



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL NA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO  
GABINETE DA PROCURADORIA FEDERAL

AV. FRANCISCO MOTA, 572, CAMPUS LESTE, BAIRRO PRESIDENTE COSTA E SILVA, MOSSORÓ/RN, CEP 59.625-900.

**PARECER nº 00066/2022/GAB/PF-UFERSA/PGF/AGU**

**NUP: 23091.003401/2022-69**

**INTERESSADOS:** GABINETE DA REITORIA - UFERSA.

**ASSUNTOS:** AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA.

**EMENTA:** ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. PARECER. GABINETE DA REITORIA. CONSULTA. PORTARIA/REITORIA Nº 76/2022. COVID-19. VACINAÇÃO OBRIGATÓRIA. COMPROVAÇÃO. VEÍCULO NORMATIVO. VÍCIO DE COMPETÊNCIA. ANULAÇÃO. AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA. POSSIBILIDADE. QUESTIONAMENTOS. ESCLARECIMENTOS. SUGESTÕES. OBSERVÂNCIA. MEDIDA QUE SE IMPÕE.

**1. RELATÓRIO.**

1. Trata-se de consulta realizada pelo Gabinete da Reitoria acerca da possibilidade de anulação da Portaria da Reitoria nº 76, de 21 de fevereiro de 2022, o qual trata sobre o recolhimento e análise dos comprovantes de vacinação contra COVID-19 atualizados dos servidores da UFERSA, tudo devidamente encaminhado para apreciação desta **Procuradoria Federal na UFERSA**, em obediência ao disposto no artigo 10, *caput*, da Lei nº 10.480/2002<sup>[1]</sup>. Além disso, o TCU, no Acórdão/Plenário nº 3.241/2013, já se manifestou nestes termos:

[...]

Conforme dispõe o artigo 2º, inciso II, alínea “b”, c/c artigo 11, inciso VI, alínea “a”, da Lei Complementar 73/1993 (Lei Orgânica da Advocacia Geral da União), e orientação normativa da Advocacia Geral da União, expressa nas Notas DECOR/CGU/AGU Nº 007/2007- SFT e 191/2008-MCL, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo são de competência exclusiva da Advocacia-Geral da União, dentre as quais se inclui a emissão de parecer prévio e obrigatório sobre a aprovação de minutas de contratos e de convênios a que alude o artigo 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993. Assim, tais atribuições não podem ser substituídas pelas opiniões emitidas pelos adjuntos jurídicos, assessores jurídicos civis e militares bacharéis em Direito, sendo-lhes facultado, no máximo, auxiliar os trabalhos jurídicos dos membros do AGU.

[...]

2. Os autos, encaminhados a esta Procuradoria Federal em **15/03/2022**<sup>[2]</sup>, estão instruídos com os seguintes elementos:

**Anex1**

**(a) portaria nº 76, de 21 de fevereiro de 2022;**

**Anex2**

**(b) resolução nº 8, de 17 de fevereiro de 2022;**

**Anex3**

(c) memorando eletrônico nº 145/2022 - PROGEPE, encaminhando os quantitativos de agentes públicos que apresentaram a comprovação de vacinação para COVID-19, emitido em **10/03/2022**;

**Anex4**

(d) minuta do despacho de anulação de Ato administrativo;

**Anex5**

(e) relatório sintético dos agentes públicos que responderam o formulário sobre a situação vacinal;

**Anex6**

(f) Despacho nº 726/2022, encaminhando consulta sobre a legalidade da Resolução CONSEPE nº 8/ 2022 e da Portaria Reitoria nº 76, de 21 de fevereiro de 2022, emitido em **14/03/2022**.

3. É o que merece relato. Passa-se, pois, a fundamentar.

**2. FUNDAMENTAÇÃO.**

4. Preliminarmente, urge esclarecer que a análise da pretensão levantada não deve adentrar nos aspectos eminentemente afetos à seara administrativa<sup>[3]-[4]</sup>, haja vista a falta de competência desta Procuradoria Federal para tal encargo, o que não afasta a análise das nuances fáticas ensejadoras do presente procedimento com vista ao atendimento dos fins esperados pela ordem jurídica; em termos mais claros, abstraindo-se do *mérito administrativo*, a presente análise restringe-se, unicamente, ao âmbito dos ditames legais em vigor e demais consectários fático-jurídicos ao evento apresentado. Feito este esclarecimento, passa-se ao objeto da consulta.

