



Número: **0810403-74.2021.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Jorge Leal**

Última distribuição : **22/10/2021**

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

Relator: **JORGE LUIZ DOS SANTOS LEAL**

Assuntos: **Inconstitucionalidade Material**

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)			
MUNICIPIO DE PORTO VELHO (REQUERIDO)			
CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO (REQUERIDO)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
18930581	27/03/2023 14:06	Acórdão	ACÓRDÃO



Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Jorge Leal

Processo: 0810403-74.2021.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: Des. JORGE LUIZ DOS SANTOS LEAL

Data distribuição: 22/10/2021 15:42:56

Data julgamento: 06/03/2023

Polo Ativo: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA

Polo Passivo: MUNICIPIO DE PORTO VELHO e outros

RELATÓRIO

Trata-se de **Ação Direta de Inconstitucionalidade**, com pedido de medida cautelar, proposta pelo **PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA**, objetivando a declaração de inconstitucionalidade formal e material das Leis Ordinárias n. 2.805/21, n. 2.807/21, n. 2.808/21, n. 2.809/21, n. 2.810/21, n. 2.814/21, n. 2.826/21, n. 2.828/21, n. 2.839/21 e n. 2.840/21; que dispõem sobre a inclusão de grupos prioritários para vacinação contra o COVID-19 nesta Capital.

Destaca que as Leis impugnadas dispõem sobre matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo municipal, eis que criaram atribuições e impuseram obrigações e responsabilidades ao Poder Executivo de Porto Velho, em desobediência ao art. 39, §1º, II, “d” da Constituição do Estado de Rondônia.

Afirma ainda haver inconstitucionalidade material, pois o município não poderia incluir nova classe de pessoas em grupo prioritário para vacinação, sem estudos prévios, quando a Lei Federal n.º 14.124/2021, em seu art. 13, já havia disciplinado sobre a aplicação das vacinas e criado Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19.

Destaca que “quanto à Justificativa das Leis, a breve alegação de estarem em contato direto ou diretamente expostos desenvolvendo atividades de risco e de exposição, pois seria clara e inquestionável a prioridade devida a esses grupos, bem como por viabilizarem o direito constitucionalmente assegurado dos cidadãos de ir e vir, auxiliando no transporte de



passageiros, dada sua exposição ao público e seu contato com ele, ou, também, com a finalidade de aumentar o estoque de sangue do banco de sangue HEMOCENTRO da capital, tendo em vista a falta de doadores de sangue em Porto Velho, não são, por si só, justificativas aptas e seguras que possam fundamentar a sua prioridade na vacinação”.

Alegando haver elementos que evidenciam a plausibilidade jurídica da medida e o perigo da demora, requereu a concessão de medida cautelar, com imediata suspensão da eficácia das leis impugnadas até decisão de mérito.

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 14193971).

O **Presidente da Câmara Municipal de Porto Velho** prestou informações, suscitando preliminar de perda do objeto ante à ausência de interesse jurídico-processual de agir, pois a vacinação já ocorreu para toda a população, não havendo mais necessidade de definição de grupos prioritários.

No mérito, defende a constitucionalidade formal das normas impugnadas ao argumento de que elas não trataram de matéria concernente à reserva de iniciativa do Chefe do Executivo, uma vez que a simples inclusão de grupos prioritários de vacinação não altera a estrutura da Administração Pública, tampouco acarreta oneração das atribuições dos órgãos ou criação de despesas adicionais àquelas já conferidas para a função. Por fim, pugna pelo acolhimento da preliminar ou improcedência dos pedidos veiculados nessa ADI (Id 14876113).

O **Prefeito de Porto Velho** (em exercício) prestou informações e pleiteou a extinção do feito pelo reconhecimento da preliminar de perda do objeto ante à ausência de interesse jurídico-processual de agir, pois a vacinação já ocorreu para toda a população, não havendo mais necessidade de definição de grupos prioritários (Id. 15125757).

O **Procurador-Geral do Estado** manifestou-se pela procedência desta ação direta e com a consequente declaração da inconstitucionalidade das normas municipais impugnadas.

