



Número: **0805721-76.2021.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno**

Órgão julgador: **Gabinete Des. José Jorge Ribeiro da Luz**

Última distribuição : **22/06/2021**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Relator: **JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ**

Assuntos: **Inconstitucionalidade Material, COVID-19**

Juízo 100% Digital? **NÃO**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (REQUERENTE)	
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDONIA (REQUERIDO)	
ESTADO DE RONDÔNIA (REQUERIDO)	

Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
15337183	14/04/2022 16:26	CERTIDÃO TRÂNSITO EM JULGADO	CERTIDÃO TRÂNSITO EM JULGADO

CERTIDÃO

Certifico que o v. acórdão constante (ID14871586), transitou em julgado para a **Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia** em **04/04/2022**, primeiro dia útil subsequente ao término do prazo recursal.

Porto Velho, 14 de abril de 2022

Bel.^a **Cilene Rocha Meira Morheb**
Coordenadora do Pleno da CPE2G

CERTIDÃO

Certifico que o v. acórdão constante (ID14871586), transitou em julgado para o **Estado de Rondônia** em **06/04/2022**, primeiro dia útil subsequente ao término do prazo recursal.

Porto Velho, 14 de abril de 2022

Bel.^a **Cilene Rocha Meira Morheb**
Coordenadora do Pleno da CPE2G



ESTADO DE RONDÔNIA
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Tribunal Pleno / Gabinete Des. José Jorge Ribeiro da Luz

Processo: 0805721-76.2021.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

Data distribuição: 22/06/2021 11:58:39

Data julgamento: 21/02/2022

Polo Ativo: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA

Polo Passivo: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDONIA e outros

RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, interposta pelo Procurador-Geral de Justiça em face da Lei ordinária estadual n. 4.987, de 04 de maio de 2021 (DO-e-ALE/RO n. 077, de 04 de maio de 2021, p. 1086), que estabeleceu como prioridade para a vacinação contra a Covid19, os servidores que atuam na linha de frente das Secretarias de Ação Social dos Municípios do Estado de Rondônia, além de:

- I — servidores da Fundação de Hematologia e Hemoterapia de Rondônia — FHEMERON;
- II — trabalhadores de casas lotéricas;
- III — trabalhadores da Caixa Econômica Federal; e
- IV — padres e pastores.

Narra o autor que o projeto de lei apresentado por parlamentar, inicialmente contemplava apenas a vacinação prioritária dos servidores estabelecidos no *caput* do art. 1º (linha de frente das Secretarias de Ação Social dos Municípios), com a justificativa de que lidam com “grande fluxo de pessoas dos programas sociais do governo, podendo ser contaminados e também contaminar as pessoas que necessitam procurar a secretaria” (*sic*) (fl. 12).

Assevera que, durante a apreciação da minuta na Casa de Leis, foram incluídos os grupos previstos nos incisos I a IV sem o correspondente estudo técnico, como os trabalhadores de casas lotéricas (II) e da Caixa Econômica Federal (III), os padres e pastores (IV) e os servidores da FHEMERON (I).

Destaca que o projeto de lei foi vetado na íntegra pelo Governador do Estado, que o considerou formal e materialmente inconstitucional, pois, além do vício de iniciativa legislativa, por se tratar de ato que cria atribuições a órgãos do Governo, haveria também vício material, ante a necessidade de estudos que demonstrem a viabilidade técnica, científica e logística da inclusão de grupos nos planos de vacinação.

Entretanto, ressaltou que os parlamentares rejeitaram o veto, e a Lei estadual n. 4.987/2021 foi em seguida promulgada pelo Presidente da Casa de Leis (Mensagem n. 92/2021-ALE).

Destarte, alega a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa e, ainda, material da norma impugnada, eis que o ato normativo em questão, ao estabelecer como prioridades grupos de pessoas não previstas no PNO, sem amparo em evidências científicas ou nas recomendações da Organização Mundial da Saúde, desafia as normas gerais já editadas pela União, o que redundaria em inconstitucionalidade por violação ao disposto no art. 9º, *caput* e XI, da Carta Estadual (art. 24, inc. XII e §§ 1º e 2º, da CF/88).

Requer o deferimento de medida cautelar, *inaudita altera pars*, para a suspensão da eficácia da norma impugnada.

Ao final, postula a procedência da presente ação, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade formal e material da Lei estadual n. 4.987/2021, com a consequente comunicação à Assembleia Legislativa para a suspensão da execução da referida lei.

