



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA  
DO AMAZONAS  
GABINETE

RUA FERREIRA PENA, Nº 1109, CENTRO, CEP 69.025-010, MANAUS/AM. FONE: (92) 3306-0010

**PARECER n. 00165/2021/GAB/PF/IFAM/PGF/AGU**

**NUP: 23443.016317/2021-97**

**INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO AMAZONAS - IFAM**

**ASSUNTOS: CONSULTA**

EMENTA: COVID-19. RETORNO ÀS ATIVIDADES PRESENCIAIS. MEDIDAS SANITÁRIAS DE BIOSSEGURANÇA. CONTROVÉRSIA JURÍDICA. STF. ATRIBUIÇÕES SANITÁRIAS E FISCALIZATÓRIAS. LEGALIDADE. AUTONOMIA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DOS ENTES FEDERADOS. ADPF 673. PRECEDENTES DO STF. CONFLITO DE MEDIDAS LEGISLATIVA. COMPETÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (IFES). AUSÊNCIA DE PODER DE POLÍCIA EM RELAÇÃO À MATÉRIA. MATÉRIA SUBMETIDA AO DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA DA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL.

## **I - RELATÓRIO**

1. Inicialmente, destaco que foi solicitada urgência na análise do feito, ocorre que não foram atendidos os requisitos previstos na Portaria Conjunta n. 01/2021 - PF IFAM/Reitoria,<sup>[1]</sup> eis que ausente a manifestação formal do Magnífico Reitor acerca da urgência na necessidade de análise.
2. Destaco que este procedimento vem sendo corriqueiramente violado por diversos setores do IFAM que parecem ignorar a regra fixada na mencionada Portaria.
3. Assim, os próximos processos que vierem com o pedido de análise urgente ou prioritária, que não preencherem os requisitos da Portaria Conjunta n. 01/2021 - PF IFAM/Reitoria, não serão priorizados para análise dentro do prazo de 5 (cinco) dias.
4. Feitas essas considerações, passo a me debruçar sobre o caso concreto.
5. Trata-se de consulta jurídica submetida, encaminhada pelo Gabinete da Reitoria, relacionada vacinação compulsória para os funcionários do IFAM para análise e emissão de Parecer jurídico.
6. As dúvidas foram sintetizadas da seguinte maneira:

- 1 - Tendo como base o art. 116 da lei 8.112/1990, o IFAM pode exigir apresentação dos comprovantes de vacinação dos servidores ?
- 2 - Sendo sim para o item, qual o procedimento que o IFAM deve adotar em caso de recusa do servidor em apresentar o comprovante ?
- 3 - Quais os procedimentos que o IFAM pode adotar no caso de servidores que não queiram se vacinar?

7. É o relatório.

## **II - DA ANÁLISE JURÍDICA**

8. Preliminarmente, cabe registrar que a presente manifestação toma por base exclusivamente os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe e que, consoante preceitua o artigo 131 da Constituição Federal de 1988, assim como preveem os artigos 11 e 18 da Lei Complementar nº 73/1993 e o artigo 10 da Lei nº 10.480/2002, incumbe a este órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculado à Advocacia-Geral da União, prestar consultoria sob o prisma jurídico e em auxílio ao controle da legalidade dos atos administrativos, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da instituição que assessora, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa, ainda que sobre estes possa eventualmente realizar sugestões de atuação.

9. Desde já, importa destacar que a matéria em apreço foi submetida à análise do Departamento de Consultoria (DEPCONSU) da Procuradoria-Geral Federal (PGF), cujo entendimento será vinculante a esta Procuradoria Federal junto ao IFAM.

10. O conflito de entendimentos foi suscitado entre a manifestação da Procuradoria Federal junto à Universidade Federal da Paraíba - PF-UFPB se posicionou da seguinte forma no PARECER n. 00225/2021/DEPJUR/PFUFPP/PGF/AGU (NUP 23074.082110/2021-56):

*4.1. No momento, não há fundamento jurídico ou normativo no país para se criar limitações a atividades educacionais por falta de vacinação contra a COVID-19.*

*4.2. As normas sanitárias para retorno seguro às atividades presenciais no âmbito da UFPB são aquelas definidas a partir de lei em sentido estrito, conforme inciso II do art.5º da Constituição e decisões do STF nas ADIs nº 6586 e nº 6587.*

*4.3. As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) não possuem poder de polícia para criar, fiscalizar ou aplicar medidas de saúde, multas ou outras sanções, diretas ou indiretas, por descumprimento de normas sanitárias.*

