



**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0016238-26.2022.8.19.0000**  
**REPTE: EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS**  
**REPDO: CÂMARA MUNICIPAL DE RIO DAS OSTRAS**  
**LEGISLAÇÃO: LEI NR 2472 DO ANO DE 2021 DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS**  
**RELATOR: DESEMBARGADOR JOSÉ CARLOS VARANDA DOS SANTOS**

Representação por Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2472/2021, que “inclui as gestantes e puérperas como grupo prioritário no Plano Municipal de Vacinação para o combate e a erradicação do coronavírus em Rio das Ostras.” Ato normativo produzido em conformidade com a competência municipal para o enfrentamento à pandemia do novo coronavírus (SARS- CoV-2). Improcedência da Representação declarando-se a constitucionalidade da Lei nº 2472, de 25 de junho de 2021, do Município de Rio das Ostras que se revela em sintonia, formal e material, com a Constituição do Estado do Rio de Janeiro e a Constituição da República.

Vistos, e discutidos estes autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade, entre os interessados acima mencionados.

ACORDAM os Desembargadores componentes deste Órgão Especial, do Tribunal de Justiça do ERJ, em julgar **improcedente** a Representação, declarando-se a constitucionalidade da Lei nº 2472, de 25 de junho de 2021, do Município de Rio das Ostras.

**Decisão ( X )unânime ( )maioria.**





1. Adota-se para tanto, o relatório e os precisos fundamentos do d. parecer ministerial de fls.80/89, os quais a seguir serão transcritos como fundamentação “per relationem” - (STJ ARE nº 428.932/MT, Relator Min. Marco Buzzi julgado em 9/12/2013 e STF AR no RO no H.C. nº 138.648/SC, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 12/10/2018):

Cuida-se Representação por inconstitucionalidade em face da Lei Municipal nº 2472/2021, que inclui as gestantes e puérperas como grupo prioritário no Plano Municipal de Vacinação para o combate e a erradicação do coronavírus em Rio das Ostras. A seguir, o teor da norma impugnada:

“Lei nº 2472/2021

“Inclui as gestantes ou puérperas como grupo prioritário no Plano Municipal de Vacinação para o combate e a erradicação do coronavírus em Rio das Ostras.”

Vereador Autor: Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais, em razão do veto rejeitado, nos termos do § 7º, do art. 57, da Lei Orgânica Municipal,

Faz saber que a Câmara Municipal APROVOU e eu PROMULGO a seguinte:

LEI:

Art. 1º Ficam incluídas todas as pessoas gestantes ou puérperas como grupo prioritário, após os idosos com 60 anos de idade, na 1ª Fase no



Plano Municipal de Vacinação em Rio das Ostras para o combate e a erradicação do coronavírus (Covid-19).

Parágrafo único: O estado puerperal a que se refere o caput contempla o período que vai até o 42º (quadragésimo segundo) dia após o parto.

Art. 2º A vacinação das pessoas gestantes e puérperas será efetuada por intermédio do órgão municipal competente, sendo permitida a realização de parcerias ou convênios com o fito de assegurar gratuitamente a sua execução às categorias contempladas por esta Lei.

Art. 3º No ato de apresentação para vacinação, as pessoas gestantes ou puérperas devem ser orientadas sobre os seguintes aspectos:

I – Manter as medidas de proteção contra a COVID 19, mesmo após a aplicação das doses da vacina e depois de ter transcorrido o período necessário para a imunização;

II – Em caso de reação adversa, procurar uma Unidade de saúde para fins de acompanhamento e monitoramento.

Art. 4º Para fins de aplicação desta Lei, a pessoa gestante não está obrigada a apresentar teste de gravidez como pré-requisito para a administração da vacina.

Art. 5º As despesas relativas à execução desta Lei serão decorrentes das dotações orçamentárias próprias da Secretaria Municipal de Saúde ou Fundo Municipal de Saúde, podendo eventualmente ser suplementadas caso haja necessidade, inclusive se utilizando de verbas oriundas do Governo Federal para tanto.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando todas as disposições em contrário.

