



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.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 fim assinado, no uso de suas atribuições
legais e 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 pátrio da **Lei Municipal
nº 3.251**, de 06 de maio de 2025, que *proíbe a vacinação obrigatória contra a
COVID-19 no município de Arroio do Sal*, do **Município de Arroio do Sal**,
pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

1. A norma questionada tem a seguinte redação:

LEI Nº 3251/2025

Proíbe a vacinação obrigatória contra a COVID-19 no município de Arroio do Sal.

O Prefeito Municipal de Arroio do Sal, Estado do Rio Grande do Sul, no exercício das atribuições que lhe são conferidas pela Lei Orgânica, FAZ SABER, que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e ele SANCIONA E PROMULGA a seguinte Lei:

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.

Gabinete do Prefeito de Arroio do Sal, em 06 de maio de 2025.

*Luciano Pinto da Silva
Prefeito*

Registre-se e Publique-se

*Juliane Killing de Almeida Cardoso
Secretária da Administração*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

2. A Lei Municipal nº 3.251/2025, editada pelo Município de Arroio do Sal no exercício de sua competência legislativa concorrente em matéria de proteção e defesa da saúde (artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal), proibiu a vacinação obrigatória contra COVID-19 em âmbito municipal, dispondo, assim, diversamente das normas gerais editadas pela União Federal e extrapolando os limites da competência legislativa concorrente atribuída aos Municípios pela Carta Federal, maculando de inconstitucionalidade a norma editada, como a seguir se demonstrará.

2.1. Da Viabilidade de Conhecimento do Pedido

Prefacialmente, impositivo assentar que a discussão sobre os limites da competência concorrente entre União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal não é nova no âmbito das Cortes Constitucionais pátrias.

O Supremo Tribunal Federal, inicialmente, havia firmado posição pelo não conhecimento de ações diretas de inconstitucionalidade que tivessem por fundamento a incompatibilidade entre leis nacionais e leis estaduais ou municipais, considerando configurada, na espécie, ofensa meramente indireta ou reflexa à Lei Fundamental. Representativa deste posicionamento a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº ADI 2344 QO, em que Relator o Ministro CELSO DE MELLO, julgada pelo Tribunal Pleno em 23 de novembro de 2000.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Posteriormente, sobreveio nova orientação jurisprudencial da Corte Suprema Federal, hoje já consolidada, no sentido de, nestas hipóteses, considerar existente contrariedade direta às normas de repartição de competência legislativa traçadas pela Constituição da República, ainda que para esta análise seja necessário o cotejo de normas infraconstitucionais.

Neste toar, entre outros, o seguinte aresto da Suprema Corte:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO URBANÍSTICO. PLANEJAMENTO E USO DO SOLO URBANO. §§ 1º A 4º DO INC. VII DO ART. 180 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. RESTRIÇÕES AOS MUNICÍPIOS PARA A DESAFETAÇÃO DE ÁREAS DEFINIDAS EM PROJETOS DE LOTEAMENTO COMO ÁREAS VERDES OU INSTITUCIONAIS. OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE ENTRE UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL PARA DISPOR SOBRE DIREITO URBANÍSTICO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS PARA TRATAR DE MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. OFENSA AOS INCS. I E III DO ART. 30 E ART. 182, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. 1. É direta a contrariedade à repartição de competência legislativa traçada pela Constituição da República, ainda que essa análise se ponha em pauta o cotejo das normas infraconstitucionais. Precedentes. 2. Os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local compreendendo o ordenamento territorial, o planejamento urbano e a fiscalização de áreas de uso e ocupação do solo. Precedentes. 3. É formalmente inconstitucional norma estadual pela qual se dispõe sobre direito urbanístico em contrariedade ao que se determina nas normas gerais estabelecidas pela União e em ofensa à competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, sobre os quais incluídos política de desenvolvimento urbano, planejamento, controle e uso do solo. Precedentes. 4. É inconstitucional norma de Constituição estadual pele, a pretexto de organizar e delimitar competência de seus respectivos Municípios, ofendido o princípio da autonomia municipal, consoante o