No mesmo sentido foi o parecer do **Subprocurador-Geral de Justiça** Eriberto Gomes Barroso, pugnando pela procedência da ação direta, para declarar a inconstitucionalidade formal e material das Leis Ordinárias Municipais n.º 2.805/2021, n.º 2.807/2021, n.º 2.808/2021, n.º 2.809/2021, n.º 2.810/2021, n.º 2.814/2021, n.º 2.826/2021, n.º 2.828/2021, n.º 2.839/2021 e n.º 2.840/2021, todas do Município de Porto Velho.

É o relatório.



VOTO

DESEMBARGADOR JORGE LEAL

Como registrado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça questionando a validade das Leis Ordinárias Municipais n.º 2.805/2021, n.º 2.807/2021, n.º 2.808/2021, n.º 2.809/2021, n.º 2.810/2021, n.º 2.814/2021, n.º 2.826/2021, n.º 2.828/2021, n.º 2.839/2021 e n.º 2.840/2021, todas de iniciativa parlamentar, que estabeleceram prioridades para a vacinação contra a Covid-19.

DA PRELIMINAR DE PERDA DO OBJETO

O Presidente da Câmara Municipal e o Prefeito de Porto Velho pleitearam a extinção do feito pelo reconhecimento da preliminar de perda do objeto ante a ausência de interesse jurídico-processual de agir, alegando que a vacinação já ocorreu para toda a população, não havendo mais necessidade de definição de grupos prioritários (Id. 15125757).

Ocorre que a perda da eficácia de uma norma jurídica não caracteriza a perda do objeto da ação direta de inconstitucionalidade, pois ela continuaria produzindo efeitos no mundo jurídico.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de apenas reconhecer a perda do objeto de ações do controle abstrato de constitucionalidade quando há revogação da norma impugnada (por outra Lei ou pelo esgotamento da sua eficácia, como nos casos em que a Medida Provisória teve a vigência encerrada sem ter sido convertida em lei).

Em ambos estes casos, a norma perde sua eficácia extrajudicialmente (por nova lei que a revoga ou pelo encerramento de sua vigência).

No caso dos autos, em que pese ter se encerrado o período crítico da pandemia do COVID-19, com a vacinação em massa da população, as Leis Municipais impugnadas continuam surtindo efeito no mundo jurídico, podendo ter sua eficácia invocada, inclusive, caso ocorra um novo surto de infecções do Coronavírus.



Assim, inexistente perda do objeto de ação direta de inconstitucionalidade quando, embora a norma impugnada aparentemente tenha perdido sua eficácia prática, não há norma posterior que a revogue, de modo que ela continua surtindo efeitos no mundo jurídico e sua constitucionalidade deve ser analisada.

Dessa forma, afasto a preliminar suscitada e submeto a questão aos pares.

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).

A matéria discutida nestes autos não é nova e esta Corte já teve oportunidade de debater caso idêntico quando do julgamento unânime da [ADI nº 0805721-76.2021.822.0000](#), de relatoria do Des. José Jorge Ribeiro da Luz, cuja ementa transcrevo:

“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.
- (DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0805721-76.2021.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator(a) do Acórdão: Des. José Jorge R. da Luz, Data de julgamento: 03/03/2022)

In casu, eis o teor das normas impugnadas:

Lei Ordinária 2.805/2021

Art. 1º. Dispõe acerca da inclusão dos professores e profissionais da rede municipal de educação no rol do grupo prioritário da campanha de vacinação de imunização do vírus SARS-CoV-2, COVID-19. Parágrafo Único. Do que se trata esta Lei será de responsabilidade do Executivo Municipal estabelecer todos os meios necessários para informar e imunizar os professores e profissionais da rede municipal de educação. Art. 2º. Dispõe acerca da inclusão dos seguintes profissionais: **servidores dos CRAS, Conselho Tutelar e abrigos, garis, os servidores que**



estão efetuando o trabalho de “tapa – buracos, encascalhamento, pavimentação asfáltica, farmacêuticos, portadores de deficiência física, jornalistas, profissionais que estão na linha de frente da rede privada no combate contra o vírus SARS-CoV-2, causador da COVID-19.”

Art. 3º. Esta lei entra em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário. Câmara Municipal de Porto Velho, 10 de Maio de 2021.

