



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
PF-UFFS

PARECER n. 00264/2021/PF-UFFS/PFUUFFS/PGF/AGU

NUP: 23205.022790/2021-16

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL - UFFS

ASSUNTOS: COVID-19

- I. Direito Administrativo. Elaboração de análise formal sobre exigência da vacina COVID-19 para ingresso nos *campi*.
- II. Questionamentos. Decreto Estadual (SC) nº 1.408, de 11 de agosto de 2021.
- III. Orientações.

ANALISADO EM REGIME DE EXTREMA URGÊNCIA

Excelentíssimo Procurador-Chefe da PF-UFFS,

1. Trata-se de consulta formulada pelo Magnífico Reitor sobre a obrigatoriedade ou não de exigência da vacina da COVID-19 para ingresso nos *campi* da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS.

I. Instrução do Procedimento

2. O processo enviado a esta assessoria jurídica contempla apenas o Ofício Nº 268 / 2021 - GR.

II. Análise Jurídica

3. É tarefa desta Procuradoria Federal, de acordo com o disposto no art. 3º-A da Portaria PGF nº 927, de 17 de setembro de 2009, alterada pela Portaria PGF nº 587, de 27 de julho de 2010, prestar consultoria e assessoramento jurídicos à UFFS, no que se inclui orientar os seus órgãos e autoridades em questões que possam estar sujeitas à disciplina jurídica. Ainda conforme o art. 11, V, da Lei Complementar nº 73, de 1993, c/c art. 10 da Lei nº 10.480, de 2002, compete a este órgão assistir a entidade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos praticados.

4. Destaca-se que a Procuradoria, órgão especializado no estudo do Direito, possui competência apenas para assuntos jurídicos, limitando-se a opinar sob a ótica de normas e princípios correlatos à ciência em foco, e, portanto, abstendo-se de avaliar critérios administrativos ou pertencentes a outras áreas do conhecimento.

5. A presente consulta partiu do Gabinete do Reitor, por meio do Ofício Nº 268 / 2021 - GR, nos seguintes termos:

Prezado senhor procurador,

1. Iniciou-se uma discussão, no âmbito da UFFS, acerca da obrigatoriedade, ou não, da vacina contra COVID-19 para ingresso nos *campi*, no caso do desenvolvimento de atividades presenciais, como aulas, reuniões entre outras atividades.

2. Um dos elementos que trouxe essa discussão à tona foi o Decreto nº 1.408, de 11/08/21 (específico de SC) que, no seu artigo 8º, obriga a vacinação "a todos os professores, segundos professores, auxiliares, equipe técnica, administrativa, pedagógica, limpeza, alimentação, serviços gerais, transporte escolar, terceirizados, estagiários e voluntários que atuam na Educação Básica, na Educação Profissional, no Ensino Superior e afins das redes de ensino pública e privada, a partir da data em que a aplicação estiver disponível para o grupo prioritário e/ou a faixa etária, de acordo com o Calendário Estadual de Vacinação contra a COVID-19."

3. No mesmo Decreto, o §3º do artigo 2º obriga os estudantes, da seguinte forma: "§ 3º Estudantes já imunizados, ainda que estejam enquadrados em grupo de risco, poderão retornar às atividades presenciais após 28 (vinte e oito) dias contados da data da aplicação da dose única ou da segunda dose da vacina contra COVID-19, de acordo com as

orientações de cada fabricante, conforme definido no Calendário Estadual de Vacinação."

4. Diante do exposto, questiona-se:

Pode a UFFS **exigir a vacinação ou apresentação de teste negativo da COVID-19** a seus estudantes, professores, técnicos e demais pessoas que pretendem ingressar nos seus espaços (especialmente durante os horários de atividades acadêmicas)? Se sim, como a UFFS deve proceder? Se não, há outras exigências ou condições a respeitar por efeitos legais?

5. Considerando o planejamento do semestre 2021/2º, solicitamos resposta em grau de urgência.

6. Diante das dúvidas levantadas, necessário preliminarmente tecer algumas considerações acerca a temática, a fim de dar suporte à autoridade consulente na tomada de decisão.