Após a distribuição e a conclusão para o exame da medida cautelar, em razão da relevância da matéria debatida e sua importância para a ordem social e segurança jurídica, adotei o rito estabelecido no art. 12 da Lei n. 9.868/1999, para proporcionar ao Pleno deste Tribunal de Justiça a análise definitiva da questão (id 12700969).

Em informações, a Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia defende a constitucionalidade formal da norma estadual ao argumento de que a Lei n. 4.987/2021 não tratou de matéria concernente à reserva de iniciativa, uma vez que a simples inclusão de grupos prioritários de vacinação não acarreta oneração das atribuições dos órgãos, como também não cria despesas adicionais àquelas já conferidas para a função.

De igual forma, sustenta a constitucionalidade material em razão de que a competência da União na coordenação do Programa Nacional de Imunização não exclui a possibilidade de atuação conjunta das autoridades estaduais e locais, de acordo com as suas respectivas peculiaridades. Além disso, afirma que a priorização dos indivíduos que, em decorrência do ofício que exercem, estão diariamente expostos em grau muito acima da maior parte do restante da população ao risco de contágio, consiste em aplicação plena do princípio da isonomia. Aduz que o Poder Judiciário, em sede de políticas públicas, deve atuar com autocontenção, não se imiscuindo no espaço reservado das competências dos Poderes Executivo e Legislativo.

Discorre sobre a presunção de constitucionalidade das leis e da técnica de interpretação conforme a constituição. Por fim, pugna pela improcedência dos pedidos veiculados nessa ADI (Id 12820548).

O Procurador-Geral do Estado manifestou-se, em preliminar, pela inadequação da via para análise de legalidade da norma, uma vez que a petição inicial apontou mácula ao Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra Covid-19 e às disposições da Lei federal n. 14.124/2021, visto que não concernentes à ação direta de inconstitucionalidade. No mérito, opina pela declaração da inconstitucionalidade material da Lei estadual n. 4.987/2021 (id 13177255).

O douto Subprocurador-Geral de Justiça pugna pela procedência da ação, para declarar a inconstitucionalidade, material e formal, da Lei estadual n. 4.987/2021 (id 13244207).

É o relatório.

VOTO

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

Como registrado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça questionando a validade da Lei Ordinária Estadual n. 4.987/2021, de iniciativa parlamentar, que estabelece prioridades para a vacinação contra a Covid-19.

DA PRELIMINAR

O Procurador-Geral do Estado manifestou-se, em preliminar, pela inadequação da via para análise de legalidade da norma, uma vez que a petição inicial apontou mácula ao Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra Covid-19 e às disposições da Lei Federal n. 14.124/2021, eis que não concernentes à ação direta de inconstitucionalidade.

A par dos argumentos expendidos, tenho que referida preliminar guarda relação com o próprio mérito da ação, de modo que analisarei conjuntamente com ele.

DO MÉRITO

Inicialmente, verifico que o Procurador-Geral de Justiça tem legitimidade para mover a presente ação (inciso III do art. 88 da Constituição Estadual) e o Tribunal Pleno é o órgão deste Tribunal competente para o seu processamento e julgamento (art. 89 da Constituição Estadual e art. 109, inciso I, alínea "k", do RITJ).

Confira-se o teor da norma impugnada:

LEI Nº 4.987, DE 4 DE MAIO DE 2021.

Estabelece prioridade para a vacinação contra a Covid-19 os servidores que atuam na linha de frente das Secretarias de Ação Social dos Municípios do Estado de Rondônia e outras categorias

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA:

Faço saber que a Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia decretou, e eu, nos termos dos §§ 3º e 7º da Constituição Estadual, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Fica estabelecida como prioridade para a vacinação contra a Covid-19 os servidores que atuam na linha de frente da Secretarias de Ação Social dos Municípios do Estado de Rondônia, além das abaixo elencados:

I – servidores da Fundação de Hematologia e Hemoterapia de Rondônia – FHEMERON;

II – trabalhadores de casas lotéricas;

III – trabalhadores da Caixa Econômica Federal; e

IV – padres e pastores.

Art. 2º A priorização estabelecida no caput do artigo 1º estende-se apenas aos servidores das secretarias que estão atuando na linha de frente do Covid-19.

Art. 3º Esta Lei será regulamentada pelo Poder Executivo.

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

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 4 de maio de 2021.

Deputado ALEX REDANO

Presidente – ALE/RO

Pois bem. O autor questiona tanto a constitucionalidade formal quanto material da norma que passo a examinar.

Da Inconstitucionalidade Formal

O autor sustenta a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa legislativa, uma vez que entende que se trata de ato que cria atribuições a órgãos do Governo, sendo de competência privativa do Chefe do Executivo e não parlamentar, como foi o caso.