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

art. 18, o art. 29 e o art. 30 da Constituição da República. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente para declarar inconstitucionais os §§ 1º a 4º do inc. VII do art. 180 da Constituição do Estado de São Paulo. (ADI 6602, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 14-06-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-122 DIVULG 23-06-2021 PUBLIC 24-06-2021)

Em harmonia com este entendimento, esta egrégia Corte Constitucional Estadual tem, também, conhecido ações diretas de inconstitucionalidade onde travada discussão sobre esta temática (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085766921, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Laura Louzada Jaccottet, Julgado em: 17-11-2023, Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085333730, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 10-12-2021 e Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082708900, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em: 18-12-2019).

Em contexto tal, **merece conhecimento a presente ação direta de inconstitucionalidade**, em que se discute a validade constitucional da **Lei Municipal nº 3.251/2025** frente à competência concorrente estabelecida nos moldes do artigo 24, inciso XII (proteção e defesa da saúde), e parágrafos 1º a 4º, da Constituição Federal - regras de observância obrigatória pelos Municípios, obrigação esta substanciada no artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual -, **diante do descompasso da norma municipal questionada com as normas gerais estabelecidas pela União** no bojo da Lei



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Federal nº 6.259/1975, que dispõe sobre o Programa Nacional de Imunizações, e a Lei Federal nº 13.979/2020, que trata, especificamente, das medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, bem como do entendimento firmado pelo egrégio Supremo Tribunal Federal sobre esta temática, inclusive em sede de repercussão geral, evidenciando ofensa direta às normas insculpidas nas Cartas Federal e Estadual.

2.2. Do Vício de Inconstitucionalidade por Inobservância dos Limites Constitucionais fixados na Carta da República à Atuação Legislativa dos Municípios

A Carta Constitucional de 1988, consoante critérios que elegeu, atribuiu aos entes políticos competências privativas, comuns e/ou concorrentes, de tal forma a possibilitar que possam atuar em âmbito administrativo e legislativo de forma harmônica.

Sobre o esquema organizacional das competências materiais e legislativas delimitado na Carta Magna, Fernanda Dias Menezes de Almeida¹ assevera que:

(...).

A Constituição brasileira de 1988, por fim, é ilustrativa da tendência contemporânea que preside a repartição constitucional de competências, podendo-se nela identificar um pouco de tudo o que já se experimentou na prática federativa. Nesse sentido, cuidou-se da atribuição de competências próprias, exclusivas, a cada esfera de poder, conjugadas

¹ CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 726.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

com competências concorrentes que todos podem exercer, havendo ainda hipóteses de participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central mediante delegação.
(...).

Paulo Mohn², a seu turno, agrega que:

(...).

Como alternativa ao formato clássico, destacou-se a técnica de repartição vertical de competências, concebida após a 1ª Guerra Mundial com a finalidade de estabelecer uma atuação coordenada entre as esferas federativas. Assim, uma mesma matéria é dividida entre os diversos entes federativos, de forma concomitante, operando uma distribuição funcional de competências. Surgem, então, as competências concorrentes (legislativas) e comuns (administrativas), que admitem a atuação de mais de um ente federativo em uma mesma matéria (ALMEIDA, 2005, p. 49; FERREIRA FILHO, 1997, p. 151 e 178).

E continua o autor, explicitando as formas de competência concorrente:

A competência concorrente, por sua vez, pode ser de duas espécies: a cumulativa e a não-cumulativa (FERREIRA FILHO, 1997, p. 182). Se a matéria pode estar integralmente afeta a todos os entes federativos, sem limites prévios para o exercício da competência por cada um deles, trata-se de competência concorrente cumulativa. Entretanto, se dentro de um mesmo campo material, a competência é fracionada em níveis, cada qual correspondente a um plano na escala federativa, classifica-se tal competência como concorrente não-cumulativa. Esse é o caso típico de repartição da competência legislativa em diferentes níveis: a um se atribui o estabelecimento de normas gerais; e a outro, de normas particulares ou específicas. Essa última espécie é a que propriamente

² MOHN, Paulo. *A Repartição de Competência na Constituição de 1988*. Disponível em https://www12.senado.leg.br/ri/edicoes/47/187/ri_v47_n187_p215.pdf



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

*estabelece uma repartição vertical de competências (FERREIRA FILHO, 1997, p. 183).
(...).*

Neste contexto, encontra-se em discussão um dos postulados estruturantes da organização do Estado brasileiro, ou seja, o princípio federativo, uma vez que o relacionamento normativo entre as instâncias de poder político (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) representa, no contexto político-institucional do Estado, a própria expressão formal do pacto federal³.