7. Com efeito, o decreto estadual citado no questionamento dispôs sobre as atividades essenciais de Educação e regulamentou as atividades presenciais durante a pandemia de COVID-19 nas unidades das Redes Pública e Privada de Santa Catarina, inclusive no âmbito do Ensino Superior, *in verbis*:

O Governador do Estado de Santa Catarina, no uso das atribuições privativas que lhe conferem os incisos I e III do art. 71 da Constituição do Estado e de acordo com o que consta nos autos do processo nº SED 72624/2021,

Considerando a declaração de emergência em saúde pública de importância internacional emitida pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em 30 de janeiro de 2020, em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (COVID-19);

Considerando a Lei federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019;

Considerando a Portaria nº 188/ GM /MS, de 3 de fevereiro de 2020, que declara Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV);

Considerando o Decreto nº 1.371, de 14 de julho de 2021, que declara estado de calamidade pública em todo o território catarinense, nos termos do CO BR ADE nº 1.5.1.1.0 - doenças infecciosas virais, para fins de enfrentamento da pandemia de COVID-19, e estabelece outras providências;

Considerando a importância e a necessidade da retomada das atividades sociais, econômicas e educacionais, respeitada a situação epidemiológica local, associada ao cumprimento das exigências para prevenção e mitigação da disseminação da COVID-19;

Considerando as análises realizadas pelo Governo do Estado em relação à evolução da pandemia de COVID-19, nas diferentes regiões do Estado, combinadas com a disponibilidade de leitos e as condições da atual estrutura de saúde existente;

Considerando a Portaria Conjunta SED/SES/DCSC nº 750, de 25 de setembro de 2020, que determina a elaboração dos Planos de Contingência Municipais para a Educação, e dos Planos de Contingência Escolar para a COVID-19, a homologação dos Planos Escolares e a organização de Comitês Municipais e Comissões Escolares para o gerenciamento da COVID-19 na Área da Educação;

Considerando a Portaria SES nº 464, de 3 de julho de 2020, que instituiu o Programa de Descentralização e Regionalização das Ações de Combate à COVID-19;

Considerando o disposto na alínea "d" do inciso III do caput do art. 3º da Lei federal nº 13.979, de 2020;

Considerando que os trabalhadores da Educação foram enquadrados no grupo prioritário para vacinação contra a COVID-19, que foi disponibilizada para esses profissionais a partir de maio de 2021;

Decreta:

Art. 1º Este Decreto estabelece as condições gerais para as atividades presenciais na área da Educação, para as etapas da Educação Básica, da Educação Profissional, do Ensino Superior e afins, nas redes pública e privada de ensino, durante a pandemia de COVID-19.

Art. 2º Cada rede de ensino, pública e privada, definirá a estratégia para o atendimento presencial, considerando todas as medidas sanitárias em vigor e incluindo os seguintes parâmetros:

I - uso obrigatório de máscara, conforme regulamentação específica, respeitados os limites de faixa etária e grupos específicos;

II - distância mínima de 1,0 m (um metro) a 1,5 m (um metro e meio) entre as pessoas em salas de aula, exceto nos demais espaços, principalmente de alimentação, onde deve ser mantida distância de 1,5 m (um metro e meio) entre as pessoas;

III - ventilação natural dos ambientes; e

IV - o planejamento e o desenvolvimento das atividades presenciais do estabelecimento de ensino deverão estar em conformidade com a capacidade física de atendimento disponível.

§ 1º Cabe a cada rede de ensino, pública ou privada, estabelecer em seu Plano de Contingência Escolar para a COVID-19 (PlanCon-Edu/COVID-19) os critérios de alternância de grupos para o atendimento presencial, quando necessário.

§ 2º Prioritariamente, deverão exercer as atividades de ensino de forma remota os estudantes que se enquadrarem nas seguintes condições de risco:

I - gestantes e puérperas;

II - obesidade grave;
III - asma;
IV - doença congênita ou rara ou genética ou autoimune;
V - neoplasias;
VI - imunodeprimidos;
VII - hemoglobinopatia grave;
VIII - doenças cardiovasculares;
IX - doenças neurológicas crônicas; e
X - diabetes mellitus .