Indubitável que o princípio federativo se revela como princípio estruturante do Estado Democrático de Direito, o que se constata nos artigos 1º, 18 e 60, §4º, inciso I (cláusula pétrea) da Constituição Federal.

Para uma convivência harmônica, conforme preceitua o art. 3º da Constituição Federal, o próprio diploma estabelece regras de relacionamento entre as esferas de poder – fixando as competências de cada ente e distribuindo de modo equilibrado encargos e receitas com vistas a aliviar tensões internas, dotando-os de autonomia, autogoverno e auto-organização.

Desse modo, em simetria ao arranjo organizatório estabelecido na Constituição Federal, a Constituição do Estado de Rondônia estabeleceu regras semelhantes, confira-se:

“Art. 7º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, não podendo, quem for investido em cargo de um deles, exercer o de outro.

Art. 39. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

d) criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.” (Destques não constantes do original).

É assente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que: *“não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”* (Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo n. 878.911/RJ, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe de 11.10.2016).

Também é consabido que as regras referentes a reserva de iniciativa do processo legislativo devem ser interpretadas restritivamente, pois são exceções e tem o escopo de preservar o pacto federativo.

Dito isso, constata-se a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, porquanto a norma impugnada criou atribuição a órgão da Administração Pública, na medida em que dispôs sobre a observação de prioridade na vacinação de determinados grupos a ser regulamentado pelo Executivo (art. 3º).

Vale mencionar que o panorama de enfrentamento da pandemia de Covid-19, com a imensa demanda de vacinas, o aumento exponencial de infecções e óbitos, assim como a escassez dos imunizantes não justificam a violação da separação dos poderes.

Ora, não se pode permitir uma corrida desenfreada para privilegiar determinadas classes na vacinação, via Poder Legislativo – poder que não detém a competência para as decisões de gestão administrativa, seara privativa do Executivo.

Não é por outra razão que ao analisar o pedido de ordem de priorização dos trabalhadores da saúde aos profissionais de segurança pública e defesa social, na ADPF 754/DF, o ministro relator Ricardo Lewandowski do Supremo Tribunal Federal consignou em decisão monocrática de 29/03/2021 que:

“[...] não cabe a esta Suprema Corte definir a alteração da ordem de prioridade dos grupos a serem vacinados, já que o atendimento da demanda exigiria a prévia identificação e quantificação das pessoas potencialmente atingidas pela medida, com o consequente estabelecimento de novas prioridades, relativamente a outros grupos identificados como preferenciais, já incluídos nos planos nacional e estaduais de imunização contra o novo coronavírus, providências que demandariam avaliações técnicas mais aprofundadas e estudos logísticos de maior envergadura, incompatíveis com uma decisão de natureza jurisdicional, especialmente de cunho cautelar.

Além disso, considerada a notória escassez de imunizantes no País - a qual, aliás, está longe de ser superada -, não se pode excluir a hipótese de que a alteração da ordem de preferências em favor de um grupo prioritário, sem qualquer dúvida merecedor de particular proteção estatal, ensejará o descenso, total ou parcial, de outros grupos, presumivelmente escolhidos a partir de critérios técnicos e científicos anteriormente definidos.

Essa é, portanto, uma **decisão de caráter técnico-política a ser tomada pelos representantes eleitos e pelas autoridades sanitárias por eles nomeadas**, refugindo à competência do Poder Judiciário, ao qual só é dado pronunciar-se sobre aspectos constitucionais e legais dos atos administrativos, se e quando adequadamente provocado”. (Destaquei).

Extrai-se do excerto que a escolha da ordem de prioridade dos grupos a serem vacinados é de caráter técnico-política e que não cabe ao Poder Legislativo ou Judiciário.

No mesmo sentido decidiu o Tribunal de Justiça de Minas Gerais quando instado a manifestar sobre a constitucionalidade de norma de iniciativa do legislativo em relação ao enfrentamento da pandemia e as atividades consideradas essenciais. Confira-se:

EMENTA: ADI. LEI MUNICIPAL QUE CONSIDERA AS ATIVIDADES FÍSICAS COMO ESSENCIAIS. NORMA DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO. PANDEMIA DE COVID-19. IMPOSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE EXCEÇÃO CONTRA RESTRIÇÕES IMPOSTAS PELO ESTADO. COMPETÊNCIA DO EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE DO PARÁGRAFO 1º DO ARTIGO 2º DA LEI MUNICIPAL nº 4615/2021 DE LAGOA SANTA.

- Em razão da pandemia do COVID-19, por diversas vezes foi necessária a imposição de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública, a fim de evitar a disseminação do vírus. Dentre as medidas adotadas, houve a suspensão das atividades de academias de ginástica.