A partilha de competências reflete uma das mais expressivas características do Estado Federal, preservando a autonomia das unidades que lhe compõem, investidas, para efeito de concreto exercício das atribuições normativas, de poderes enumerados, que resultam, explícita ou implicitamente, da própria Lei Fundamental, ou, ainda, de poderes residuais ou remanescentes.

Assim sendo, tratando-se de temas atinentes à competência concorrente a que alude a Carta Política Federal, entre os quais as questões pertinentes à **proteção e defesa da saúde**, há uma precisa delimitação jurídica que bem discrimina o âmbito material de intervenção normativa de cada uma destas pessoas políticas, **reservando-se à União Federal a competência para legislar sobre normas gerais**, atribuindo-se, aos Estados-membros e ao

³ ADI 7337, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 27-03-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 03-04-2023 PUBLIC 04-04-2023.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Distrito Federal, assim como aos Municípios, quanto ao seu peculiar interesse, o exercício de competência suplementar.

Esta reserva constitucional de poderes residuais, por seu turno, tem um significado específico, bem explicitado por Oswaldo Trigueiro⁴:

(...) Em princípio, pois, os poderes dos Estados se estendem a tudo o que não lhes é proibido por norma constitucional federal, ou não haja sido atribuído privativamente à União, quer por preceito explícito, quer por estar implicitamente contido nos poderes expressos. Decerto, o princípio é importante e até considerado essencial à conceituação do regime federal. Mas, no Brasil atual, ele dá aos Estados um resíduo de competência a bem dizer ilusório. Por um lado, os Estados não podem invocar poderes de que houvessem sido titulares antes de sua incorporação à União. Por outro, o campo do direito federal tem sido ampliado em tais proporções, de uma Constituição para outra, que a competência remanescente se tornou insignificante. A expansão do poder federal deixou o campo residual tão esvaziado que dificilmente se poderá apontar tema legislativo sobre o qual os Estados possam editar regras jurídicas autônomas. (...).

Não por outra razão, Fernanda Dias Menezes⁵ acentua que a problemática nuclear da repartição de competências entre os entes federados reside, justamente, na partilha das competências legislativas, por meio da qual se expressa a autonomia das unidades federativas, *in verbis*:

(...). O problema nuclear da repartição de competências na Federação reside na partilha da competência legislativa, pois é através dela que se expressa o poder político cerne da autonomia das unidades federativas.

⁴ MELLO, Oswaldo Trigueiro de Albuquerque. *Direito Constitucional Estadual*. Rio de Janeiro, Forense, 1980. Ítem nº 48, p. 84/5.

⁵ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na Constituição de 1988*. 3ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 97.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

*De fato, é na capacidade de estabelecer as leis que vão reger as suas próprias atividades, sem subordinação hierárquica e sem a intromissão das demais esferas de poder, que se traduz fundamentalmente a autonomia de cada uma dessas esferas. Autogovernar-se não significa outra coisa senão ditar-se as próprias regras. (...) **Está aí bem nítida a ideia que se quer transmitir: só haverá autonomia onde houver a faculdade legislativa desvinculada da ingerência de outro ente autônomo.** Assim, guarda a subordinação apenas ao poder soberano no caso o poder constituinte, manifestado através de sua obra, a Constituição -, cada centro de poder autônomo na Federação deverá necessariamente ser dotado da competência de criar o direito aplicável à respectiva órbita. **E porque é a Constituição que faz a partilha, tem-se como consequência lógica que a invasão não importa por qual das entidades federadas do campo da competência legislativa de outra resultará sempre na inconstitucionalidade da lei editada pela autoridade incompetente. Isso tanto no caso de usurpação de competência legislativa privativa, como no caso de inobservância dos limites constitucionais postos à atuação de cada entidade no campo da competência legislativa concorrente. (...).***