Rio das Ostras, 25 de junho de 2021

MARCELINO CARLOS DIAS BORBA

Prefeito do Município de Rio das Ostras”

Sustenta o Representante que a norma contestada contém, ainda que em nível abstrato, indeterminado e genérico, uma prescrição que esgota a prerrogativa do Poder Executivo de assimilação, pois, de antemão obriga o Chefe do Executivo como e quando o direito



instituído deve ser implementado, o que não se traduz em diretriz ou norma geral.

Consoante se demonstrará a seguir, não devem prevalecer as razões expostas na peça inaugural e, por conseguinte, merece ser julgada improcedente a representação. Vejamos.

De início, verifica-se que a norma em referência, de iniciativa parlamentar, não violou o disposto no art. 112, parágrafo 1º da Constituição Estadual porque, em momento algum, foram criados cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, tampouco criado, extinto ou modificado órgão administrativo ou sequer conferida nova atribuição a órgão da administração pública, a exigir iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo.

Ocorre que as reservas de iniciativa legislativa a agentes públicos diversos do Poder Legislativo devem sempre ser interpretadas restritivamente na medida em que, ao transferirem a iniciativa do processo legislativo, operam reduções a funções típicas do Parlamento e de seus membros.

A norma questionada também não parece interferir no desempenho da direção superior da administração pública, sendo que o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo e determinar a inclusão de as gestantes e puérperas como grupo prioritário no Plano Municipal de Vacinação para o combate e a erradicação do coronavírus, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Prefeito Municipal.



Como já mencionado, a reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo é excepcional e demanda interpretação restrita. A esse respeito MEIRELLES<sup>1</sup> esclarece:

“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais.”

Nesse sentido, no julgamento do ARE 878911/RJ pelo Eg. Supremo Tribunal Federal, restou fixada tese em sede de Repercussão Geral (Tema 917) reafirmando a jurisprudência dominante no sentido de que não invade a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para os cofres municipais, não trate da estrutura ou da atribuição de órgãos do município nem do regime jurídico de servidores públicos.

Ademais, a título de exemplo, a Lei nº 14.190, de 29 de julho de 2021, que determinou a inclusão de gestantes, puérperas e lactantes, assim como crianças e adolescentes com deficiência permanente, com comorbidade ou privados de liberdade, como grupo prioritário no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19, igualmente teve iniciativa parlamentar, de modo que não há que se falar em inconstitucionalidade formal da Lei do Município de Rio das Ostras nº 2.472/2021.

Além disso, não há usurpação de competência legislativa da União.

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 19.ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 597.





Vejamos.

No contexto do federalismo cooperativo, de acordo com os artigos 24, inc. XII, e 30, inc. II, ambos da Constituição da República, os Municípios podem legislar, concorrentemente com a União e os Estados, sobre o cuidado, defesa e proteção da saúde, o que, a toda evidência, compreende as medidas de enfrentamento à pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2).

A doutrina que se nos afigura mais recomendada tem salientado que os Municípios são providos de competência concorrente, cumprindo-lhes a edição complementar de normas específicas e, na hipótese de inexistência de normas gerais, a produção normativa de caráter supletivo, para o atendimento das necessidades e peculiaridades locais,<sup>2</sup> tanto mais quando a própria Constituição da República em algumas oportunidades, como, por exemplo, as dos artigos. 219-B, §§ 1º e 2º, e 241, defere a todas as entidades federativas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) competência para legislar concorrentemente sobre as matérias de que trata.<sup>3</sup> Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal houve por bem reconhecer a competência de Estados e Municípios para a prática de atos, administrativos e legislativos, que se lhes afigurarem necessários à prevenção e repressão à contaminação da população pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2), com a cooperação técnica e financeira da União, exempli gratia:

---

<sup>2</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. O Município: sua evolução histórica e suas atuais competências. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, nº 1, 1992, p. 61, e MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Discriminação Constitucional de Competências Legislativas: a competência municipal. Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba, nº 2, 1997, p. 276.

<sup>3</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os Consórcios Públicos. Revista de Direito do Estado, nº 2, 2006, p. 301, 304, 319 e 322, e BORGES, Alice Gonzalez. Os Consórcios Públicos na sua Legislação Reguladora. Interesse Público, nº 32, 2005, p. 227-248.