*4.4. A inclusão dos grupos de risco e dos trabalhadores da educação nos grupos prioritários do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19, do Ministério da Saúde, possui repercussão na esfera pública, razão pela qual, após 14 (quatorze) dias da oferta da segunda dose do imunizante ou da dose única (conforme a vacina disponibilizada), não poderá o trabalhador da educação opor objeção ao retorno ao trabalho, que se impõe após o período de imunização - com uso obrigatório de máscaras de proteção individual (art. 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020) e obedecidos os protocolos do Plano UFPB de Retorno Gradual das Atividades Presenciais.*

11. Em sentido diverso, a Procuradoria Federal junto à Fundação Universidade de Brasília - PF-FUB concluiu suas orientações à instituição assessorada, conforme PARECER n. 00242/2021/CONS/PFFUB/PGF/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 00016/2021/CONS/PFFUB/PGF/AGU (23106.091663/2021-85), nos seguintes termos:

*59. Ante o exposto, opina-se pela possibilidade de estabelecimento de imunização completa contra covid-19 como requisito para o retorno presencial das atividades no âmbito da UnB, especialmente ao se considerar que:*

*- o regramento atinente à organização institucional referente ao retorno presencial das atividades na UnB insere-se no âmbito de sua autonomia universitária, nos termos do art. 207 da Constituição e dos arts. 53 e 54 da LDB. Portanto, compete à própria universidade a disciplina normativa da matéria, que envolve um poder de decisão estritamente vinculado à sua finalidade institucional, abrangendo a avaliação da pertinência e segurança dessa retomada;*

*- nas informações técnicas trazidas, são destacados pontos essenciais a serem considerados, tais como: a eficácia comprovada das vacinas contra covid-19; o fato de que a aceitação de pessoas não imunizadas no campus da UnB aumentaria o risco de infecção e evolução de casos graves para internação e óbito; a grande dimensão de pessoas integrantes da comunidade universitária; e a maior transmissibilidade da variante Delta;*

*- a medida a ser adotada, além de primar pelo direito coletivo à saúde, reveste-se de razoabilidade, possibilitando um retorno seguro, com uma menor probabilidade de infecção entre as pessoas que presencialmente irão desempenhar as suas atividades nos campus, contribuindo, por conseguinte, para uma maior adesão e possivelmente melhor aproveitamento das atividades acadêmicas;*

*- não se verifica, na hipótese, prejuízo ou restrição a direitos individuais, tendo em vista que os demais indivíduos poderão continuar a exercer as atividades remotamente (estejam eles vacinados ou não). Isso porque inicialmente deverá ser contemplada uma pequena parcela da comunidade universitária e inclusive pessoas já vacinadas poderão estar fora dessa parcela.*

12. Nos termos da manifestação do Despacho nº. 00166/2021/GAB/DEPCONSU/PGF/AGU (NUP 23081.064803/2021-78), tem-se o seguinte:

O contexto acima delineado permite inferir que, a uma, a questão enfrentada pelos órgãos de execução da PGF efetivamente possui alta relevância para as instituições assessoradas e, a duas, há evidente divergência quanto aos posicionamentos jurídicos apresentados, razão pela qual reputo cabível a atuação do DEPCONSU visando uniformizar o entendimento da PGF a respeito, conforme o disposto no artigo 33, VII, e 39, I e III, da Portaria PGF nº 338, de 12 de maio de 2016.

13. **Dito isso, chamamos atenção que é necessário aguardar o posicionamento do DEPCONSU.**

14. Atualmente a demanda aguarda a manifestação da (i) **Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde - CONJUR-MS**, tendo em vista os aspectos sanitários envolvidos na consulta, sob o panorama do Plano Nacional de Imunizações e do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação Contra a Covid-19, observado o disposto no artigo 47 da Lei nº13.844, de 18 de junho de 2019, no artigo 3º, §§ 5º e 7º, da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020; (ii) à **Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN**, considerando-se a pertinência da controvérsia com as atribuições afetas ao órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal, sob a responsabilidade do Ministério da Economia, observado o disposto nos artigos 31, XVIII, e 33 da Lei nº 13.844, de 2019, e especialmente o disciplinado na Instrução Normativa nº 109, de 29 de outubro de 2021; e (iii) à **Consultoria Jurídica do Ministério da Educação - CONJUR-MEC**, em razão dos aspectos educacionais alusivos à divergência instaurada, observado o disposto no artigo 33 da Lei nº 13.844, de 2019, e, especialmente, o estabelecido na Resolução CNE/CP nº 2, de 5 de agosto de 2021, que dispõe sobre as Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação de medidas no retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar.

