

**DES. VOLTAIRE DE LIMA MORAES** - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085086023, Comarca de Porto Alegre: "JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME."



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

EU

Nº 70085086023 (Nº CNJ: 0022155-55.2021.8.21.7000)  
2021/CÍVEL

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme Lei Federal no 11.419/2006 de 19/12/2006, art. 1o, parágrafo 2o, inciso III.</p> <p>Signatário: Eduardo Uhlein Data e hora da assinatura: 17/12/2021 15:54:41</p> <p>Para conferência do conteúdo deste documento, acesse o endereço <a href="http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/">http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/</a> e digite o seguinte número verificador:</p>
--	---