§ 3º Estudantes já imunizados, ainda que estejam enquadrados em grupo de risco, poderão retornar às atividades presenciais após 28 (vinte e oito) dias contados da data da aplicação da dose única ou da segunda dose da vacina contra COVID-19, de acordo com as orientações de cada fabricante, conforme definido no Calendário Estadual de Vacinação.

§ 4º Cabe a cada rede de ensino, pública ou privada, estabelecer em seu PlanCon-Edu/COVID-19 os critérios para o atendimento remoto.

Art. 3º O PlanCon-Edu/COVID-19 é um instrumento de planejamento e preparação da resposta ao desastre de natureza biológica caracterizado pela pandemia de COVID-19.

§ 1º Cada município e cada estabelecimento de ensino ou atividade educacional deverá elaborar e manter atualizado o PlanCon-Edu/COVID-19, conforme modelos estabelecidos em portaria conjunta da Secretaria de Estado da Educação (SED), Secretaria de Estado da Saúde (SES) e Defesa Civil (DC).

§ 2º O PlanCon-Edu/COVID-19 deverá ser acompanhado e monitorado em sua execução, assim como ser revisado e atualizado sempre que necessário, ficando suas versões numeradas e registradas e mantido o histórico das atualizações disponível para a autoridade sanitária competente.

§ 3º O retorno às atividades educacionais presenciais fica condicionado à homologação da primeira edição do PlanCon-Edu/COVID-19 no Comitê Municipal de Gerenciamento da Pandemia de COVID-19.

Art. 4º Para os estabelecimentos de ensino que possuem o PlanCon-Edu/COVID-19 homologado, as atividades educacionais presenciais estarão autorizadas, devendo ser rigorosamente seguidos todos os cuidados e regramentos sanitários estabelecidos pela SES e por atos de autoridade sanitária e educacional federal, estadual ou municipal, independentemente do nível de risco apresentado na Avaliação de Risco Potencial Regionalizado da COVID-19.

Art. 5º O estabelecimento de ensino deverá realizar o monitoramento diário dos trabalhadores e estudantes que apresentarem sinais e sintomas gripais em todos os turnos, isolando-os, e informar imediatamente as autoridades de saúde do município, para que sejam tomadas as medidas cabíveis para diagnóstico, rastreamento e monitoramento de contatos.

Art. 6º A vacinação contra a COVID-19 é obrigatória para todos os trabalhadores da Educação (professores, segundos professores, auxiliares, equipe técnica, administrativa, pedagógica, limpeza, alimentação, serviços gerais, transporte escolar, terceirizados, estagiários e voluntários) que atuam na Educação Básica, na Educação Profissional, no Ensino Superior e afins das redes de ensino pública e privada, a partir da data em que a aplicação estiver disponível para o grupo prioritário e/ou a faixa etária, de acordo com o Calendário Estadual de Vacinação contra a COVID-19.

§ 1º Os trabalhadores da Educação que estiverem atuando em regime de trabalho remoto por fazerem parte de grupo de risco deverão retornar às atividades presenciais após 28 (vinte e oito) dias, contados da data da aplicação da dose única ou da segunda dose da vacina contra COVID-19, de acordo com as orientações de cada fabricante, conforme definido no Calendário Estadual de Vacinação.

§ 2º Os trabalhadores da Educação que estiverem atuando em regime de trabalho remoto por coabitarem com idoso ou pessoa portadora de doença crônica deverão retomar as atividades presenciais após 28 (vinte e oito) dias, contados da data da aplicação da dose única ou da segunda dose da vacina contra COVID-19 na pessoa com doença crônica com a qual o profissional coabita.

§ 3º Cópias dos comprovantes de vacinação deverão ser entregues à chefia imediata, para fins de registro e controle.

§ 4º A impossibilidade de se submeter à vacinação contra a COVID-19 deverá ser comunicada à chefia imediata e devidamente comprovada por meio de documentos que fundamentem a razão clínica da não imunização.