“Em relação à saúde e assistência pública, inclusive no tocante à organização do abastecimento alimentar, a Constituição Federal consagra, nos termos dos incisos II e IX, do art. 23, a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Igualmente, nos termos do art. 24, inc. XII, o texto constitucional prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde; permitindo, ainda, aos Municípios, nos termos do art. 30, inc. II, a possibilidade de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local; devendo, ainda, ser considerada a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei nº 8.080/90), com a consequente descentralização da execução de serviços e distribuição dos encargos financeiros entre os entes federativos, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, inc. I, da Lei nº 8.080/90). Dessa maneira, não compete ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos<sup>4</sup>, “

Tendo, no dia 12 de maio de 2020, o Tribunal publicado decisão que ratifica a competência de Estados e Municípios para a prática de atos, administrativos e legislativos, no contexto da crise de saúde pública decorrente da pandemia da COVID-19, in verbis:

“Reclamação constitucional. Coronavírus. COVID-19. ADI nº 6.341 – MC. Medida Provisória nº 926/2020. Providências normativas e

<sup>4</sup> STF, ADPF nº 672, Rel. Min. Alexandre de Moraes, J. 08.04.2020.





administrativas. Distribuição de competências entre os entes federados. Competência comum. Art. 23, inc. II, da CF. Não afronta. Súmula Vinculante nº 38. Ausência de aderência estrita. Impossibilidade de utilizar reclamação constitucional como sucedâneo recursal. Reclamação a que se nega seguimento.<sup>5</sup> ”

Na questão submetida à cognição judicial, a União exerceu a competência que lhe foi conferida pelo art. 24, inc. XII e § 1º, da Constituição da República, ao elaborar a norma geral veiculada pelo art. 13, da Lei nº 14.124, de 10 de março de 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 o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19.

Logo, o regular exercício da competência legislativa pelo Município nessa matéria não é absolutamente livre, estando sujeito a limitações impostas pela ordem constitucional, notadamente o respeito às normas gerais editadas pela União, que, neste caso, nos termos do art. 13 da Lei nº 14.124/21, determina que a aplicação das vacinas contra a COVID-19 deve observar o previsto no Plano Nacional de Operacionalização, elaborado, atualizado e coordenado pelo Ministério da Saúde, e que elenca os grupos definidos como prioritários para a vacinação, entre os quais se encontram as gestantes e puérperas .

Ulteriormente, no mesmo sentido dispôs o art. 1º, § 3º, inc. X, da Lei Estadual nº 9.040/20, com redação dada pela Lei nº 9361/2021, que contemplou gestantes, puérperas e lactantes (que

<sup>5</sup> STF, Rel nº 40.366, Rel. Min. Rosa Weber, J. 08.05.2020.







estejam amamentando crianças de até dois anos de idade) entre os grupos definidos como prioritários para o recebimento da vacina contra a COVID-19, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

Dentro desta perspectiva, a Lei nº 2.472/ 21, limitou o Município de Rio das Ostras a exercer a competência suplementar à legislação federal e estadual no tocante à vacinação dos grupos definidos como prioritários previstos nos planos nacional e estadual de imunização.

Por fim, registre-se que, no julgamento da ADI-MC nº 6.341/DF 6 , ADI-MC nº 6.343/DF 7 , ADI nº 6.362/DF 8 e ADPF-MC nº 770/DF 9 , o Supremo Tribunal Federal ressaltou a inexistência de hierarquia entre as entidades federativas, uma vez que o federalismo cooperativo exige que as entidades se apoiem mutuamente, de maneira a não alijar os entes regionais e locais do combate à COVID-19.

Portanto, não há que se falar em inconstitucionalidade formal ou material da norma municipal impugnada, eis que o Pretório Excelso, conforme fundamentos apresentados, sedimentou entendimento de reconhecer as competências comum e concorrente dos entes federados para adotarem medidas administrativas sanitárias e legislarem sobre o combate à COVID-19, de acordo com suas realidades locais, nos moldes dos artigos. 23, inc. II, e 24, inc. XII, ambos da Constituição Federal.



2. Em conclusão, é que se julga **improcedente** a Representação, declarando-se a constitucionalidade da Lei nº 2472, de 25 de junho de 2021, do Município de Rio das Ostras que se revela em sintonia, formal e material, com a Constituição do Estado do Rio de Janeiro e a Constituição da República.

R.J.07/11/2022.

**DES. JOSÉ CARLOS VARANDA**  
**RELATOR**