5. No âmbito da Administração Pública vige o princípio da indisponibilidade dos bens públicos, de maneira que, constado qualquer fato passível de causar danos ao patrimônio público material ou imaterial, o que inclui a ofensa aos princípios norteadores da atividade administrativa (artigo 37, *caput*, da CRFB, artigo 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/1999 e artigo 11, da Lei nº 8.429/1992), impõe-se a identificação dos agentes causadores do evento danoso e a aferição de sua culpabilidade, observada a prescrição ou a decadência, quando configuradas, para fins de aplicação de penalidades, bem como os responsáveis pela preservação do bem violado e/ou pela manutenção da ordem dos bens postos em custódia, uma vez que a culpa *in vigilando* também enseja a devida reprimenda legal, conforme as circunstâncias de cada caso, do servidor envolvido; já o Estado, por sua vez, responde de forma objetiva, isto é, independentemente de culpa aferível daquele (artigo 37, § 6º, da CRFB). Na hipótese, trata-se de **dúvida jurídica sobre a possibilidade de anulação da Portaria da Reitoria nº 76, de 21 de fevereiro de 2022, que dispõe sobre o recolhimento e a análise dos comprovantes de vacinação contra COVID-19 de servidores da UFERSA**. Desse modo, a situação exige a expedição de atos administrativos consentâneos com as normas legais cogentes, bem como observar toda a principiologia reinante no nosso ordenamento, tudo bem concertado, como quer a harmonia dos sistemas jurídicos coerentes e razoáveis.

6. Inicialmente, cumpre transcrever a consulta promovida, nesses termos:

Desse modo, considerando os possíveis efeitos concretos resultantes da edição da Portaria Reitoria nº 76, de 21 de fevereiro de 2022, e visando ao exercício da autotutela administrativa, o qual impõe à Administração pública o poder-dever de anular os seus próprios atos, quando eivados de ilegalidade, submetemos para análise da Procuradoria Federal o teor do aludido ato normativo para manifestação sobre os seus termos.

7. A consulta ventilada nos autos expressa uma legítima preocupação da Reitoria da UFERSA, porquanto adentra o universo das competências administrativas, sejam as decorrentes de leis, sejam as fundadas em atos normativos infralegais, mas, em qualquer hipótese, deve ser observada a competência devidamente disciplinada pela legislação, de modo que voluntarismos exegéticos não podem solapar a competência originária de qualquer autoridade pública, muito menos criar embaraço para o regular exercício das competências de órgãos colegiados. Primeiramente, é importante observar o que dispõe a Portaria da Reitoria nº 76, de 21 de fevereiro de 2022, acerca do recolhimento e análise dos comprovantes de vacinação contra COVID-19 atualizados dos servidores da UFERSA, nestes termos:

O VICE-REITOR **NO EXERCÍCIO** DA REITORIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO, no uso de suas atribuições conferidas pela Portaria Ufersa/Gab nº 466, de 8 de setembro de 2020, publicada no Diário Oficial da União nº 173, de 9 de setembro de 2020, seção 2, pág. 20, e considerando a Decisão Judicial tomada pelo Supremo Tribunal Federal na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 756, no Plenário virtual, em 18 de fevereiro de 2022; os artigos 4º e 5º da Resolução nº 62, de 6 de dezembro de 2021, do Consepe, e **em estrito cumprimento da Resolução nº 08, de 17 de fevereiro de 2022**, do Consepe, deliberada por este Órgão Colegiado em sua 2ª Reunião Ordinária de 2022, em sessão realizada no dia 17 de fevereiro de 2022, cuja decisão foi aprovada apenas com uma abstenção, resolve:

Art. 1º. Deverá a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas - Progepe, via Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos - Sigrh, **recolher e analisar os comprovantes de vacinação contra COVID-19 atualizados**, com no mínimo duas doses, ou dose única, quando for o caso, de todos os servidores ativos da Ufersa, a partir de 21 de fevereiro de 2022 até 28 de fevereiro de 2022.

Art. 2º. **Verificado o não encaminhamento do passaporte vacinal**, a Reitoria, **de ofício ou provocada**, deverá, de modo a averiguar possível infração funcional, instaurar Sindicância Administrativa ou Procedimento Administrativo Disciplinar imediatamente após comunicação da Progepe, culminando nas penalidades previstas na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Art. 3º. Consoante o inciso III do art. 1º da Resolução nº 08, de 17 de fevereiro de 2022, do Consepe, **a recusa em se vacinar**, sem justa causa médica, será considerada falta grave e poderá resultar em **exoneração** do cargo.