Destarte, se é certo, de um lado, que, nas hipóteses de competência concorrente não cumulativa, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, invadindo a esfera de competência normativa particularizante dos Estados-membros, Municípios e Distrito Federal, não é menos exato, de outro, que estes entes políticos, em **existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais, como é o caso das Leis Federais nº 6.259/1975 e nº 13.979/2020, não podem ultrapassar os limites da competência meramente suplementar**, pois, se assim o fizer, o diploma legislativo estadual editado incidirá em vício de inconstitucionalidade, como já proclamado pelo Supremo Tribunal Federal:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEGITIMIDADE ATIVA DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS (ANADep) - PERTINÊNCIA TEMÁTICA - CONFIGURAÇÃO - DEFENSORIA PÚBLICA - RELEVÂNCIA DESSA INSTITUIÇÃO PERMANENTE, ESSENCIAL À FUNÇÃO DO ESTADO - A EFICÁCIA VINCULANTE, NO PROCESSO DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE, NÃO SE ESTENDE AO PODER LEGISLATIVO - LEGISLAÇÃO PERTINENTE À ORGANIZAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA - MATÉRIA SUBMETIDA AO REGIME DE COMPETÊNCIA CONCORRENTE (CF, ART. 24, XIII, C/C O ART. 134, § 1º) - FIXAÇÃO, PELA UNIÃO, DE DIRETRIZES GERAIS E, PELOS ESTADOS-MEMBROS, DE NORMAS SUPLEMENTARES - LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL QUE ESTABELECE CRITÉRIOS PARA INVESTIDURA NOS CARGOS DE DEFENSOR PÚBLICO-GERAL, DE SEU SUBSTITUTO E DE CORREGEDOR-GERAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO - OFENSA AO ART. 134, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, NA REDAÇÃO QUE LHE DEU A EC Nº 45/2004 -LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL QUE CONTRARIA, FRONTALMENTE, CRITÉRIOS MÍNIMOS LEGITIMAMENTE VEICULADOS, EM SEDE DE NORMAS GERAIS, PELA UNIÃO FEDERAL - INCONSTITUCIONALIDADE CARACTERIZADA - AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS (ANADep) - ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL - FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA - PERTINÊNCIA TEMÁTICA DEMONSTRADA - LEGITIMIDADE ATIVA "AD CAUSAM" RECONHECIDA. – (...). COTEJO ENTRE LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL E LEI COMPLEMENTAR NACIONAL - INOCORRÊNCIA DE OFENSA MERAMENTE REFLEXA - A USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, QUANDO PRATICADA POR QUALQUER DAS PESSOAS ESTATAIS, QUALIFICA-SE COMO ATO DE TRANSGRESSÃO CONSTITUCIONAL. - A Constituição da República, nos casos de competência concorrente (CF, art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal, os Estados-membros e o Distrito Federal (RAUL MACHADO HORTA, "Estudos de Direito Constitucional", p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas entre essas pessoas estatais, cabendo, à União, estabelecer normas gerais (CF, art. 24, § 1º), e, aos Estados-membros e ao Distrito



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Federal, exercer competência suplementar (CF, art. 24, § 2º). Doutrina. Precedentes. - Se é certo, de um lado, que, nas hipóteses referidas no art. 24 da Constituição, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, para, assim, invadir, de modo inconstitucional, a esfera de competência normativa dos Estados-membros, não é menos exato, de outro, que o Estado-membro, em existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais (como a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, consubstanciada na Lei Complementar nº 80/94), não pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade. A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política. Precedentes. (...). (ADI 2903, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01-12-2005, DJe-177 DIVULG 18-09-2008 PUBLIC 19-09-2008 EMENT VOL-02333-01 PP-00064 RTJ VOL-00206-01 PP-00134)

A Constituição Federal, a seu turno, assim preceitua sobre a competência legislativa concorrente entre os entes federados na **esfera da proteção e defesa da saúde**:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...).