Art. 7º As trabalhadoras gestantes, conforme disposto no art. 1º da Lei federal nº 14.151, de 12 de maio de 2021, permanecerão afastadas, ficando à disposição para exercer as atividades em seu domicílio, por meio de trabalho remoto ou outra forma de trabalho a distância.

Art. 8º Findo o prazo do estado de calamidade pública ocasionado pela pandemia de COVID-19, os efeitos deste Decreto deixam automaticamente de definir os critérios para o afastamento de trabalhadores, tanto os da Administração Pública Estadual em geral quanto os da Educação, que passarão a ser regidos estritamente pelos respectivos estatutos.

Art. 9º A SES, a SED e a DC deverão revogar ou adaptar seus atos normativos no prazo de até 5 (cinco) dias após a publicação deste Decreto.

Art. 10. As instituições de ensino de Educação Básica, Educação Profissional e Ensino Superior e afins das redes pública e privada de ensino terão até 30 (trinta) dias, a partir da data de publicação deste Decreto, para efetuar as readequações necessárias.

Art. 11. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação e tem vigência limitada ao disposto no art. 1º do Decreto nº 1.371, de 14 de julho de 2021.

Art. 12. Fica revogado o Decreto nº 1.003, de 14 de dezembro de 2020.

Florianópolis, 11 de agosto de 2021.

CARLOS MOISÉS DA SILVA

Eron Giordani

Luiz Fernando Cardoso

André Motta Ribeiro

David Christian Busarello

(grifos nossos)

8. No âmbito nacional, a Lei nº 13.979, de 2020, previu expressamente em seu art. 3º, inciso III, alínea "d", a possibilidade de adoção de medidas compulsórias, dentre as quais a vacinação, como forma de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus:

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

e) tratamentos médicos específicos;

(grifos nossos)

9. Contudo, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.586, conferiu à previsão legal acima reproduzida interpretação conforme à Constituição, vejamos:

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 expresse 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.

(grifos nossos)

10. Percebe-se que qualquer previsão de medidas indiretas como restrição ao exercício de certas atividades ou à frequência de determinados lugares, apenas será possível **se prevista em lei formal** de qualquer dos entes federativos (União, Estados ou Municípios).

11. Em outras palavras, não é possível a imposição de obrigatoriedade da vacinação. Por outro lado, somente possível a imposição de medidas restritivas indiretas - como a proibição de acesso a determinados locais ou ao exercício de atividades - caso essa previsão decorra expressamente de **lei formal** (que não a própria Lei nº Lei nº 13.979, de 2020).

12. No âmbito da Procuradoria-Geral Federal, a temática foi submetida ao Departamento de Consultoria (NUP nº 23081.064803/2021-78) para análise de divergência, a fim de uniformizar as orientações nas Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações públicas, situação ainda pendente de manifestação.

13. Nesse diapasão, enquanto não emitido parecer uniformizador, este órgão de consultoria filia-se ao entendimento de que somente lei *strictu sensu* poderá limitar os direitos individuais. Ou seja, apenas lei formal - editada pelo Poder Legislativo, ou, excepcionalmente, via medida provisória editada pelo chefe do Poder Executivo - possui aptidão para criar direitos e obrigações.

14. Aliás, este é o entendimento adotado por diversos outros órgãos de consultoria junto a instituições públicas de ensino superior, como, por exemplo, a PF/UFMS. Veja-se excerto da Nota n. 00272/2021/PROJUR/PFUFMS/PGF/AGU:

[...]

Logo, do ponto de vista jurídico, considerando a inserção da vacinação contra a Covid-19 em plano nacional de imunizações específico e, especialmente, a inclusão dos trabalhadores da educação no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19 do Ministério da Saúde, a aventada opção por não se vacinar que tenha sido realizada pelo funcionário público não poderá servir de fundamento legal para recusa ou mesmo para oposição de impedimento (por parte da Administração) ao retorno ao trabalho presencial.