### III - DO MÉRITO

15. Enquanto não há manifestação por parte do DEPCONSU/PGF, a fim de uniformizar o entendimento da PGF a respeito do tema, cumpre fazer algumas observações sobre a matéria, **repisando-se que o entendimento que deverá prevalecer é aquele que será exarado pelo Departamento de Consultoria, que pode ou não coincidir com a tese aqui esposada.**

16. Para a melhor compreensão do tema, entende-se necessário fazer algumas considerações sobre a legalidade e as competências do IFAM em relação a medidas restritivas de prevenção e combate ao COVID-19, antes da análise concreta da situação dos servidores do Instituto Federal.

#### III.1) DA LEGALIDADE

17. Em relação ao tema da consulta, o art. 3º, III-A da Lei 13.979/2020 estabeleceu que, para o enfrentamento da pandemia as autoridades, no âmbito de sua competência, poderiam adotar, dentre outras, medida de vacinação compulsória:

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](#))

III - determinação de realização compulsória de:

d) vacinação e outras medidas profiláticas; ou

18. Em decisão monocrática do Ministro Marco Aurélio de Mello, na ADI 6341, *referendada pelo Plenário do STF*, o Supremo Tribunal Federal determinou a competência concorrente para Estados e Municípios decidirem sobre as medidas de (i) *isolamento*, (ii) *quarentena*, (iii) *restrição excepcional e temporária de circulação por rodovias, portos ou aeroportos de entrada e saída no país* (conforme recomendação da ANVISA), e (iv) *locomção interestadual e intermunicipal*.

19. Portanto, **compete ao legislador federal, estadual ou municipal, dentro do âmbito de competência de cada um deles**, a autorização para o retorno de atividades e aulas presenciais, bem como a definição das medidas de protocolo para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública decorrente do coronavírus.

20. A previsão geral da legalidade no direito brasileiro (Constituição Federal, art. 5º, II), coloca a lei como (1) limite da conduta privada e como (2) fundamento único e necessário de toda atuação administrativa. Por isso, a autonomia universitária prevista no art. 207 da Constituição não implica numa exceção à regra geral da legalidade, não serve de licença para o descumprimento das leis e dos regulamentos feitos a partir da norma legal.

21. Assim, o administrador, ao exercer os atos necessários para a consecução dos fins do Instituto Federal, deve obediência a essa legalidade e aos princípios trazidos pela Constituição à atividade administrativa, como a moralidade, a impessoalidade, a publicidade, a eficiência e a razoabilidade (adequação entre a conduta da administração e o fato). Aqui entram os regulamentos do IFAM (*rectius*, as resoluções dos seus conselhos superiores), sobre os quais Pontes de Miranda diz:

"O poder regulamentar é o que se exerce sem criação de regras jurídicas que alterem as leis existentes e sem alteração da própria lei regulamentada.

Nem o Poder Executivo pode alterar regras jurídicas constantes de lei, a pretexto de editar decretos para a sua fiel execução, ou regulamentos concernentes a elas, nem tal atribuição pode provir de permissão ou imposição legal de alterar regras legais, ou estendê-las, ou limitá-las. Sòmente se admite que o Poder Executivo aplique a lei, se a incidência não é automática, ou que proceda à verificação e cálculos em que nenhum arbítrio lhe fique.

(...)

Regulamentar é edictar regras que se limitem a adaptar a atividade humana ao texto, e não o texto à atividade humana.

(...)

Se a lei, em relação à Constituição, ou o decreto ou regulamento, em relação à lei, reproduz a regra jurídica hierarquicamente superior, com podamento, acréscimo, substituição, ou pontuação deformante, o Poder Legislativo, que edictou tal lei, ou o Poder Executivo, que lançou tal decreto ou regulamento, exorbitou das suas funções, e é nulo o que se afasta do texto inserto, deturpando-o." (Comentários à Constituição de 1967 com a emenda n. 1, de 1969. 2ª ed. São Paulo: RT, 1970. T. 3. p. 312).