*XII - previdência social, **proteção e defesa da saúde**; (Vide ADPF 672)*

(...).

*§ 1º No âmbito da legislação concorrente, **a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.** (Vide Lei nº 13.874, de 2019)*

*§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais **não exclui a competência suplementar dos Estados.** (Vide Lei nº 13.874, de 2019)*

*§ 3º **Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.** (Vide Lei nº 13.874, de 2019)*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

Neste contexto normativo, não há dúvida quanto à submissão dos Municípios e Estados-membros às regras de repartição de competências legislativas concorrentes, especialmente àquela que especifica que incumbe à União a estipulação de normas gerais para o estabelecimento de diretrizes nacionais sobre a matéria, **restando aos Municípios editar, tão somente, normas de seu peculiar interesse**, a serem aplicadas no respectivo âmbito político e de acordo com as suas realidades locais, **observadas as regras gerais fixadas pela União e suplementadas pelo Estado-membro**.

No caso específico da **Lei Municipal nº 3.251/2025**, o Município de Arroio do Sal proibiu a vacinação obrigatória contra a COVID-19 no território municipal (artigo 1º), vedando às instituições de saúde, educacionais e demais entidades exigir comprovante de vacinação como condição de acesso a serviços, empregos ou matrículas (artigo 3º).

Nesta linha, em que pese a respeitável preocupação do legislador municipal de garantir aos cidadãos de Arroio do Sal liberdade e autonomia de deliberação sobre sua saúde e tratamentos aos quais desejam se submeter, tendo em vista, como salientado na exposição de motivos do respectivo projeto de lei, *diversos estudos já efetuados internacionalmente pela comunidade científica e médica em relação aos efeitos colaterais, pós pandemia, inclusive publicado em revistas científicas, observa-se que os resultados demonstram que os efeitos têm sido geradores de gatilhos para*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

diversas situações causadoras de uma variedade de doenças relacionadas aos pós vacina, a norma municipal editada padece de vício de inconstitucionalidade formal, visto que deixou de observar a competência da União Federal para dispor sobre normas gerais, ditando regramento com elas incompatível.

Com efeito, a matéria em liça já havia sido objeto de lei editada pelo ente político federal, mais especificamente, a **Lei Federal nº 13.979/2020**, que, em seu artigo 3º, inciso III, alínea “d”, autoriza a determinação compulsória de vacinação, *in verbis*:

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: (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020)

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 (Vide ADPF nº 754)*

e) tratamentos médicos específicos;

(...).

Mais do que isto, a vacinação contra COVID-19 encontra-se expressamente prevista no Programa Nacional de Imunizações, disciplinado pela **Lei Federal nº 6.259/1975**, a qual assim preceitua:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Art 3º Cabe ao Ministério da Saúde a elaboração do Programa Nacional de Imunizações, que definirá as vacinações, inclusive as de caráter obrigatório.

Parágrafo único. As vacinações obrigatórias serão praticadas de modo sistemático e gratuito pelos órgãos e entidades públicas, bem como pelas entidades privadas, subvencionadas pelos Governos Federal, Estaduais e Municipais, em todo o território nacional.

Art 4º O Ministério da Saúde coordenará e apoiará, técnica, material e financeiramente, a execução do programa, em âmbito nacional e regional.

§ 1º As ações relacionadas, com a execução do programa, são de responsabilidade das Secretarias de Saúde das Unidades Federadas, ou órgãos e entidades equivalentes, nas áreas dos seus respectivos territórios.

§ 2º O Ministério da Saúde poderá participar, em caráter supletivo, das ações previstas no programa e assumir sua execução, quando o interesse nacional ou situações de emergência o justificarem.

§ 3º Ficará, em geral, a cargo do Ministério da Previdência e Assistência Social, por intermédio da Central de Medicamentos, o esquema de aquisição e distribuição de medicamentos, a ser custeado pelos órgãos federais interessados.

Art 5º O cumprimento da obrigatoriedade das vacinações será comprovado através de Atestado de Vacinação.