Neste ponto, observa-se que a legislação federal (Lei nº 13.979/2020), estadual (Decreto RS nº 55.882/2021) e municipal (Decreto Executivo SM nº 74/2021), na presente data, não condicionam a vacinação como requisito para o exercício de atividades por profissionais da área de educação de forma presencial, nem mesmo o Órgão Central do SIPEC, exercida pela Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, impõe tal condição na Instrução Normativa ME nº 109/2020 (que *Estabelece orientações aos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC para o retorno gradual e seguro ao trabalho presencial*).

Essa ponderação é necessária considerando a afirmação do princípio federativo pelo STF no âmbito do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 672, em que restou assegurado aos entes federados o exercício de suas competências comuns e concorrentes para implementar medidas sanitárias de contenção à disseminação do Coronavírus. Veja-se:

Ementa: CONSTITUCIONAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). RESPEITO AO FEDERALISMO. LEI FEDERAL 13.979/2020. MEDIDAS SANITÁRIAS DE CONTENÇÃO À DISSEMINAÇÃO DO VÍRUS. ISOLAMENTO SOCIAL. PROTEÇÃO À SAÚDE, SEGURANÇA SANITÁRIA E EPIDEMIOLÓGICA. COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES E RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE (ARTS. 23, II, 24, XII, E 25, § 1º, DA CF). COMPETÊNCIAS DOS ESTADOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PREVISTAS EM LEI FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a existência de precedentes da CORTE quanto à matéria de fundo e a instrução dos autos,

nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999. 2. A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus (COVID-19) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19. 3. Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF), permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II, da CF); e prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990). 4. O Poder Executivo federal exerce o papel de ente central no planejamento e coordenação das ações governamentais em prol da saúde pública, mas nem por isso pode afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotem medidas sanitárias previstas na Lei 13.979/2020 no âmbito de seus respectivos territórios, como a imposição de distanciamento ou 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, sem prejuízo do exame da validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal editado nesse contexto pela autoridade jurisdicional competente. 5. Arguição julgada parcialmente procedente.

(ADPF 672 MC-Ref, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/10/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-260 DIVULG 28-10-2020 PUBLIC 29-10-2020).

Logo, não estando a comprovação de vacinação prevista em lei dos entes federativos nem dentre os protocolos sanitários exigidos pelas autoridades competentes para o exercício das atividades laborais na área educacional de forma presencial, ainda que ocorra eventual situação de desconforto ou incerteza entre colegas em relação a não-vacinados, tal fato não é motivo suficiente para caracterizar objeção legal para a presença ao local de trabalho pelos funcionários públicos (servidores e empregados públicos). Os demais protocolos sanitários, por certo, deverão ser exigidos.

[...]

15. No mesmo sentido, o Parecer n. 00225/2021/DEPJUR/PFUFPPB/PGF/AGU, no qual também é reiterada a orientação pela necessidade de lei formal, *in verbis*:

[...]

Nesse sentido, é imperioso notar que no Brasil, até o momento, não há lei específica que determine a relação de vacinação obrigatória e a limitação de atividades para não vacinados, sendo inviável definir tais limitações por atos normativos inferiores.

Em tese, a limitação de atividades por falta de vacinação apenas poderia ser determinada, por meio de lei, pelo o Congresso Nacional. Ressalte-se que há grande controvérsia em relação a tais medidas, tendo algumas cortes judiciárias internacionais já se posicionado em sentido diverso com relação a discriminação de pessoas em conformidade com seus *status* de vacinação.

Nesse sentido, no recente julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 6586 e nº 6587, foi fixada tese pela necessidade de lei em sentido estrito para o estabelecimento de quaisquer medidas restritivas, como a restrição ao exercício de certas atividades ou à frequência de determinados lugares:

"(I) A vacinação compulsória não significa vacinação forçada, facultada a recusa 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 tenham como base evidências científicas e análises estratégicas pertinentes, venham acompanhadas de ampla informação sobre a eficácia, segurança e contraindicações dos imunizantes, respeitem a dignidade humana e os direitos fundamentais das pessoas; atendam aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade; e sejam as vacinas distribuídas universal e gratuitamente.