22. E complementa, ainda, sobre os limites materiais dos regulamentos (p. 316):

"Tampouco pode êle limitar, modificar ou ampliar direitos, deveres, pretensões, obrigações, ações ou exceções. Não pode facultar o que na lei se proíbe, nem lhe procurar exceções à proibição, salvo se estão implícitas. Nem ordenar o que a lei não ordena. Se a regra jurídica é impositiva, ou proibitiva, isto é, de direito cogente, ao regulamento não é dado torná-la regra jurídica dispositiva ou interpretativa. Sedispositiva, lícito não lhe é fazê-la interpretativa ou cogente (imperativa, proibitiva). Se interpretativa, não pode mudá-la em cogente ou em dispositiva. O regulamento é proposta de interpretação ou conjunto de normas de direito formal administrativo".

23. Por isso que sempre se disse, repetindo Seabra Fagundes, que o papel do administrador público é o de "aplicar a lei de ofício". Cabe a ele executar fielmente o comando do Legislativo. Desenvolvendo sua atividade "debaixo" de uma ordem jurídica, a função administrativa é "aquela pela qual o Estado determina situações jurídicas individuais, concorre para a sua formação e pratica atos materiais" (Seabra Fagundes, *O Contrôlo dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967. p. 20). Cabe ao agente público individualizar e dar realidade aos preceitos legais.

24. **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.**

25. 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.

26. 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.**

27. **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.**

### **III.2) DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA DISCIPLINAR O FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS FEDERAIS**

28. A necessidade de legalidade na origem das restrições leva a outro questionamento atinente à natureza da lei que pode impor tais restrições de prevenção ou combate ao COVID-19 no âmbito de uma autarquia federal: se lei da União, dos Estados ou dos Municípios teriam a mesma validade e eficácia.

29. O Supremo Tribunal Federal, em decisões recentes (ADPF nº 672; ADI nº 6341; Rcl. 39871) assentou a possibilidade de prevalência legislativa de norma estadual ou municipal quando em eventual conflito com a legislação federal/nacional, em se tratando de competência concorrente.

30. O ponto controvertido não é esse, até porque o Supremo Tribunal já assinalou, nas decisões dos Ministros-Relatores, sua interpretação no sentido da permissibilidade do exercício conjunto do edifício legislativo levando por força da competência concorrente.

31. Em verdade, merece destaque a eventual a violação da autonomia administrativa da União para disciplinar a organização e funcionamento das entidades e órgãos que integram a Administração Federal. Vale dizer, o produto do exercício da competência legislativa concorrente pelos Estados e Municípios, em matéria de defesa e proteção a Saúde ou Poder de Polícia Sanitária, não pode incidir sobre a organização e funcionamento da Administração Federal.

32. Com efeito, a decisão monocrática do Ministro Alexandre de Moraes nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672, reconhece o exercício da competência concorrente dos Governos Estaduais e Distritais e suplementar dos Governos Municipais, independentemente de ato federal em sentido contrário. Eis o conteúdo da manifestação, *in verbis*:

#### **ADPF 672**

Por outro lado, em respeito ao Federalismo e suas regras constitucionais de distribuição de competência consagradas constitucionalmente, assiste razão à requerente no tocante ao pedido de concessão de medida liminar, “para que seja determinado o respeito às determinações dos governadores e prefeitos quanto ao funcionamento das atividades econômicas e as regras de aglomeração”. A adoção constitucional do Estado Federal gravita em torno do princípio da autonomia das entidades federativas, que pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias. 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 artigo 23, a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Igualmente, nos termos do artigo 24, 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 artigo 30, inciso 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 8.080/1990), 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, I, da Lei 8.080/1990). As regras de repartição de competências administrativas e legislativas deverão ser respeitadas na interpretação e aplicação da Lei 13.979/20, do Decreto Legislativo 6/20 e dos Decretos presidenciais 10.282 e 10.292, ambos de 2020, observando-se, de “maneira explícita”, como bem ressaltado pelo eminente Ministro MARCO AURÉLIO, ao conceder medida acauteladora na ADI 6341, “no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente”

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, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial de Saúde) e vários estudos técnicos científicos, como por exemplo, os estudos realizados pelo Imperial College of London, a partir de modelos matemáticos (The Global Impact of COVID-19 and Strategies for Mitigation and Suppression, vários autores; Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID19 mortality and healthcare demand, vários autores).

Presentes, portanto, a plausibilidade inequívoca de eventual conflito

federativo e os evidentes riscos sociais e à saúde pública com perigo de lesão irreparável, **CONCEDO PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR** na arguição de descumprimento de preceito fundamental, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para DETERMINAR a efetiva observância dos artigos 23, II e IX; 24, XII; 30, II e 198, todos da Constituição Federal na aplicação da Lei 13.979/20 e dispositivos conexos, **RECONHECENDO E ASSEGURANDO O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS GOVERNOS ESTADUAIS E DISTRITAL E SUPLEMENTAR DOS GOVERNOS MUNICIPAIS**, cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como, a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outras; **INDEPENDENTEMENTE DE SUPERVENIÊNCIA DE ATO FEDERAL EM SENTIDO CONTRÁRIO**, sem prejuízo da **COMPETÊNCIA GERAL DA UNIÃO** para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário.