- Assim, o parágrafo 1º do artigo 2º da Lei Municipal nº 4615/2021 de Lagoa Santa, ao reconhecer os exercícios físicos como essenciais, permitindo a atividade física mesmo na fase de distanciamento social controlado, incorre em vício de inconstitucionalidade, por ferir competência privativa do Estado e da União.

- Nem o enfrentamento à pandemia, nem o direito fundamental ao livre exercício da atividade física, ou mesmo o direito fundamental à saúde é uma exclusividade do Município, que se vê, portanto, incompetente para criar as próprias exceções e definir o que é ou não atividade essencial, em dissonância com o sistema de enfrentamento vigente e em inegável prejuízo ao próprio esforço conjunto dos demais entes federados, pois, ao que se propõe, vai muito além de eventual interesse local e da suplementação da legislação federal e estadual.

- **Acrescenta-se que a matéria é de competência exclusiva do Poder Executivo, e, mesmo assim, nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, devem observados critérios técnicos, científicos e a orientação das autoridades de saúde pública em cada situação.**

- Por essas razões, não é possível que a Câmara de Vereadores, através da declaração da essencialidade de uma atividade em plena pandemia, interfira a fim de de cidir quais atividades devem funcionar ou ser permitidas, privilegiando determinado segmento da atividade econômica em detrimento de outro, em substituição aos gestores responsáveis pela condução do Estado. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.21.118541-8/000, Relator(a): Des.(a) Wander Marotta , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 22/09/2021, publicação da súmula em 30/09/2021) (Destaquei).

Portanto, latente a inconstitucionalidade formal orgânica da Lei Estadual n. 4.987/2021, de iniciativa parlamentar em matéria privativa do Chefe do Executivo.

Da Inconstitucionalidade Material

O autor sustenta a inconstitucionalidade material em razão da necessidade de estudos que demonstrem a viabilidade técnica, científica e logística da inclusão de grupos nos planos de vacinação. Argumenta que o ato normativo em questão, ao estabelecer como prioridades grupos de pessoas não previstas no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra Covid-19 – PNO, sem amparo em evidências científicas ou nas recomendações da Organização Mundial da Saúde, desafia as normas gerais já editadas pela União, o que redundaria em inconstitucionalidade por violação ao disposto no art. 9º, caput e XI, da Carta Estadual (art. 24, XII e §§ 1º e 2º, da CF/88).

Importa mencionar que o combate a pandemia de coronavírus tem movimentado toda a comunidade jurídica em razão das inúmeras questões envolvidas, especialmente considerando o caráter inédito de extrema urgência mundial decorrente da crise sanitária instaurada.

É bem verdade que o Pleno do Supremo Tribunal Federal assentou que os entes federados possuem competência concorrente para adotar as providências normativas e administrativas necessárias ao combate da pandemia de acordo com as respectivas realidades locais (ADI 6.341-MC-Ref/DF, redator para o acórdão o Ministro Edson Fachin, ADI 6.343-MC-Ref/DF, redator do acórdão o Ministro Alexandre de Moraes; e ADPF 672/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes).

Ainda, na ADI 6.362/DF, o Ministro Ricardo Lewandowski, destacou o federalismo cooperativo, em que os entes federativos devem apoiar-se mutuamente, de modo que os entes regionais e locais não podem ser aliados do combate à Covid-19, notadamente porque estão investidos no poder-dever de empreender as medidas necessárias para o enfrentamento da emergência sanitária resultante do alastramento incontido da doença.

Sobre a vacinação, o STF ao julgar as ADIs 6.587/DF e 6.586/DF dispôs, dentre outras indicações, que a vacinação deve tomar por base evidências científicas e análises estratégicas pertinentes. Confira-se:

EMENTA: AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. VACINAÇÃO COMPULSÓRIA CONTRA A COVID-19 PREVISTA NA LEI 13.979/2020. PRETENSÃO DE ALCANÇAR A IMUNIDADE DE REBANHO. PROTEÇÃO DA COLETIVIDADE, EM ESPECIAL DOS MAIS VULNERÁVEIS. DIREITO SOCIAL À SAÚDE. PROIBIÇÃO DE VACINAÇÃO FORÇADA. EXIGÊNCIA DE PRÉVIO CONSENTIMENTO INFORMADO DO USUÁRIO. INTANGIBILIDADE DO CORPO HUMANO. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA. INVOLABILIDADE DO DIREITO À VIDA, LIBERDADE, SEGURANÇA, PROPRIEDADE, INTIMIDADE E VIDA PRIVADA. VEDAÇÃO DA TORTURA E DO TRATAMENTO DESUMANO OU DEGRADANTE. COMPULSORIEDADE DA IMUNIZAÇÃO A SER ALCANÇADA MEDIANTE RESTRIÇÕES INDIRETAS. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS E ANÁLISES DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA SEGURANÇA E EFICÁCIA DAS VACINAS. LIMITES À OBRIGATORIEDADE DA IMUNIZAÇÃO CONSISTENTES NA ESTRITA OBSERVÂNCIA DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS. COMPETÊNCIA COMUM DA UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS PARA CUIDAR DA SAÚDE E ASSISTÊNCIA PÚBLICA. ADIS CONHECIDAS E JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES. I – A vacinação em massa da população constitui medida adotada pelas autoridades de saúde pública, com caráter preventivo, apta a reduzir a morbimortalidade de doenças infecciosas transmissíveis e a provocar imunidade de rebanho, com vistas a proteger toda a coletividade, em especial os mais vulneráveis. II – A obrigatoriedade da vacinação a que se refere a legislação sanitária brasileira não pode contemplar quaisquer medidas invasivas, aflitivas ou coativas, em decorrência direta do direito à intangibilidade, inviolabilidade e integridade do corpo humano, afigurando-se flagrantemente inconstitucional toda determinação legal, regulamentar ou administrativa no sentido de implementar a vacinação sem o expresso consentimento informado das pessoas. III – A previsão de vacinação obrigatória, excluída a imposição de vacinação forçada, afigura-se legítima, desde que as medidas às quais se sujeitam os refratários observem os critérios constantes da própria Lei 13.979/2020, especificamente nos incisos I, II, e III do § 2º do art. 3º, a saber, o direito à informação, à assistência familiar, ao tratamento gratuito e, ainda, ao “pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas”, bem como os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, de forma a não ameaçar a integridade física e moral dos recalcitrantes. IV – A competência do Ministério da Saúde para coordenar o Programa Nacional de Imunizações e definir as vacinas integrantes do calendário nacional de imunização não exclui a dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para estabelecer medidas profiláticas e terapêuticas destinadas a enfrentar a pandemia decorrente do novo coronavírus, em âmbito regional ou local, no exercício do poder-dever de “cuidar da saúde e assistência pública” que lhes é cometido pelo art. 23, II, da Constituição Federal. V – ADIs conhecidas e julgadas parcialmente procedentes para conferir interpretação conforme à Constituição ao 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.

(ADI 6586, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-063 DIVULG 06-04-2021 PUBLIC 07-04-2021).

Decorrente do federalismo cooperativo, o STF, em cautelar referendada na ADPF 770, permitiu que os entes federativos regionais e locais utilizem de vacinas das quais disponham, desde que descumprido o PNO contra Covid-19 elaborado pelo Governo Federal:

EMENTA: TUTELA DE URGÊNCIA EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONCESSÃO MONOCRÁTICA. COMPETÊNCIA COMUM DOS ENTES FEDERADOS PARA CUIDAR DA SAÚDE. ARTS. 23, II, E 196 DA CF. FEDERALISMO COOPERATIVO. LEI 13.979/2020, QUE DISPÕE SOBRE MEDIDAS PARA O ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DECORRENTE DA COVID-19. VACINAÇÃO. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA PELO PLENÁRIO. I - A Constituição Federal prevê, ao lado do direito subjetivo público à saúde, a obrigação de o Estado dar-lhe efetiva concreção, por meio de “políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação” (art. 196). II – Esse dever abrange todos os entes federados, inclusive as comunas, os quais, na seara da saúde, exercem uma competência administrativa comum, nos termos do art. 23, II, do Texto Constitucional. III - O federalismo cooperativo, adotado entre nós, exige que a União e as unidades federadas se apoiem mutuamente no enfrentamento da grave crise sanitária e econômica decorrente da pandemia desencadeada pelo novo coronavírus. IV - Embora o ideal, em se tratando de uma moléstia que atinge o País por inteiro, seja a inclusão de todas as vacinas seguras e eficazes no PNI, de maneira a imunizar uniforme e tempestivamente toda a população, o certo é que, nos diversos precedentes relativos à pandemia causada pela Covid-19, o Supremo Tribunal Federal tem ressaltado a possibilidade de atuação conjunta das autoridades estaduais e locais para o enfrentamento dessa emergência de saúde pública, em particular para suprir lacunas ou omissões do governo central. V - O Plenário do STF já assentou que a competência específica da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, da qual resultou a Lei 13.979/2020, não inibe a competência dos demais entes da federação no tocante à prestação de serviços de saúde (ADI 6.341-MC-Ref/DF, redator para o acórdão Ministro Edson Fachin). VI - A Constituição outorgou a todos os integrantes da Federação a competência comum de cuidar da saúde, compreendida nela a adoção de quaisquer medidas que se mostrem necessárias para salvar vidas e garantir a higidez física das pessoas ameaçadas ou acometidas pela nova moléstia, incluindo-se nisso a disponibilização, por parte dos governos estaduais, distrital e municipais, de imunizantes diversos daqueles ofertados pela União, desde que aprovados pela Anvisa, caso aqueles se mostrem insuficientes ou sejam ofertados a destempo. VI – **Medida cautelar referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal para assentar que os Estados, Distrito Federal e Municípios (i) no caso de descumprimento do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, recentemente tornado público pela União, ou na hipótese de que este não proveja cobertura imunológica tempestiva e suficiente contra a doença, poderão dispensar às respectivas populações as vacinas das quais disponham, previamente aprovadas pela Anvisa, ou (ii) se esta agência governamental não expedir a autorização competente, no prazo de 72 horas, poderão importar e distribuir vacinas registradas por pelo menos uma das autoridades sanitárias estrangeiras e liberadas para distribuição comercial nos respectivos países, conforme o art. 3º, VIII, a, e § 7º-A, da Lei 13.979/2020, ou, ainda, quaisquer outras que vierem a ser aprovadas, em caráter emergencial, nos termos da Resolução DC/ANVISA 444, de 10/12/2020.**