§ 1º O Atestado de Vacinação será emitido pelos serviços públicos de saúde ou por médicos em exercício de atividades privadas, devidamente credenciados para tal fim pela autoridade de saúde competente.

§ 2º O Atestado de Vacinação, em qualquer caso, será fornecido gratuitamente, com prazo de validade determinado, não podendo ser retido, por nenhum motivo, por pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

§ 3º Anualmente, para o pagamento do salário-família, será exigida do segurado a apresentação dos Atestados de Vacinação dos seus beneficiários, que comprovarem o recebimento das vacinações obrigatórias, na forma que vier a ser estabelecida em regulamento.

Art 6º Os governos estaduais, com audiência prévia do Ministério da Saúde, poderão propor medidas legislativas complementares visando ao cumprimento das vacinações, obrigatórias por parte da população, no âmbito dos seus territórios.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Parágrafo único. As medidas de que trata este artigo serão observadas pelas entidades federais, estaduais e municipais, públicas e privadas, no âmbito do respectivo Estado.

Claro, assim, o descompasso entre a **Lei Municipal nº 3.251/2025**, que proíbe a vacinação obrigatória, e as normas gerais fixadas pela União, nas **Leis Federais nº 6.259/1975 e nº 13.979/2020**, relativamente à vacinação obrigatória para prevenção da COVID-19, a qual se encontra incluída na **Instrução Normativa**, editada pelo Ministério da Saúde, que institui o **Calendário Nacional de Vacinação de 2025**⁶, *in verbis*:

(...).

9. Vacina covid-19

Indicação

A vacina é indicada para a prevenção das formas graves e óbitos por covid-19, infecção causada pelo coronavírus SARS-CoV-2.

Idade para vacinação e/ou grupo recomendado

*o Crianças, entre 6 meses e 4 anos, 11 meses e 29 dias de idade;
o Gestantes;
o Pessoas a partir de 60 anos de idade.*

A vacinação contra a covid-19 está recomendada, também, para grupos especiais. São eles: pessoas vivendo em instituições de longa permanência, pessoas imunocomprometidas, indígenas vivendo em terra indígena, indígenas vivendo fora da terra indígena, ribeirinhos, quilombolas, puérperas (se não vacinadas durante a gestação), trabalhadores da saúde, pessoas com deficiência permanente, pessoas com comorbidades, pessoas privadas de liberdade, funcionários do sistema de privação de liberdade, adolescentes e jovens cumprindo

⁶ Disponível em <https://www.gov.br/saude/pt-br/vacinacao/publicacoes/instrucao-normativa-que-instrui-o-calendario-nacional-de-vacinacao-2025.pdf>, acesso em 13/08/2025.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

medidas socioeducativas, pessoas em situação de rua e trabalhadores dos correios.

*Para mais informações acessar os links:
<https://www.gov.br/saude/ptbr/assuntos/saude-de-a-a-z/c/covid-19/esquemas-vacinais/esquema-vacinal-covid-19> e
<https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/2024/guiarapido-de-vacinacao-contra-a-covid-19.pdf>*

(...).

Neste sentido, também, o entendimento firmado pelo egrégio Supremo Tribunal Federal no bojo do Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.267.879, em sede de repercussão geral, Tema 1103, assim ementado:

Direito constitucional. Recurso extraordinário. Repercussão geral. Vacinação obrigatória de crianças e adolescentes. Ilegitimidade da recusa dos pais em vacinarem os filhos por motivo de convicção filosófica. 1. Recurso contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) que determinou que pais veganos submetessem o filho menor às vacinações definidas como obrigatórias pelo Ministério da Saúde, a despeito de suas convicções filosóficas. 2. A luta contra epidemias é um capítulo antigo da história. Não obstante o Brasil e o mundo estejam vivendo neste momento a maior pandemia dos últimos cem anos, a da Covid-19, outras doenças altamente contagiosas já haviam desafiado a ciência e as autoridades públicas. Em inúmeros cenários, a vacinação revelou-se um método preventivo eficaz. E, em determinados casos, foi a responsável pela erradicação da moléstia (como a varíola e a poliomielite). As vacinas comprovaram ser uma grande invenção da medicina em prol da humanidade. 3. A liberdade de consciência é protegida constitucionalmente (art. 5º, VI e VIII) e se expressa no direito que toda pessoa tem de fazer suas escolhas existenciais e de viver o seu próprio ideal de vida boa. É senso comum, porém, que nenhum direito é absoluto, encontrando seus limites em outros direitos e valores constitucionais. No caso em exame, a liberdade de consciência precisa ser ponderada com a defesa da vida e da saúde de todos (arts. 5º e 196), bem como com a proteção prioritária da criança e do adolescente (art. 227). 4. De longa data, o Direito brasileiro prevê a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