Lei Ordinária 2.807/2021

Art. 1º. Os pacientes “Renais Crônicos” com tratamento em hemodiálise e diálise e com “Neoplasia Maligna” com tratamento em quimioterapia e radioterapia, devem ter prioridade no atendimento para vacina, testes rápidos e/ou RT-PCR e sorológico para diagnóstico do CORONAVÍRUS/COVID-19 ou outras doenças virais, relacionadas por pandemia, epidemia ou endemia.

Parágrafo Único. O disposto nesta Lei estende-se, no que couber, aos demais pacientes portadores de moléstia ou doença grave, que frequentemente necessitam se deslocar para realizar tratamento em clínicas ou unidades de saúde.

Art. 2º. Ficam assegurados às pessoas afetadas pelas medidas previstas nesta Lei:

I - o direito de serem informadas permanentemente sobre o seu estado de saúde e a assistência à família, quando forem infectados;

II - o direito de receberem tratamento gratuito; e

III - o pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas.

Art. 3º. Os testes, os exames e a vacina de que tratam o art. 1º desta Lei, devem ser realizados, diretamente nas residências dos pacientes ou, quando se demonstrar impossível, ser feito na unidade de saúde, clínica de hemodiálise ou nefrologia em que este realiza o tratamento.

Art. 4º. Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares às despesas resultantes da aplicação da presente Lei, se necessário.

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

Lei Ordinária 2.808/2021

Art. 1º. Fica garantida a prioridade aos profissionais de segurança pública para o recebimento de futura vacina contra o vírus da Covid-19, no âmbito do Município de Porto Velho. §1º- Consideram –se como profissionais de Segurança Pública, no âmbito do Município de Porto Velho, como mencionados no Caput deste artigo, os seguintes servidores públicos:

I – Da Polícia Penal do Estado de Rondônia;

II – Do Sistema Socioeducativo do Estado de Rondônia

III – Da Polícia Civil do Estado de Rondônia

IV – Da Polícia Militar do Estado de Rondônia

V – Do Corpo de Bombeiro Militar do Estado de Rondônia;

VI – Da Defesa Civil do Estado de Rondônia;

VII – Policiais rodoviários federais;

VIII – Policiais Federais;

IX – Vigilantes;

X – Motorista de ônibus e cobradores do transporte coletivo.

XI – Oficiais de Justiça XII – Agentes de trânsito



Art. 2º. Fica garantida a **prioridade aos profissionais que atuam como taxistas e mototaxistas para o recebimento de futura vacina** contra o vírus da Covid-19, no âmbito do Município de Porto Velho.

Art. 3º. O Poder Executivo deverá regulamentar a presente lei.

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

Câmara Municipal de Porto Velho, 10 de Maio de 2021.

Lei Ordinária 2.809/2021

Art. 1º. Dispõe acerca da inclusão dos **Motoristas de Aplicativo devidamente cadastrado na SEMTRAN, bem como os Oficiais do Ministério Público, Guardas Portuários e Advogados**, no rol do grupo prioritário da campanha de vacinação de imunização do vírus SARS-CoV-2, COVID-19, bem como que:

I – todas Instituições Financeiras e Casa Lotéricas que estão atendendo na Linha de Frente, entrem no rol do grupo prioritário da campanha de vacinação e imunização do vírus SARSCov-2, COVID-19.

Parágrafo único. Do que se trata esta Lei será de responsabilidade do Executivo Municipal estabelecer todos os meios necessários para informar e imunizar Motoristas de Aplicativo devidamente cadastrado na SEMTRAN.

Art. 2º. Inclui pessoas portadoras de necessidades especiais, residentes no município de Porto Velho, no rol do grupo prioritário da campanha de vacinação e imunização do vírus SARS-CoV-2, COVID-19. Parágrafo Único. Do que se trata esta Lei será de responsabilidade do Executivo Municipal estabelecer todos os meios necessários para informar e imunizar as pessoas portadoras de necessidades especiais, residentes no Município de Porto Velho.

Art. 3º. Está Lei entra em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Câmara Municipal de Porto Velho, 10 de Maio de 2021.

Lei Ordinária 2.810/2021

Art. 1º. Dispõe sobre a inclusão dos **Fiscais Municipais, bem como a Equipe Técnica de Apoio**, no rol grupo prioritário da Campanha de Vacinação para Imunização do vírus SARS-Cov-2, COVID-19. Parágrafo único. Do que se trata esta Lei será de responsabilidade do Executivo Municipal estabelecer todos os meios necessários para informar e imunizar Fiscais Municipais e Equipe Técnica de Apoio.