Obviamente, a validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal poderá ser analisada individualmente.

33. Na mesma linha, a decisão monocrática do Ministro Marco Aurélio nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341 MC/DF, cujo conteúdo assinalou o exercício da competência da união não afasta a competência concorrente dos Estados e Municípios, em termos de saúde e sanitários. Assim, assinalou a competência concorrente. Eis o conteúdo da decisão monocrática:

Vê-se que a medida provisória, ante quadro revelador de urgência e necessidade de disciplina, foi editada com a finalidade de mitigar-se a crise internacional que chegou ao Brasil, muito embora no território brasileiro ainda esteja, segundo alguns técnicos, embrionária. Há de ter-se a visão voltada ao coletivo, ou seja, à saúde pública, mostrando-se interessados todos os cidadãos. O artigo 3º, cabeça, remete às atribuições, das autoridades, quanto às medidas a serem implementadas. Não se pode ver transgressão a preceito da Constituição Federal. As providências não afastam atos a serem praticados por Estado, o Distrito Federal e Município considerada a competência concorrente na forma do artigo 23, inciso II, da Lei Maior. Também não vinga o articulado quanto à reserva de lei complementar. Descabe a óptica no sentido de o tema somente poder ser objeto de abordagem e disciplina mediante lei de envergadura maior. Presentes urgência e necessidade de ter-se disciplina geral de abrangência nacional, há de concluir-se que, a tempo e modo, atuou o Presidente da República – Jair Bolsonaro – ao editar a Medida Provisória. O que nela se contém – repita-se à exaustão – não afasta a competência concorrente, em termos de saúde, dos Estados e Municípios. Surge acolhível o que pretendido, sob o ângulo acautelador, no item a.2 da peça inicial, assentando-se, no campo, há de ser reconhecido, simplesmente formal, que a disciplina decorrente da Medida Provisória nº 926/2020, no que imprimiu nova redação ao artigo 3º da Lei federal nº 9.868/1999, não afasta a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. 3. Defiro, em parte, a medida acauteladora, para tornar explícita, no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente.

34. A medida cautelar em ADI foi referendada, acrescida de interpretação conforme à Constituição do §9º do art. 3º da Lei nº 13.979, a fim de esclarecer que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços e atividades essenciais.

35. A respeito de tal decisão, considerando solicitação da Subchefia para Assuntos Institucionais da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República, a Secretaria-Geral de Contencioso da AGU emitiu o PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00092/2020/SGCT/AGU (0088693-70.2020.1.00.0000), entendendo pelo caráter imperativo e exequibilidade imediata do decisum, nos seguintes termos:

[...]

O acréscimo, pelo Colegiado, de interpretação conforme a Constituição do artigo 3º, § 9º, da Lei nº 13.979/2020, decorreu de adesão ao voto do Ministro Edson Fachin.

No referido voto, o Ministro explicitou que, tratando-se de emergência sanitária, seria necessária a atuação de todos os entes federativos, de forma cooperada, tanto sob o ponto de vista do artigo 23, quanto do artigo 24 da Constituição da República.

Nos termos do artigo 198, inciso I, do Texto Constitucional, afirmou que o caminho mais seguro para o alicerce do exercício da competência dos entes federados seria aquele contido na Lei nº 8.080/1990, que enfatiza a descentralização dos serviços para os Municípios (artigo 7º, inciso IX, alínea “a”). Fundamentou-se, também, no fato de que a Lei nº 13.979/2020 decorreria da competência da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, a qual não interferiria na competência dos demais entes para a realização dos serviços de saúde.

Além disso, afirmou que o instrumento apto a veicular a cooperação federativa seria a lei – seja geral, na forma do artigo 24, § 1º, seja complementar, nos termos do artigo 22, parágrafo único, ambos da Constituição da República – e que, no silêncio do Congresso Nacional, não poderia ser tolhido o exercício da competência dos demais entes.