(ADPF 770 MC-Ref, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 24/02/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 09-03-2021 PUBLIC 10-03-2021) (Destaquei)

Importa ainda mencionar que a Lei n. 14.124/2021 – que 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, estabelece que os entes subnacionais poderão distribuir e aplicar vacinas, “caso a União não realize as aquisições e a distribuição tempestiva de doses suficientes para a vacinação dos grupos previstos no PNO” (art. 13,§ 3º).

Contudo, ressalte-se que “a aplicação das vacinas contra a Covid-19 deverá observar o previsto no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19”, o qual “é elaborado, atualizado e coordenado pelo Ministério da Saúde” (art. 13, *caput* e § 1º da Lei n. 14.124/2021).

Extraí-se dessa digressão legal e jurisprudencial do STF quanto ao enfrentamento da pandemia de Covid-19 que, mantida a competência da União quanto ao planejamento e defesa contra as calamidades públicas e as ações e serviços públicos de saúde, nos termos dos arts. 21, inc. XVIII, e 198, ambos da Constituição Federal, devem os entes federativos, pautados no federalismo cooperativo, empreender as medidas necessárias para o enfrentamento da emergência sanitária.

Especificamente quanto à vacinação, a União, por meio do Ministério da Saúde, elaborou o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, exercendo a função de ordenar e orientar as ações de vacinação contra a Covid-19 a serem executadas por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, especialmente considerando a severidade da crise sanitária e a escassez de imunizantes, o que exigiu atuação da direção nacional do SUS.

A função de criação de um plano nacional de vacinação decorre da necessidade de coordenação das atividades do setor, incumbência da União nos termos da Lei Orgânica da Saúde (Lei n. 8.080/1990) que em seu art. 16, §1º dispõe que “A União poderá executar ações de vigilância epidemiológica e sanitária em circunstâncias especiais, como na ocorrência de agravos inusitados à saúde, que possam escapar do controle da direção estadual do Sistema Único de Saúde – SUS ou que representem risco de disseminação nacional”.

E mais, a Lei n. 6.259/1975 estabelece que “cabe ao Ministério da Saúde a elaboração do Programa Nacional de Imunizações, que definirá as vacinações, inclusive as de caráter obrigatório” (art. 3º). Ainda há previsão de que “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” (art. 4º, § 2º).

No entanto, os entes federados podem, em situações excepcionais, realizar ajustes no Plano Nacional, motivando de forma técnica e científica as adaptações. Isso porque, pode o Plano ser adaptado para as “realidades locais – considerada, em especial, eventual severidade do surto da doença sobre determinado grupo de pessoas nas distintas regiões – sem que, assim agindo, desnaturem ou contrariem o planejamento elaborado pela União” (Reclamação 46965/RJ, ministro relator Ricardo Lewandowski, decisão monocrática, DJe 13/08/2021).

A necessidade da demonstração de critérios técnicos e científicos quanto aos grupos prioritários na vacinação foi ressaltada pelo STF no julgamento da ADPF 754.