Decorre dessa necessidade de legalidade para a criação e imposição de medidas restritivas o poder de polícia para fiscalizar e eventualmente punir o seu descumprimento. Por isso, é de se concluir que as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) não possuem poder de polícia para criar, fiscalizar ou aplicar medidas de saúde ou multas por descumprimento de normas sanitárias.

Dessa forma, dentro do estrito âmbito das possibilidades normativas da UFPB, verifica-se que desde a publicação da Portaria nº 239/GR/Reitoria/UFPB, de 03 de agosto de 2020, a autarquia instituiu a Comissão de Biossegurança com a atribuição de elaborar o *PLANO UFPB DE RETORNO GRADUAL DAS ATIVIDADES PRESENCIAIS*. No plano elaborado, a Comissão destaca que a UFPB se guiará também pelo Plano Governamental Novo Normal Paraíba, de retomada gradual das atividades, desenvolvido pela Secretaria de Saúde e pela Controladoria Geral do Estado da Paraíba, conforme trecho abaixo transcrito:

O Plano governamental Novo Normal Paraíba de retomada gradual das atividades, desenvolvido pela Secretaria de Saúde e pela Controladoria Geral do Estado da Paraíba, sugere uma matriz de orientação para o retorno das diversas atividades em todo o estado. Nele, as cidades são classificadas segundo bandeiras de diferentes cores com base nos indicadores de quantidade percentual de novos casos, letalidade, percentual de ocupação na rede hospitalar e de isolamento social.

Dessa maneira, a UFPB, por estar inserida na Paraíba, se guiará também pela classificação dos municípios segundo as bandeiras atribuídas pela Secretaria de Saúde do Governo Estadual e pelas diretrizes municipais.

Portanto, à guisa de conclusão do presente tópico, tem-se que não é válido nem pertinente que Centros, Departamentos ou outros Órgãos da Universidade Federal da Paraíba adotem medidas isoladas que envolvam decisões sanitárias restritivas relativas ao retorno ao trabalho e às aulas presenciais, competindo à Lei a definição de tais questões.

[...]

16. A Procuradoria Federal junto à Universidade Federal de Minas Gerais (PF/UFGM) manifestou-se sobre o assunto no mesmo sentido (Parecer n. 00487/2021/JUR/PFUFMG/PGF/AGU):

[...]

13. Nesse sentido, todos os entes federativos, no âmbito de sua autonomia, são competentes para autorizarem a prática e retorno de atividades, bem como a definição das medidas de protocolo para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública decorrente do coronavírus.

14. Da ementa do acórdão que julgou conjuntamente as ADI's nº 6586 e nº 6587 é possível extrair a conclusão de que a obrigatoriedade da vacinação não contempla a imunização forçada, assegurando-se o direito individual à liberdade de consciência, de garantia de integridade física e disposição sobre o próprio corpo e liberdade de convicções religiosas, políticas e ideológicas.

15. Todavia, a obrigatoriedade da vacinação pode ser levada a efeito por medidas indiretas que impliquem restrições a outras liberdades individuais, reguardando-se, de outro lado, direito social à saúde. Essas medidas indiretas restritivas de algumas liberdades individuais podem abranger vedações ao exercício de determinadas atividades e de frequência de certos locais, bem como sanções em caso de descumprimento, **desde que expressamente previstas em lei, em respeito ao princípio da reserva legal.**

16. Em apertada síntese, a partir da análise dos julgados das duas ADI's nº 6586 e nº 6587, podem ser extraídos os seguintes desdobramentos:

16.1 - A compulsoriedade da vacina não implica "vacinação forçada" ou coação física, **protegendo-se a liberdade individual do usuário quanto à sua integridade física, psíquica e moral, a intangibilidade de seu corpo e sua liberdade de consciência, convicções filosóficas, religiosas e ideológicas;**

16.2 - A compulsoriedade da vacina, como manifestação do direito social à saúde, de conteúdo prestacional consubstanciado na obrigatoriedade de fornecimento pelo Poder Público, também se concretiza por **medidas indiretas de restrição a outras liberdades individuais (restrição de realização de certas atividades e locomoção), desde que tais medidas indiretas estejam previstas em lei ou sejam decorrentes de lei;**

16.3 - Tais medidas indiretas, com as limitações expostas, podem ser implementadas por meio de leis em sentido estrito (atos normativos legislativos) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, respeitadas as respectivas esferas de competência.