O Ministro Edson Fachin também ressaltou a necessidade situar-se a defesa da saúde em parâmetros equiparados ou superiores àqueles contidos no Regulamento Sanitário Internacional aprovado pela Organização Mundial da Saúde, tanto em razão de seu caráter vinculante, marcado por sua internalização sem ressalvas (Decreto nº 10.212/2020), quanto pela expertise da referida organização internacional sobre a matéria.

Nesse contexto, conclui-se que o julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341 manteve a validade e a eficácia dos dispositivos da Lei nº 13.979/2020 impugnados, estabelecendo que as ações da União não interferem no exercício das competências constitucionais dos demais entes federados. Além disso, conferiu interpretação conforme a Constituição ao artigo 3º, § 9º, do referido diploma legislativo, para fixar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do artigo 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais.

Em relação ao alcance subjetivo da decisão em vértice, esta possui eficácia contra todos e efeito vinculante, na forma do que prevê o § 1º do artigo 11 da Lei nº 9.868/1999.

[...]

36. Percebe-se, pelo conjunto decisório, e do conteúdo do PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00092/2020/SGCT/AGU, que ficou estabelecida a interpretação de que o Presidente da República, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição, poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais.

37. **Qualquer interpretação que caminhe no sentido de que decretos estaduais e municipais têm o poder de interditar ou restringir atividades administrativas essenciais - inclusive terceirizadas - federais avançaria sobre essa competência reservada da União para dispor sobre o funcionamento e organização da Administração Federal.**

38. É preciso compreender que a integração, no mesmo território, dos vários níveis de governo não permite a interferência na organização de um sobre o outro. É ponto marcante do Estado Federal a coexistência de várias esferas de governo relacionando-se em harmonia e produzindo cooperação. A integração das entidade em um só Estado impõe-lhes limites para a convivência equilibrada das ordens jurídicas engendradas pela descentralização política. Interpretar de modo contrário poderia ocasionar, *reductio ad absurdum*, o fechamento do Palácio do Planalto, do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas da União, por ato do Governo do Distrito Federal.

39. Portanto, observa-se claramente que, em respeito à autonomia político-administrativa dos entes federados, decretos estaduais e municipais não podem impor a ente distinto, *in casu*, a União (a cuja Administração pertence o IFAM), o afastamento da definição do que considera como serviço público essencial em sua esfera de atuação, tema esse de sua competência exclusiva.

40. O mesmo vale para a organização e funcionamento de cada estrutura administrativa, competindo a cada pessoa política legislar sobre sua estrutura administrativa.

41. No artigo intitulado “Autonomia política dos entes federados” (disponível em: <http://raquelcarvalho.com.br/2019/02/26/autonomia-politica-dos-entes-federados/>), a administrativista Raquel Carvalho, discorre:

(...) Assim, na Federação brasileira a capacidade de auto-organização das pessoas federativas exige que lhes seja reservada a competência para promulgar estatutos normativos básicos regulamentadores das linhas mestras da sua estrutura orgânica e da conseqüente atuação administrativa. Em relação aos Estados membros, corrobora tal premissa o princípio clássico do federalismo constitucional, a saber, o dos poderes reservados que promanam das competências não vedadas aos Estados (artigo 25, § 1º da CR/88).

42. Destarte, a própria autonomia decorrente do sistema federativo adotado na Constituição da República e reconhecida, expressamente, às pessoas federativas lhes confere a prerrogativa de dispor, em sede normativa própria, sobre a sua estrutura administrativa. Na verdade, a competência dos entes da federação para organizar suas entidades e órgãos é consectário da autonomia político-administrativa de que dispõe, por força dos artigos 1º, 18 e 25 da Lei Magna.

43. Em seu artigo “O princípio federativo e a autonomia dos entes federados” (disponível em: [https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao058/Gabriela\\_Serafin.html](https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao058/Gabriela_Serafin.html)), a Juíza Federal Gabriela Pietsch Serafin pondera:

Tomado o termo em sua etimologia, tem-se autonomia como a faculdade conferida ou reconhecida a uma entidade de criar as suas próprias normas. Daí o entendimento mais comumente aceito no direito de constituir autonomia a capacidade política de uma entidade para governar-se a si mesma segundo leis próprias, criadas em esfera de competência definida por um poder soberano.

A autonomia das entidades federadas é garantida pela existência de competências próprias e exclusivas, que podem ser postas ao lado de outras complementares ou comuns, mas que assegurem um espaço de criação de direito por elas.