Art. 2º. Os fiscais e os servidores que desenvolvem estas atividades incluindo as Equipes Técnicas de Apoio, para que as medidas impostas pelo Decreto sejam atendidas bem como evitar que o vírus se propague.

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Câmara Municipal de Porto Velho, 10 de Maio de 2021.

Lei Ordinária 2.814/2021

Art. 1º. Fica estabelecida a prioridade na FASE I, das **pessoas com deficiência**, com foco prioritário para as **pessoas portadoras de Transtorno do Espectro Autista, pessoa que nasceu com Síndrome de Down e pessoas portadoras do vírus HIV/AIDS** no âmbito do município de Porto Velho para a vacinação contra a contaminação do vírus SARS-Cov-2, a COVID-19. Parágrafo único. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por pessoa com deficiência aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou



sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas.

Art. 2º. Caberá à Secretaria Municipal de Saúde para inclusão das Pessoas portadoras desta necessidade especial, e estabelecer as diretrizes para a operacionalização do disposto nesta Lei.

Art. 3º. O Poder Executivo Municipal regulamentará esta Lei, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a fim de estabelecer as prioridades para vacinação contra a contaminação do vírus SARS-CoV-2, a COVID-19, das pessoas com deficiência, com foco prioritário para as pessoas portadoras de Transtorno do Espectro Autista, a pessoa que nasceu com Síndrome de Down e as pessoas portadoras do vírus do HIV/AIDS, no âmbito do município de Porto Velho, no que couber.

Art. 4º. A Secretaria de Saúde – SEMUSA deve observar locais de vacinação específicos para os portadores do vírus HIV/AIDS, evitando estigma social ou sofrimento de qualquer discriminação.

Art. 5º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Câmara Municipal de Porto Velho, 14 de Maio de 2021.

Lei Ordinária 2.826/2021

Art. 1º. Fica incluída a **categoria de garis** no grupo de prioridade na vacinação contra o coronavírus, Covid-19, no município de Porto Velho.

Art. 2º. O Poder Executivo regulamentará esta Lei para garantir o cumprimento.

Art. 3º. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

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

Câmara Municipal de Porto Velho, 24 de junho de 2021.

Lei Ordinária 2.828/2021

Art. 1º. Fica incluída as **mulheres lactantes com ou sem comorbidades que amamentam até 02 (dois) anos de vida do bebê** ou até 03 (três) anos com a apresentação de laudo médico no grupo de prioridade na vacinação contra o coronavírus, Covid-19, no município de Porto Velho.

Art. 2º. O Poder Executivo regulamentará esta Lei para garantir o seu fiel cumprimento.

Art. 3º. Deverá o Poder Executivo dar publicidade a esta Lei.

Art. 4º. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

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

Câmara Municipal de Porto Velho, 24 de junho de 2021.

Lei Ordinária 2.839/2021

Art. 1º. O Poder Público incluirá os **doadores de sangue assíduos**, cadastrados no Banco de Sangue, e residentes no Município de Porto Velho, na relação dos que receberão a vacina imunizadora contra o vírus do COVID-19, por parte da Rede Pública de Saúde do Município, integrante do Sistema Único de Saúde – SUS.

Art. 2º. Para fins desta Lei, é considerado 'doador de sangue assíduo' a pessoa que doou sangue no Hemocentro de Porto Velho nos 12 (doze) meses anteriores à data do agendamento da vacina, e que passou por todo o processo de triagem e conscientização inerentes a doação de sangue.



Parágrafo único. A vacinação do grupo abrangido por esta Lei, obedecerá o Calendário de Vacinação estabelecido por este Município.

Art. 3º. O protocolo oficial de doação de sangue com validade inferior a 12 (doze) meses a contar da data da doação do sangue servirá como comprovante para o recebimento da vacina contra o vírus.

Art. 4º. Deve ser respeitado intervalo de 48 (quarenta e oito) horas a doação de sangue e a vacinação contra o vírus.

Art. 5º. A aplicação prioritária da vacina ocorrerá apenas durante o calendário público da vacinação contra o vírus do Covid-19.

