

# Documento 1

**Tipo documento:**

RELATÓRIO/VOTO

**Evento:**

JUNTADA DE RELATÓRIO/VOTO/ACÓRDÃO

**Data:**

27/04/2026 17:56:22

**Usuário:**

LDO - LAILA DAMAZIO DE OLIVEIRA

**Processo:**

5265144-65.2025.8.21.7000

**Sequência Evento:**

32



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5265144-65.2025.8.21.7000/RS**

**TIPO DE AÇÃO:** Controle de Constitucionalidade

**RELATOR:** DESEMBARGADOR MARCELO BANDEIRA PEREIRA

**AUTOR:** MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**RELATÓRIO**

O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL propõe ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei Municipal nº 3.251, de 06 de maio de 2025, do Município de Arroio do Sal, que "*proíbe a vacinação obrigatória contra a COVID-19 no município de Arroio do Sal*".

Alega que a Constituição Federal, em seu artigo 24, inciso XII, estabelece a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde. Argumenta que, nesse âmbito, compete à União editar normas gerais, enquanto aos demais entes federativos cabe a competência suplementar. Sustenta que a norma municipal impugnada, ao proibir a vacinação obrigatória contra a COVID-19, contraria as normas gerais estabelecidas pela União, notadamente a Lei Federal nº 6.259/1975, que instituiu o Programa Nacional de Imunizações, e a Lei Federal nº 13.979/2020, que autorizou a vacinação compulsória como medida de enfrentamento à emergência de saúde pública. Saliencia que o Supremo Tribunal Federal, em reiterados julgamentos (ADIs 6.586 e 6.587, ARE 1.267.879, ADPF 946 e ADPF 1123), consolidou o entendimento sobre a constitucionalidade da vacinação compulsória (não forçada), que pode ser implementada por meio de medidas indiretas. Aponta inconstitucionalidade formal da norma por invasão da competência da União, extrapolando os limites da competência municipal para legislar sobre interesse local e suplementar a legislação federal e estadual, em ofensa aos artigos 8º, *caput*, e 19, *caput*, da Constituição Estadual, combinados com o artigo 24, inciso XII, e seus parágrafos 1º a 4º da Constituição Federal. Requer seja julgada procedente a ADI, com o reconhecimento da inconstitucionalidade da norma em questão (evento 1, INIC1).

Recebida a Ação Direta de Inconstitucionalidade, determinei a adoção das providências necessárias ao regular processamento da demanda, na forma do art. 261, §§ 2º e 3º, do RITJRS (evento 4, DESPADEC1).

O Procurador-Geral do Estado manifestou-se pela manutenção da norma, com base na presunção de sua constitucionalidade (evento 13, PET1).

O Município de Arroio do Sal argumenta que a norma foi editada no exercício da competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal, conforme o artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal. Afirma que a lei não proíbe a vacinação, apenas veda sua imposição coercitiva, protegendo a autonomia individual e o direito ao consentimento informado. Pugna pela improcedência da pretensão (evento 15, CONT1).

A Câmara Municipal de Vereadores de Arroio do Sal sustenta a regularidade do processo legislativo e defende que o objetivo da norma foi garantir a liberdade individual dos cidadãos, tema de relevância social na comunidade local. Reforça que a aprovação da lei ocorreu no exercício legítimo da competência municipal, sem invadir a esfera de competência de outros entes federativos. Requer a improcedência do pedido (evento 14, PET1).

A Subprocuradora-Geral de Justiça, em parecer final, manifestou-se pela procedência integral do pedido, reiterando os termos da petição inicial (evento 19, PARECER1).

É o relatório.

**VOTO**

Discute-se nesta ação a constitucionalidade da Lei Municipal nº 3.251<sup>II</sup>, de 06 de maio de 2025, do Município de Arroio do Sal, que "*proíbe a vacinação obrigatória contra a COVID-19 no município de Arroio do Sal*".