Vejamos:

Ementa: TUTELAS DE URGÊNCIA EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONCESSÃO MONOCRÁTICA PARCIAL. PLANO NACIONAL DE OPERACIONALIZAÇÃO DA VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19. OMISSÃO SOBRE A DISCRIMINAÇÃO DA ORDEM DE IMUNIZAÇÃO DE CADA GRUPO E SUBGRUPOS DE PRIORITÁRIOS. PROTEÇÃO DA VIDA E DA SAÚDE. DIREITO À INFORMAÇÃO. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA PELO PLENÁRIO. I - Na 2ª edição Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19 estabeleceu-se a população que será imunizada prioritariamente, sem, no entanto, detalhar adequadamente, dentro daquele universo de cerca de setenta e sete milhões de pessoas, qual a ordem de cada grupo de pessoas. II – O perigo decorrente da alegada omissão sobre a discriminação categorizada dos primeiros brasileiros a serem vacinados – uma vez que a quantidade de vacinas disponíveis até o momento em solo nacional é muito inferior ao número das pessoas incluídas como prioritárias –, é evidente, e compromete o dever constitucional da proteção da vida e da saúde. III - O direito à informação e o princípio da publicidade da Administração Pública constituem verdadeiros pilares sobre os quais se assenta a participação democrática dos cidadãos no controle daqueles que gerenciam o patrimônio comum do povo, seja ele material ou imaterial, com destaque para a saúde coletiva, sobretudo em período de temor e escassez de vacinas. IV - Medida cautelar referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal para determinar ao Governo Federal que divulgue, no prazo de 5 (cinco) dias, **com base em critérios técnico-científicos, a ordem de preferência entre os grupos prioritários**, especificando, com clareza, dentro dos respectivos grupos, a ordem de precedência dos subgrupos nas distintas fases de imunização contra a Covid-19.

(ADPF 754 TPI-segunda-Ref, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-046 DIVULG 10-03-2021 PUBLIC 11-03-2021) (Destaquei).

Vale mencionar que o Supremo Tribunal Federal tem assentado que as decisões administrativas relacionadas à proteção à vida, à saúde e ao meio ambiente devem observar standards, normas e critérios científicos, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas (ADIs 6.421-MC/DF, 6.422- MC, 6.424-MC/DF, 6.425-MC/DF, 6.427-MC/DF, 6.428-MC/DF e 6.431- MC/DF, todas de relatoria do Ministro Roberto Barroso).

Pois bem.

No caso da norma aqui impugnada, Lei ordinária estadual n. 4.987, de 04 de maio de 2021, estabeleceu-se como prioridade para a vacinação contra a Covid19, os servidores que atuam na linha de frente das Secretarias de Ação Social dos Municípios do Estado de Rondônia, além dos servidores da Fundação de Hematologia e Hemoterapia de Rondônia — FHEMERON; trabalhadores de casas lotéricas; trabalhadores da Caixa Econômica Federal; e padres e pastores.

Nas informações prestadas pela Assembleia Legislativa no Id n. Núm. 12820548 - p. 14, o órgão justificou as razões da escolha de tais profissionais como grupo prioritário para vacinação nos termos seguintes:

[...]

Diferentemente da maioria, esses profissionais não podem optar em permanecer em suas residências, ambiente em que estariam mais protegidos e com possibilidade substancialmente menor de serem contaminados. E é preciso ressaltar que a exposição não acontece por mera liberalidade, mas no exercício profissional, o qual, por sua natureza, tem caráter de imprescindibilidade e reverte em benefício para toda a coletividade.

Não se deve esquecer a inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença, com o livre exercício dos cultos religiosos (art. 5, VI, CF), o que, por si só, constitui fundamento suficiente para imunização prioritária de padres e pastores.

Outro ponto relevante é que os servidores da Caixa Econômica Federal e os trabalhadores das casas lotéricas têm que assegurar à população em geral os pagamentos do auxílio-emergencial, programa social que visa a manutenção da renda do cidadão durante tempos de estado de calamidade pública e com as restrições do comércio.

Assevera-se, ainda, que os servidores da FHEMERON são equiparados aos profissionais de saúde para todos os efeitos, de modo que o Plano Nacional de Imunização já os contempla com a prioridade compatível com a exposição ao vírus.

Desse modo, é inteiramente legítimo e ético que esses profissionais sejam incluídos nos grupos prioritários, em posição de precedência a diversos outros grupos sociais que possuem a possibilidade de se resguardarem em maior grau.

Portanto, ausente qualquer demonstração de critério técnico e científico para elevação das categorias ao grupo prioritário de vacinação.