*obrigatoriedade da vacinação. Atualmente, ela está prevista em diversas leis vigentes, como, por exemplo, a Lei nº 6.259/1975 (Programa Nacional de Imunizações) e a Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Tal previsão jamais foi reputada inconstitucional. Mais recentemente, a Lei nº 13.979/2020 (referente às medidas de enfrentamento da pandemia da Covid-19), de iniciativa do Poder Executivo, instituiu comando na mesma linha. 5. É legítimo impor o caráter compulsório de vacinas que tenha registro em órgão de vigilância sanitária e em relação à qual exista consenso médico-científico. Diversos fundamentos justificam a medida, entre os quais: a) o Estado pode, em situações excepcionais, proteger as pessoas mesmo contra a sua vontade (dignidade como valor comunitário); b) a vacinação é importante para a proteção de toda a sociedade, não sendo legítimas escolhas individuais que afetem gravemente direitos de terceiros (necessidade de imunização coletiva); e c) o poder familiar não autoriza que os pais, invocando convicção filosófica, coloquem em risco a saúde dos filhos (CF/1988, arts. 196, 227 e 229) (melhor interesse da criança). 6. Desprovisionamento do recurso extraordinário, **com a fixação da seguinte tese: “É constitucional a obrigatoriedade de imunização por meio de vacina que, registrada em órgão de vigilância sanitária, (i) tenha sido incluída no Programa Nacional de Imunizações, ou (ii) tenha sua aplicação obrigatória determinada em lei ou (iii) seja objeto de determinação da União, Estado, Distrito Federal ou Município, com base em consenso médico-científico. Em tais casos, não se caracteriza violação à liberdade de consciência e de convicção filosófica dos pais ou responsáveis, nem tampouco ao poder familiar”.** (ARE 1267879, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 17-12-2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-064 DIVULG 07-04-2021 PUBLIC 08-04-2021)*

Nesta toada, o Município de Arroio do Sal, ao dispor diversamente do que especificado nas normas gerais editadas pela União sobre a proteção e defesa da saúde, em especial, sobre a vacinação para prevenção da COVID-19, flexibilizando determinação compulsória fixada pelo ente político federal, desbordou dos limites constitucionais de sua competência concorrente, maculando, frontalmente, o artigo 24, inciso XII, e seus



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

parágrafos 1º a 4º, da Constituição Federal, combinado com os artigos 8º, *caput*, e 19, *caput*⁷, da Constituição Estadual.

Este, também, o entendimento já assentado pela Corte Constitucional Federal, inclusive em precedente recente:

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

⁷ Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõem, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação, da transparência e o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 79, de 23/07/20) (...).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

*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 Covid-19, 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)*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Por tudo isso, clara a mácula de inconstitucionalidade de que padece a norma municipal objurgada, impondo-se a integral procedência da ação.

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

a) notificadas as autoridades municipais responsáveis pela aprovação, sanção e publicação da norma fustigada, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;

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

c) por fim, julgado integralmente procedente o presente pedido, **declarando-se a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.251,** de 06 de maio de 2025, do **Município de Arroio do Sal,** por ofensa ao artigo 24, inciso XII, e seus parágrafos 1º a 4º, da Constituição Federal, combinado com os artigos 8º, *caput*, e 19, *caput*, da Constituição Estadual.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 29 de agosto de 2025.

ALEXANDRE SIKINOWSKI SALTZ,

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

VLS