Art. 6º. O Poder Público Municipal publicará, periodicamente, protocolos descrevendo as rotinas e procedimentos de vacinação específicos aos doadores de sangue.

Art. 7º. Esta Lei entre em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º. Revogam-se as disposições em contrário.

Câmara Municipal de Porto Velho, 21 de julho de 2021.

Lei Ordinária 2.840/2021

Art. 1º Fica autorizado o Município de Porto Velho fazer a inclusão dos **Bancários, Frentistas, Motoboys, Motofretistas, Feirantes e Eletricistas**, no rol grupo prioritário da Campanha de Vacinação para Imunização do Vírus SARS-Cov-2, COVID-19.

Art. 2º Caberá ao Poder Executivo estabelecer normas sanitárias e protocolos a serem seguidos nos determinados órgãos conforme a especialidade de cada profissional.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará esta Lei para fins de assegurar a sua fiel execução, definindo o órgão responsável pela fiscalização. Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. Câmara Municipal de Porto Velho, 21 de julho de 2021.

Conforme se observa, as normas impugnadas preveem a prioridade na vacinação contra o COVID-19 para professores; pacientes com comorbidades; profissionais de segurança pública municipais; motoristas de aplicativos; fiscais municipais; pessoas com deficiência, espectro altista e síndrome de *down*, portadores do vírus HIV; garis; mulheres lactantes; doadores de sangue assíduos; bancários; frentistas; motoboys; feirantes; motofrentistas e eletricistas.

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.

Pois bem. 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; de modo que para, que haja 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.

Analisando o teor das normas impugnadas é possível constatar que **há afronta à iniciativa do Chefe do Poder Executivo**, prevista nos arts. 39, §1º, II, “a” e artigo 65, incisos I, III, VII e XVIII da Constituição do Estado de Rondônia:

“**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.”

“**Art. 65.** Compete privativamente ao Governador do Estado:

I - representar o Estado perante o Governo da União e as Unidades da Federação, bem como em suas relações jurídicas, políticas e administrativas, exercendo com o auxílio dos Secretários de Estado a direção superior da administração estadual;

[...]

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

[...]

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Estado na forma da lei;

[...]

XVIII - exercer a titularidade da iniciativa das leis previstas no art. 39, § 1º desta Constituição;”

Além disso, as normas impugnadas, por simetria, também violam o art. 61, §1º, II, “b” da CF/88, *in verbis*:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios”



Isto porque as leis impugnadas acabam por adentrar nas atribuições da Secretaria de Estado da Saúde - SESAU, Agência Estadual de Vigilância em Saúde - AGEVISA, Gerência Técnica Vigilância Epidemiológica - GTVEP e Coordenação Estadual de Imunizações, criando atribuições ao Poder Executivo.

Em que pese a louvável intenção do Poder Legislativo, há flagrante inconstitucionalidade formal das Leis Ordinárias Municipais n.º 2.805/2021, n.º 2.807/2021, n.º 2.808/2021, n.º 2.809/2021, n.º 2.810/2021, n.º 2.814/2021, n.º 2.826/2021, n.º 2.828/2021, n.º 2.839/2021 e n.º 2.840/2021; pois avançam na competência privativa do Chefe do Executivo para legislar sobre as atribuições das Secretarias de Estado, além de ofenderem o princípio da separação dos Poderes, avançando na esfera de competência do Poder Executivo.

In casu, constata-se a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, porquanto as normas impugnadas criaram atribuição a órgão da administração Pública (secretaria de saúde), na medida em que dispuseram sobre a observação de prioridade na vacinação de determinados grupos a ser regulamentado pelo Executivo.

Este foi o entendimento esculpido no julgamento da ADPF 754/DF, de relatoria do ministro Ricardo Lewandowski do Supremo Tribunal Federal:

“[...] 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)

Daí se extrai 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 fazê-la.