Ressalto, por oportuno, que não desconheço das funções essenciais exercidas pelos servidores da Secretaria de Ação Social dos Municípios e da FHEMERON, assim como pelos trabalhadores das casas lotéricas e da Caixa Econômica Federal ou ainda dos padres e pastores.

Contudo, a essencialidade das funções, por si só, sem qualquer estudo técnico e científico não pode permitir o descumprimento do Plano Nacional de Vacinação, sob pena de violação ao princípio constitucional da isonomia e igualdade.

Vale mencionar a decorrência lógica que quando todos são prioridades, não há prioridades.

É certo que algumas categorias profissionais, a exemplo dos profissionais da saúde, pela maior exposição em relação ao vírus, necessitam de atenção especial e inclusão nos grupos prioritários.

No entanto, para a inclusão de outros profissionais, que fogem à regra do Plano Nacional de Vacinação, que contou com estudos técnico e científico, imprescindível a demonstração dos critérios, igualmente técnicos e científicos.

Em outras palavras, os estudos técnicos e científicos demonstram a medida da desigualdade entre as pessoas para vacinação. Faço aqui referência a máxima aristotélica de que a verdadeira igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, interpretada por Ruy Barbosa como o ideal de tratar igualmente os iguais, porém na medida em que se igualem; e tratar desigualmente os desiguais, também na medida em que se desigualem.

Ressalto que a elevação de grupos prioritários na vacinação causa impactos quantitativos e qualitativos, notadamente em relação as pessoas que serão preteridas, não só em relação à primeira dose de vacina, como também em relação as outras doses do imunizante naquelas que já receberam a primeira, implicando na possibilidade de frustrar-se a legítima confiança daqueles que aguardam a complementação da imunização, em sua maioria idosos e portadores de comorbidades.

Portanto, reconheço a inconstitucionalidade material da referida norma, ante a ausência de demonstração de critério técnico e científico para elevação das categorias ao grupo prioritário de vacinação contra Covid-19.

Ante o exposto, julgo procedente o pedido constante desta ação para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei ordinária estadual n. 4.987, de 04 de maio de 2021.

Por fim, reconhecida a inconstitucionalidade e considerando a teoria da nulidade, majoritariamente admitida na doutrina e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que assevera que o ato normativo inconstitucional tem sua validade abalada *ab initio*, concedo à decisão efeito *ex tunc*.

É o voto.

EMENTA

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual n. 4.987/2021. Criação de grupo de prioridade na vacinação contra Covid-19. Iniciativa parlamentar. Ausência de critérios técnicos e científicos. Inconstitucionalidade formal e material.

1. É inconstitucional formalmente lei estadual de iniciativa parlamentar que trata de competência exclusiva do Poder Executivo.
2. É inconstitucional materialmente lei que sem demonstrar a utilização de critérios técnicos eleva categorias profissionais como prioridade na vacinação contra a Covid-19.
3. Ação Direita de Inconstitucionalidade julgada procedente, com efeitos *ex tunc*.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da **Tribunal Pleno** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, À UNANIMIDADE.**

Porto Velho, 21 de Fevereiro de 2022

Gabinete Des. José Jorge Ribeiro da Luz / Desembargador(a) **JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ**

RELATOR

Assinado eletronicamente por: **JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ**

03/03/2022 08:07:12

<http://pjesg.tjro.jus.br:80/consulta/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: **14871586**



22030308071247000000014788019

IMPRIMIR

GERAR PDF



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

LEI Nº 4.987, DE 4 DE MAIO DE 2021

Estabelece como prioridade para a vacinação contra a Covid-19 os servidores que atuam na linha de frente das Secretarias de Ação Social dos Municípios do Estado de Rondônia e outras categorias.

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA:

Faço saber que a Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia decretou, e eu, nos termos dos §§ 3º e 7º da Constituição Estadual, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Fica estabelecida como prioridade para a vacinação contra a Covid-19 os servidores que atuam na linha de frente das Secretarias de Ação Social dos Municípios do Estado de Rondônia, além dos abaixo elencados:

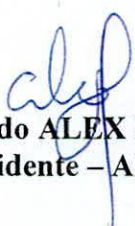
- I – servidores da Fundação de Hematologia e Hemoterapia de Rondônia – FHEMERON;
- II – trabalhadores de casas lotéricas;
- III – trabalhadores da Caixa Econômica Federal; e
- IV – padres e pastores.

Art. 2º A priorização estabelecida no *caput* do artigo 1º estende-se apenas aos servidores das secretarias que estão atuando na linha de frente do Covid-19.

Art. 3º Esta Lei será regulamentada pelo Poder Executivo.

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

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 4 de maio de 2021.


Deputado ALEX REDANO
Presidente – ALE/RO