A norma em comento possui a seguinte redação:

*Art. 1º Fica proibida a vacinação obrigatória contra a COVID-19 no município de Arroio do Sal.*

*Art. 2º A vacinação contra a COVID-19 será considerada uma escolha pessoal, e nenhuma pessoa poderá ser compelida a receber a vacina contra a sua vontade.*

*Art. 3º As instituições de saúde, educacionais e demais entidades não poderão exigir comprovante de vacinação contra a COVID-19 como condição para acesso a serviços, emprego ou matrícula.*

*Art. 4º Esta lei não impede que indivíduos optem por se vacinar voluntariamente, nem limita o direito à informação sobre vacinas e suas possíveis consequências.*

*Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.*

A Constituição Federal estabelece um sistema de repartição de competências entre os entes federativos, com o objetivo de garantir o equilíbrio e a autonomia de cada um, sem prejuízo da unidade nacional. Em matéria de proteção e defesa da saúde, o artigo 24, inciso XII, define que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente. Nesse modelo, a competência da União se limita ao estabelecimento de normas gerais (§ 1º), não excluindo a competência suplementar dos Estados (§ 2º).

Aos Municípios, por sua vez, o artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal, atribui a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Tais normas de repartição de competência são de observância obrigatória pelos entes federados, conforme determinam os artigos 1º e 8º da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

*Art. 1º 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 direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território.*

*Art. 8º 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.*

Da leitura da norma editada pelo Município de Arroio do Sal, depreende-se que o legislador local, ao vedar a vacinação obrigatória e impedir a exigência de comprovante de imunização, não se limitou ao exercício de competência suplementar, mas legislou de forma contrária às normas gerais estabelecidas pela União.

Com efeito, a Lei Federal nº 13.979/2020, ao dispor sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, previu expressamente, em seu art. 3º, inciso III, alínea "d", a possibilidade de adoção da vacinação compulsória.

De igual modo, a vacinação insere-se no âmbito do Programa Nacional de Imunizações, disciplinado pela Lei Federal nº 6.259/1975, a qual atribui ao Ministério da Saúde a competência para definir as vacinas de caráter obrigatório.

Nesse contexto, a atuação legislativa do Município exorbita o âmbito do interesse local, porquanto o enfrentamento de pandemia e a definição da política pública de imunização consubstanciam matérias de inequívoco interesse nacional, a demandar atuação coordenada e uniforme dos entes federativos, sob pena de comprometimento da eficácia das medidas sanitárias.

Assim, ao instituir disciplina normativa em sentido oposto à estratégia nacional de imunização, a lei municipal vulnera a necessária unidade do sistema de saúde e compromete a efetividade das ações públicas voltadas à contenção da crise sanitária.

Em matéria idêntica, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou reiteradamente, firmando o entendimento de que os municípios não podem legislar para proibir a exigência de comprovante de vacinação ou para afastar a compulsoriedade da imunização, por se tratar de matéria de competência da União.

Nesse sentido, cabe trazer à colação, neste voto, os precedentes invocados na petição inicial pela Procuradoria-Geral de Justiça (evento 1, INIC1, fls. 19/20)

*Direito constitucional. Direito fundamental à saúde. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Pandemia de Covid-19. Lei municipal que veda a exigência de certificado de vacinação para ingresso e permanência em estabelecimentos públicos e privados. 1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, ajuizada em face da Lei nº 13.691/2022, do Município de Uberlândia. A norma questionada veda a vacinação compulsória contra Covid-19 em todo o território municipal e proíbe a aplicação de restrições e sanções contra pessoas não vacinadas, inclusive agentes e servidores públicos 2. O Plenário do STF já deliberou a respeito dessa matéria, tendo fixado o entendimento de que é constitucional a determinação de vacinação compulsória, que não deve ser confundida com vacinação forçada, podendo ela ser incentivada por medidas indiretas, como a exigência de certificado de vacinação para ingresso em estabelecimentos de uso coletivo. 3. Nas ADIs 6.586 e 6.587, o Tribunal fixou interpretação conforme a Constituição “do 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” (grifou-se). Em sentido semelhante, v. o ARE 1.267.879, sob minha relatoria. 4. A lei municipal veicula determinação contrária ao entendimento do STF. Existe consenso médico-científico quanto à importância da vacinação para reduzir o risco de contágio pela Covid19, bem como para aumentar a capacidade de resistência de pessoas que venham a ser infectadas. Ao proibir a imposição de restrições a pessoas não vacinadas, a lei desestimula a adesão à imunização, gerando um risco à saúde da coletividade. 5. Referendo da medida cautelar convertido em julgamento de mérito. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei nº 13.691/2022, do Município de Uberlândia. (ADPF 946, Relator(a): LUÍS ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 06-11-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 19-02-2025 PUBLIC 20-02-2025*

*DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO SOCIAL À SAÚDE. PROTEÇÃO DA INFÂNCIA. TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL 1103. VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19. CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA I – É dever do Estado proteger a infância e a adolescência, assegurando o direito social à saúde e à educação. II – A vacinação obrigatória é matéria já decidida em julgamento com repercussão geral (Tema 1103). III - O direito assegurado a todos os brasileiros e brasileiras de conviver num ambiente sanitariamente seguro sobrepõe-se a eventuais pretensões individuais de não se vacinar. IV - No caso da vacinação contra a Covid-19, uma vez incluída no Plano Nacional de Imunização, não pode o poder público municipal normatizar no sentido de sua não obrigatoriedade, sob pena de desrespeito à distribuição de competências legislativas. V – Medida cautelar parcialmente deferida para suspender os efeitos dos decretos municipais. (ADPF 1123 MC-Ref, Relator(a): CRISTIANO ZANIN, Tribunal Pleno, julgado em 11-03- 2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 23-04-2024 PUBLIC 24-04-2024)*

No mesmo sentido, colhe-se precedente deste Órgão Especial, em hipótese análoga à dos autos, *in verbis*:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA MARIA/RS. LEI MUNICIPAL Nº 6.627/2022. DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DA EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE COMPROVAÇÃO DE VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19 PARA ACESSO A LOCAIS PÚBLICOS OU PRIVADOS E DE TRATAMENTO DIFERENCIADO, CONSTRANGEDOR OU DISCRIMINATÓRIO DE QUALQUER ESPÉCIE, A QUALQUER PESSOA QUE NÃO COMPROVE A CONDIÇÃO DE VACINADO PARA COVID-19 NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CARACTERIZAÇÃO.** 1. Lei Municipal nº 6.627/2022, do Município de Santa Maria/RS, de iniciativa parlamentar, que “Dispõe sobre a proibição da exigência de apresentação de comprovação de vacinação contra a COVID-19 para acesso a locais públicos ou privados e de tratamento diferenciado, constrangedor ou discriminatório de qualquer espécie, a qualquer pessoa que não comprove a condição de vacinado para Covid-19 no Município de Santa Maria e dá outras providências.”. Regramento que se encontra em plena e atual vigência no âmbito Municipal, não se podendo falar em perda de objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade. Preliminar rejeitada. 2. As políticas de combate à pandemia do coronavírus são matérias administrativas, cuja iniciativa legislativa compete privativamente ao Poder Executivo, sendo questões que devem ser geridas pelo Executivo, em cada esfera da federação, de acordo com suas competências. 3. Violação aos artigos 8º, “caput”, 10, “caput”, 60, inciso II, alínea “d” e 82, incisos II, III, VII, todos da Constituição Estadual. Precedentes deste Órgão Especial. **PRELIMINAR REJEITADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085798270, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ney Wiedemann Neto, Julgado em: 26-08-2024)

Desse modo, a norma municipal não se harmoniza com a disciplina estabelecida pela União e pelo Estado, devendo ser reconhecida sua inconstitucionalidade. Com efeito, a competência municipal para legislar sobre saúde e meio ambiente é suplementar, o que lhe autoriza, em atenção a peculiaridades locais, a estabelecer

disciplina mais restritiva, mas não a flexibilizar o regime normativo de proteção delineado pelas normas gerais, a ponto de lhe esvaziar a eficácia.

Portanto, a lei impugnada, ao vedar a obrigatoriedade da vacinação e a exigência de apresentação de comprovantes, acaba por instituir disciplina incompatível com a proteção da saúde coletiva, criando indevido esvaziamento normativo em tema sensível de interesse público e configurando verdadeiro retrocesso na tutela da saúde pública.

- Ante o exposto, voto por julgar procedente a pretensão, reconhecendo a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.251, de 06 de maio de 2025, do Município de Arroio do Sal, por ofensa ao disposto nos artigos 8º, *caput*, e 19, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, combinados com os artigos 24, inciso XII, e seus parágrafos, e 30, incisos I e II, da Constituição Federal.