Em caso semelhante, esta Corte Estadual já se manifestou pela inconstitucionalidade, *in verbis*:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Ordinária Estadual n. 4.984/2021. Inserção de grupo prioritário. Vacinação contra Covid-19. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do chefe do Poder Executivo. Ingerência do Poder Legislativo. Ofensa à separação dos poderes. Competência suplementar dos estados para defesa da saúde. Extrapolação. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

1. **É inconstitucional lei estadual de iniciativa parlamentar que insere categorias profissionais, servidores públicos e pessoas com deficiência física, mental, intelectual ou sensorial e seus respectivos cuidadores no grupo prioritário para vacinação contra a Covid-19, por se tratar de matéria relacionada às atribuições das secretarias de Estado.**

2. Deve ser reconhecida a inconstitucionalidade de lei estadual que amplia o rol de prioritários para vacinação contra a Covid-19 em razão da usurpação de competência legislativa da União para legislar sobre normas gerais de defesa da saúde (CF, art. 24, XII).

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.”

(DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0804353-32.2021.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator(a) do Acórdão: Des. Osny Claro de Oliveira, Data de julgamento: 27/06/2022)

No mesmo sentido foi o julgamento da AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº ADI nº 0805721-76.2021.822.0000, de relatoria do Des. José Jorge Ribeiro da Luz, julgada à unanimidade pelo Tribunal Pleno desta Corte em 03/03/2022.

Portanto, **patente 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).

Pois bem. A necessidade da demonstração de critérios técnicos e científicos quanto aos grupos prioritários na vacinação foi ressaltada pelo STF no julgamento da ADPF 754, *in verbis*:



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).

No caso das leis impugnadas nesta ADI, ficou estabelecido como prioridade para a vacinação contra a Covid19 os seguintes grupos: professores; pacientes com comorbidades; profissionais de segurança pública municipais; motoristas de aplicativos; fiscais municipais; pessoas com deficiência, espectro altista e síndrome de *downt*, portadores do vírus HIV; garis; mulheres lactantes; doadores de sangue assíduos; bancários; frentistas; motoboys; feirantes; motofrentistas e eletricitistas.

Nas informações prestadas pela Câmara Municipal e pelo Prefeito de Porto Velho, observo que inexistente qualquer demonstração de critério técnico e científico para elevação das categorias ao grupo prioritário de vacinação.

Embora não se desconheça das importantes funções exercidas pelos grupos indicados nas legislações impugnadas, a definição de prioridade necessita de estudos prévios, o que ultrapassa a mera intenção do legislador, que não pode simplesmente alterar o 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.

Diante de todos estes argumentos, reconheço a inconstitucionalidade material das normas impugnadas, ante a ausência de demonstração de critério técnico e científico para elevação das categorias ao grupo prioritário de vacinação contra Covid-19.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, **julgo procedente** o pedido constante desta ação direta para **declarar a inconstitucionalidade formal e material** das Leis Ordinárias Municipais n.º 2.805/2021, n.º 2.807/2021, n.º 2.808/2021, n.º 2.809/2021, n.º 2.810/2021, n.º 2.814/2021, n.º 2.826/2021, n.º 2.828/2021, n.º 2.839/2021 e n.º 2.840/2021.

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 como voto.

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ALEGAÇÃO DE PERDA DO OBJETO. AUSÊNCIA DE LEI POSTERIOR REVOGADORA. PRELIMINAR AFASTADA. LEIS MUNICIPAIS QUE CRIAM GRUPO DE PRIORIDADE NA VACINAÇÃO CONTRA COVID-19. INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS TÉCNICOS E CIENTÍFICOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL.



1. Inexiste perda do objeto de ação direta de inconstitucionalidade quando, embora a norma impugnada aparentemente tenha perdido sua eficácia prática, não há norma posterior que a revogue, de modo que ela continua surtindo efeitos no mundo jurídico e sua constitucionalidade deve ser analisada.
2. É formalmente inconstitucional lei municipal de iniciativa parlamentar que cria grupos prioritários de vacinação, pois a matéria é de competência exclusiva do Poder Executivo.
3. É materialmente inconstitucional lei que, sem demonstrar a utilização de critérios técnicos, eleva categorias profissionais como grupo prioritário na vacinação contra a Covid-19.
4. Ação Direita de Inconstitucionalidade julgada procedente, com efeitos *extunc*.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da **Tribunal Pleno Judiciário** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, **REJEITADA A PRELIMINAR, À UNANIMIDADE. NO MÉRITO, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, À UNANIMIDADE.**

Porto Velho, 06 de Março de 2023

Desembargador JORGE LUIZ DOS SANTOS LEAL

RELATOR