A noção de autonomia vincula-se, portanto, ao sistema de repartição de competências que determina a eficácia do próprio princípio federativo. A repartição de competências entre as entidades que o compõem é o elemento identificador da autonomia de cada qual e que torna eficiente o sistema de ordens jurídicas coordenadas e harmoniosas, conquanto diversas, em uma unidade, incidente sobre o mesmo território e submetendo o mesmo povo.

Para que esse consórcio de normas sistemicamente postas e simultaneamente aplicadas assegure a eficiência do sistema de direito, e não o seu entrave ou o conflito quando do seu cumprimento, é que se impõe a definição precisa do objeto, dos limites e das obrigações decorrentes da outorga de competências a cada qual das entidades. Daí a afirmativa de Francisco Campos no sentido de ser “imprescindível, em suma, um princípio ou uma regra de repartição de competências, de acordo com o qual se extremem umas das outras, em esferas distintas de exercício, as jurisdições, autoridades ou governos”.<sup>(36)</sup>

(...)

Sendo a federação um pacto de igualdade entre as pessoas políticas, e sendo a autonomia financeira o penhor da autonomia dos entes federados, tem-se que qualquer agressão, ainda que velada, a esses dogmas constitui inconstitucionalidade.

A autonomia dos entes formadores da União tem inúmeras conseqüências e implicações, mas a mais elementar é o reconhecimento, necessariamente implícito, de que cada Estado-membro regula e disciplina, por lei própria, sua respectiva administração. Cabe exclusivamente a cada Estado-membro dispor sobre a organização e o funcionamento de sua estrutura administrativa, de seus órgãos e de suas entidades.

A autonomia das entidades federadas configura-se pela garantia de auto-organização, de autogoverno e de autoadministração de todas elas. Para que tanto se dê é que se assegura a existência do denominado poder constituinte decorrente, pelo qual se elaboram as Constituições das entidades federadas.

A autonomia das entidades federativas deve ser preservada, sob pena de vermos comprometida a própria estrutura da federação, mas sem desconsiderar que o limite dessa mesma autonomia encontra-se estampado no texto constitucional.”

44. Logo, não há dúvidas de que compete a cada um dos entes federados definir as normas relacionadas à sua organização administrativa, não sendo aceitável que haja interferências nesse campo, sob pena de afronta direta ao

princípio da autonomia político-administrativa dos entes federados.

45. Assim, uma segunda conclusão é que somente a legislação federal poderia trazer medidas ainda mais restritivas em relação à organização e funcionamento das estruturas administrativas federais - onde se inclui o acesso aos serviços de educação superior -, em decorrência da competência exclusiva de cada ente federado para autorregular sua organização administrativa.

### III.3) DO RETORNO PRESENCIAL DE SERVIDORES

46. Em relação aos servidores do IFAM, observa-se que a legislação federal, a partir da Lei nº 13.979/2020, não traz qualquer regra que condicione 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, função 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).

47. A isso deve se somar a ponderação de que a inclusão dos grupos de risco e mesmo dos trabalhadores da educação no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19 do Ministério da Saúde possui repercussão na esfera pública, razão pela qual, após 14 (quatorze) dias da oferta da segunda dose do imunizante ou da dose única (conforme a vacina disponibilizada), não poderá o trabalhador da educação (servidor público ou empregado temporário) opor exceção ao retorno ao trabalho.

48. Se a vacinação é, no direito brasileiro, considerada de natureza compulsória (o que não significa vacinação forçada), a legação de não vacinação não poderá eximir o servidor de suas obrigações legais e tampouco funcionais, sob pena de malferimento ao primado do "*non venire contra factum proprium*" (ou da não adoção de comportamentos contraditórios).

49. Nesse sentido, em recentes julgamentos sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal (STF) fixou algumas teses sobre o assunto. No Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 1267879, foi fixada a tese de repercussão geral pela vacinação como política pública obrigatória:

“É constitucional a obrigatoriedade de imunização por meio de vacina que, registrada em órgão de vigilância sanitária, tenha sido incluída no plano nacional de imunizações; ou tenha sua aplicação obrigatória decretada em lei; ou seja objeto de determinação da União, dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios com base em consenso médico-científico. Em tais casos, não se caracteriza violação à liberdade de consciência e de convicção filosófica dos pais ou responsáveis, nem tampouco ao poder familiar”.

50. Como dito acima, a apreciação do STF se deu em relação à obrigatoriedade da vacinação, não da compulsoriedade da aplicação da vacina nas pessoas, o que ficou claro na inédita fixação das teses no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 6586 e nº 6587, *verbis*:

**"(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.**

(II) Tais medidas, com as limitações expostas, podem ser implementadas tanto pela União como pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, respeitadas as respectivas esferas de competência."