17. Feita uma exposição inicial a partir da jurisprudência, o item 16.2 deste parecer delimita o recorte que mais importa a esta análise, qual seja: o princípio da reserva legal e a necessidade de lei em sentido estrito (emanada do Poder Legislativo da União, dos Estados ou dos Municípios) para o estabelecimento de medidas indiretas restritivas de alguns direitos/liberdades individuais, consubstanciadas na exigência de determinadas condutas, na limitação ao exercício de determinadas atividades ou no impedimento de frequência a certos locais.

[...]

32. Por todo o exposto, e considerando que o art. 3º, III, alínea "d" da Lei Federal nº 13.979/2020 não detalhou o "como" ou as formas de implementação (medidas indiretas) que asseguram a compulsoriedade da vacina, **resta absolutamente clara a necessidade de nova lei (ato legislativo municipal, estadual ou federal) que preveja tais medidas indiretas, ainda que venham atos administrativos decorrentes dessa mesma lei.**

[...]

39. Com efeito, a exigência de comprovação da vacinação, como limitação de direitos individuais, medida indireta decorrente da obrigatoriedade de vacinação em si, deve ser oriunda do Poder Legislativo de entes político-federativos, não podendo ser instituída por atos administrativos no âmbito da autonomia universitária.

[...]

17. Por fim, importante reprimir excertos pertinentes da Nota n. 01680/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU, emitida pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação:

[...]

16. Pois bem. Dentro dessa perspectiva de retorno às atividades presenciais, que deve ser decidida no âmbito da autonomia administrativa de cada instituição, o ponto de divergência apontado pelo Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal refere-se à exigência de vacinação contra a Covid-19 pela comunidade acadêmica das IFES (servidores, docentes e discentes), como condicionante ao retorno das atividades presenciais da instituição.

17. A Lei nº 13.379, de 06 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, objetivando a proteção da coletividade, estabelece, como uma das medidas de enfrentamento, que as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, a determinação de realização compulsória de vacinação e outras medidas profiláticas.

18. Sobre o assunto, tramitaram no Supremo Tribunal Federal duas ações diretas de inconstitucionalidade – ADIS 6586 E 6587, em que se questionou, em síntese, a se a vacinação pode ser compulsória e a qual ou quais entes federativos compete adotar medidas relativas à vacinação no combate à pandemia da Covid-19, restando fixada a seguinte tese de julgamento:

“(I) A vacinação compulsória não significa vacinação forçada, porquanto facultada sempre a recusa 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 (II) tais medidas, com as limitações acima expostas, podem ser implementadas tanto pela União como pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, respeitadas as respectivas esferas de competência”.

19. Assim, aplicando-se a tese jurídica na análise da situação dos autos, entende-se que não é possível a imposição da obrigatoriedade da vacinação da comunidade acadêmica como requisito para o retorno às atividades presenciais. Todavia, é possível, desde que haja previsão na lei ou desta decorra, a imposição de medidas indiretas que visem à sua implementação, como a restrição ao exercício de atividades ou à frequência de determinados lugares àqueles que não estejam vacinados.

20. Por outro lado, estando apto a receber a imunização contra a Covid-19, a recusa em se vacinar não poderá ser utilizada como impedimento ao retorno às atividades presenciais das IFES, pelos servidores e discentes.

21. A autonomia conferida às IFES, nos termos do artigo 207, da Carta Magna, consiste no poder de autodeterminação e elaboração de normas relativas à organização e funcionamento de seus serviços e patrimônio próprios, o qual deverá ser exercido nos limites da Constituição e das leis atinentes à matéria.

22. O fato de gozar de autonomia não retira da autarquia a qualidade de integrantes da administração indireta, nem afasta, em consequência, a sua subordinação ao princípio constitucional da legalidade que rege à Administração Pública como um todo, sob pena de ser confundido com soberania.