---

Documento assinado eletronicamente por **MARCELO BANDEIRA PEREIRA, Desembargador Relator**, em 24/04/2026, às 14:37:35, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo\\_controlador.php?acao=consulta\\_autenticidade\\_documentos](https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos), informando o código verificador **20010492690v14** e o código CRC **a9fb5bc2**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): MARCELO BANDEIRA PEREIRA

Data e Hora: 24/04/2026, às 14:37:35

---

1. <https://www.camaraarroiodosal.rs.gov.br/proposicoes/Legislacao-Municipal-e-Atos-Infralegais/0/1/0/6398>

5265144-65.2025.8.21.7000

20010492690 .V14

## Documento 2

**Tipo documento:**

ACÓRDÃO

**Evento:**

JUNTADA DE RELATÓRIO/VOTO/ACÓRDÃO

**Data:**

27/04/2026 17:56:22

**Usuário:**

LDO - LAILA DAMAZIO DE OLIVEIRA

**Processo:**

5265144-65.2025.8.21.7000

**Sequência Evento:**

32



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5265144-65.2025.8.21.7000/RS**

**TIPO DE AÇÃO:** Controle de Constitucionalidade

**RELATOR:** DESEMBARGADOR MARCELO BANDEIRA PEREIRA

**AUTOR:** MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**EMENTA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ARROIO DO SAL. LEI MUNICIPAL Nº 3.251, DE 06/05/2025. PROIBIÇÃO DE VACINAÇÃO OBRIGATÓRIA CONTRA A COVID-19 E DE EXIGÊNCIA DE COMPROVANTE DE IMUNIZAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL.**

Em matéria de proteção e defesa da saúde, a Constituição Federal, em seu art. 24, inciso XII, estabelece competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre a matéria, cabendo à União a edição de normas gerais, sem exclusão da competência suplementar dos demais entes federativos. Aos Municípios, por sua vez, compete legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, nos termos do art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal. Tais normas são de reprodução obrigatória, conforme reconhecem os arts. 1º e 8º da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

A Lei Federal nº 13.979/2020 previu expressamente, em seu art. 3º, inciso III, alínea "d", a possibilidade de adoção de vacinação compulsória, ao passo que a Lei Federal nº 6.259/1975 disciplina o Programa Nacional de Imunizações e atribui ao Ministério da Saúde a definição das vacinas de caráter obrigatório.

A norma municipal impugnada, ao vedar a vacinação obrigatória contra a COVID-19 e impedir a exigência de comprovante de imunização para acesso a serviços, emprego ou matrícula, não se limita ao exercício de competência suplementar, mas estabelece disciplina normativa em sentido contrário às normas gerais editadas pela União e à política nacional de imunização, em matéria de inequívoco interesse nacional.

O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que a vacinação compulsória não se confunde com vacinação forçada, admitindo-se a implementação de medidas indiretas, inclusive a exigência de certificado de vacinação, desde que observados critérios de razoabilidade, proporcionalidade e respaldo científico. Também assentou que, uma vez integrada a vacina ao plano nacional de imunização, não pode o poder público municipal normatizar no sentido de sua não obrigatoriedade.

A competência municipal para legislar sobre saúde pública é suplementar. O Município pode, em atenção a peculiaridades locais, adotar disciplina mais restritiva e protetiva, mas não flexibilizar o regime normativo estabelecido pelas normas gerais, a ponto de esvaziar a eficácia da política pública de imunização e comprometer a tutela da saúde coletiva.

A vedação da obrigatoriedade vacinal e da exigência de comprovante de vacinação instituída pela lei local cria indevido esvaziamento normativo em tema sensível de interesse público, desarticula a atuação coordenada dos entes federativos no enfrentamento da pandemia e configura retrocesso na proteção da saúde pública.

Ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, e 19, caput, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, combinados com os artigos 24, inciso XII, e seus parágrafos, e 30, incisos I e II, da Constituição Federal.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.**

## ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, o Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul decidiu, por unanimidade, julgar procedente a ação, reconhecendo a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.251, de 06 de maio de 2025, do Município de Arroio do Sal, por ofensa ao disposto nos arts. 8º, caput, e 19, caput, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, combinados com os arts. 24, inciso XII, e seus §§, e 30, incisos I e II, da Constituição Federal. Impedido o Desembargador Giovanni Conti. Não participou deste julgamento o Desembargador Nelson Antonio Monteiro Pacheco, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que integram o presente julgamento.

Porto Alegre, 16 de abril de 2026.

---

Documento assinado eletronicamente por **MARCELO BANDEIRA PEREIRA, Desembargador Relator**, em 24/04/2026, às 14:37:35, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo\\_controlador.php?acao=consulta\\_autenticidade\\_documentos](https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos), informando o código verificador **20010492691v4** e o código CRC **c8ef4ad6**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): MARCELO BANDEIRA PEREIRA

Data e Hora: 24/04/2026, às 14:37:35

---

**5265144-65.2025.8.21.7000**

**20010492691 .V4**