51. Logo, do ponto de vista jurídico, decorre desses julgamentos - que têm eficácia geral - que, 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, eventual opção do funcionário público por não se vacinar não poderá servir de fundamento legal para recusa ou mesmo para oposição de impedimento - por parte da Administração - ao retorno ao trabalho presencial.

### III.4) DO RETORNO PRESENCIAL DE DISCENTES

52. Em relação aos *discentes*, também é de se notar que não há na legislação vigente qualquer fundamento jurídico ou normativo para se criar limitações de atividades por falta de vacinação da COVID-19. As normas sanitárias para retorno seguro as atividades presenciais em cada setor são aquelas definidas pela lei, em consonância com a decisão do STF, acima referida. O retorno híbrido goza de respaldo legislativo e jurisdicional do Supremo Tribunal Federal. E mesmo o retorno presencial, em tese, pode ocorrer, desde que com uso obrigatório de máscaras de proteção individual (art. 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020) e obedecidos os protocolos do plano de retorno gradual das atividades no âmbito do IFAM.

53. Anote-se, em complemento, que em relação ao retorno à presencialidade em atividades de ensino, foram recentemente publicadas a Portaria Interministerial MEC/MS nº 5, de 4 de agosto de 2021, dos Ministérios da Educação e da Saúde, a Resolução CNE/CP nº 2, de 5 de agosto de 2021, do Conselho Nacional de Educação, e o Despacho ME/GM s/º, do Ministro da Educação, de 4 de agosto de 2021, homologando o Parecer CNE/CP nº 6/2021, do Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação - CP/CNE (seq. 37 do NUP 23001.000334/2020-21 do Sapiens), "que votou favoravelmente à aprovação de diretrizes nacionais orientadoras para a implementação de medidas no retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar, a serem adotadas pelos sistemas de ensino, instituições e redes escolares públicas, particulares, comunitárias e confessionais", não se localizando nesses documentos a exigência de comprovação de vacinação dentre os requisitos para o retorno.

54. **Logo, não estando a comprovação de vacinação prevista em lei 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 servidores e discentes. Os demais protocolos sanitários, por certo, deverão ser exigidos.**

### IV - CONCLUSÃO

55. **Assim, em face do exposto, esta Procuradoria Federal junto ao IFAM conclui que:**

**1 - Tendo como base o art. 116 da lei 8.112/1990, o IFAM pode exigir apresentação dos comprovantes de vacinação dos servidores ?** Não existe nenhuma lei federal tornando a vacinação obrigatória. Dito isso, entendo que o IFAM não pode exigir o comprovante de vacinação dos servidores.

**2 - Sendo sim para o item, qual o procedimento que o IFAM deve adotar em caso de recusa do servidor em apresentar o comprovante ?** A pergunta em apreço restou prejudicada em razão da resposta ao item 1.

**3 - Quais os procedimentos que o IFAM pode adotar no caso de servidores que não queiram se vacinar?** 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. Contudo, no caso do servidor não vacinado ser convocado para retornar ao trabalho presencial, este não pode se recusar ao retorno alegando que não recebeu o imunizante, sob pena de apuração disciplinar.

56. Contudo, destaco que a matéria foi submetida ao Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal em razão da sua complexidade e do vasto impacto que gerará no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior. Vale destacar que o entendimento do DEPCONSU será vinculante para esta Procuradoria Federal junto ao IFAM.

57. É o entendimento.

À Reitoria para ciência e posterior encaminhamento à PRODIN.

Manaus, 29 de setembro de 2021.

DANDARA VIEGAS DANTAS  
PROCURADORA-CHEFE DA PF/IFAM

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23443016317202197 e da chave de acesso 9f33ff76

#### Notas

1. <sup>^</sup> *Art. 12. A análise dos pedidos de consulta e de assessoramento jurídicos deverá ser realizada nos seguintes prazos: I – nos casos de consultas obrigatórias, em até 15 dias; II – nos casos de consultas voluntárias e do assessoramento previsto no inciso I do artigo 6º, em até 30 dias; III – nos casos de informações em mandados de segurança e habeas data, em até cinco dias; **IV – nos casos urgentes, assim caracterizados por manifestação formal do Reitor do IFAM, em até cinco dias;***

---

Documento assinado eletronicamente por DANDARA VIEGAS DANTAS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 734736156 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANDARA VIEGAS DANTAS. Data e Hora: 30-09-2021 16:26. Número de Série: 17333961. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---