23. Deste modo, não é possível às IFES estabelecer a exigência de vacinação contra a Covid-19 como condicionante ao retorno das atividades presenciais, competindo-lhes a implementação dos protocolos sanitários, a observância das diretrizes estabelecidas

pela Resolução CNE/CP Nº 2, de 5 de agosto de 2021, dentre outras medidas estabelecidas pelas autoridades locais, para a implementação do retorno seguro das atividades presenciais.
[...]

18. **Por todo o exposto, inviável que limitações sejam impostas por atos normativos inferiores a lei (como é o caso de decretos, ou atos normativos internos da Instituição). E, considerando que até o momento não há lei formal que determine qualquer espécie de limitação de atividades para não vacinados, tais exigências não possuem amparo legal.**

19. Por fim, importante destacar a recém publicada Instrução Normativa SGP/SEDGG/ME Nº 90, de 28 de setembro de 2021, no âmbito federal, a qual igualmente não previu nas orientações aos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC qualquer exigência de vacinação para o retorno gradual e seguro ao trabalho presencial.

III. Conclusão

20. Com as ponderações acima, respondo aos questionamentos formulados na consulta. Havendo quaisquer outras dúvidas, retornem os autos a esta Procuradoria Federal para esclarecimentos.

21. É o parecer. Ao Excelentíssimo Procurador-Chefe da PF-UFFS, para os fins do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 05 de outubro de 2009.

Chapecó, 25 de outubro de 2021.

(assinado eletronicamente)
ROCHELE VANZIN BIGOLIN
Procuradora Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23205022790202116 e da chave de acesso ef4bdbad

Documento assinado eletronicamente por ROCHELE VANZIN BIGOLIN, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 749539298 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ROCHELE VANZIN BIGOLIN. Data e Hora: 25-10-2021 09:22. Número de Série: 13733139. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
PF-UFFS

DESPACHO n. 00260/2021/PF-UFFS/PFUUFFS/PGF/AGU

NUP: 23205.022790/2021-16

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL - UFFS

ASSUNTOS: COVID-19

1. Ciente.
2. Considerando o disposto na Portaria AGU nº 1.399, de 05 de outubro de 2009, **aprovo** o Parecer nº 264/2021/PF-UFFS/PFUUFFS/PGF/AGU, da lavra da Exma. Procuradora Federal Rochele Vanzin Bigolin, analisado em regime de extrema urgência.
3. Em resumo, à luz da vinculante decisão exarada pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.586, qualquer previsão de medidas restritivas indiretas, tais como restrição ao exercício de certas atividades ou à frequência de determinados lugares, apenas será possível juridicamente se prevista em lei formal de qualquer dos entes federativos (União, Estados ou Municípios).
4. Respondendo objetivamente o Ofício nº 268/2021 - GR, enquanto inexistir lei formal de qualquer dos entes políticos em que situada a UFFS, a exigência de vacinação ou apresentação de teste negativo da COVID-19 a estudantes, professores, técnicos e demais pessoas como condição para ingresso nos seus espaços afigura-se ilegal.
5. De outro lado, cumpre reafirmar que competem às IFES "a implementação dos protocolos sanitários, a observância das diretrizes estabelecidas pela Resolução CNE/CP Nº 2, de 5 de agosto de 2021, dentre outras medidas estabelecidas pelas autoridades locais, para a implementação do retorno seguro das atividades presenciais" (item 23 da Nota n. 01680/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU, NUP nº 23081.064803/2021-78).
6. Por fim, especificamente quanto aos servidores públicos, devem ser observadas estritamente as previsões da Instrução Normativa SGP/SEDGG/ME nº 90, de 28 de setembro de 2021.
7. Ao Magnífico Reitor da UFFS, para as providências decorrentes.

Chapecó, 25 de outubro de 2021.

(assinado eletronicamente)
ROSANO AUGUSTO KAMMERS
Procurador-Chefe da PF-UFFS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23205022790202116 e da chave de acesso ef4bdbad

Documento assinado eletronicamente por ROSANO AUGUSTO KAMMERS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 752543056 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ROSANO AUGUSTO KAMMERS. Data e Hora: 25-10-2021 10:56. Número de Série: 13193730. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