Art. 4º. Esta Portaria entra em vigor nesta data.

[...]

8. Observa-se, sem maiores esforços, que a portaria teve como propósito promover o estrito cumprimento da Resolução/CONSEPE nº 08, de 17 de fevereiro de 2022, cujo teor segue transcrito abaixo:

O Reitor **em Exercício** na presidência do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão – Consepe da Universidade Federal Rural do Semi-Árido – Ufersa, no uso de suas atribuições legais, e tendo em vista os artigos 4º e 5º da Resolução nº 62, de 6 de dezembro de 2021, do Consepe; o Memorando Eletrônico nº 544/2021 – Progepe; a deliberação deste Órgão Colegiado em sua 2ª Reunião Ordinária de 2022, em sessão realizada no dia 17 de fevereiro de 2022, resolve:

Art. 1º. Aprovar que a Reitoria emitirá **resolução ad referendum** normatizando o seguinte:

I - Deverá a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas - Progepe, via Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos - Sigrh, **recolher e analisar os passaportes vacinais atualizados**, com no mínimo duas doses, ou dose única, quando for o caso, de todos os servidores ativos da Ufersa, a partir de 18 de fevereiro de 2022 até 28 de fevereiro de 2022;

II - **Verificado o não encaminhamento do passaporte vacinal**, a Reitoria, **de ofício ou provocada**, deverá, de modo a averiguar possível infração funcional, instaurar Sindicância Administrativa ou Procedimento Administrativo Disciplinar imediatamente após comunicação da Progepe, culminando nas penalidades previstas na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

III - A recusa em se vacinar, sem justa causa médica, será considerada falta grave e poderá resultar em **exoneração** do cargo;

IV - A resolução **ad referendum** deverá ser remetida ao Conselho Universitário - Consuni imediatamente após sua publicação.

Art. 2º. Esta Resolução entra em vigor nesta data.

[...]

9. Antes de qualquer juízo analítico sobre o conteúdo das portarias, cumpre perquirir sobre a competência do CONSEPE para disciplinar a matéria, isto é, se o referido órgão colegiado pode definir o conteúdo normativo de matéria reservada a outro órgão colegiado. A toda evidência, nada pode ser mais destituído de sentido. Explica-se: se o CONSEPE não possui competência para disciplinar determinada matéria, **tanto que pretensamente determina uma atuação anômala de natureza normativa da Reitoria**, como poderia ter poder para definir o conteúdo decisório de deliberação do órgão [efetivamente] competente da universidade? Em outros termos, **o CONSEPE deseja ser mais real que o rei**. A Resolução/CONSEPE nº 08/2022 é, por tudo, constrangedora, pois passa uma imagem de que o órgão deliberativo da UFERSA não possui qualquer conhecimento sequer de suas competências e, claro, das competências de outros órgãos da universidade. A portaria, portanto, é um verdadeiro *circo dos horrores*. Na hipótese, o CONSEPE deveria deliberar sobre a pertinência de determinadas medidas na pretensão de promover o combate à pandemia, mas jamais determinar o conteúdo decisório de uma competência que não possui, pois, caso possuísse, bastaria expedir uma resolução com a determinação que julgar necessária, de maneira que os órgãos ou servidores estariam obrigados a cumpri-la. No entanto, resta muito claro que o objeto da deliberação se encontra na competência do CONSUNI, haja vista se tratar da política geral da universidade (artigo 16, inciso I, do Estatuto da UFERSA), **fato que o próprio CONSEPE reconhece**, pois ventila a necessidade de expedição de atos de outros órgãos da IFES, notadamente da Reitoria e, posteriormente, do CONSUNI. Por isso, **é possível afirmar que a Resolução/CONSEPE nº 08/2022 não possui qualquer pertinência, no caso concreto, para determinar uma atuação específica da Reitoria da UFERSA e, por conseguinte, não tem o condão de ventilar uma determinação normativa considerada válida, haja vista a manifesta ausência de competência**. Aliás, é o que se pode deduzir do artigo 24 do Estatuto da UFERSA, bem como artigo 31 do Regimento da UFERSA. Para além dessa elementar constatação, vale mencionar que a Reitoria não pode expedir atos normativos *ad referendum* do CONSUNI, haja vista o disposto no artigo 58, incisos XI e XVI, do Regimento Geral da UFERSA, nestes termos:

#### CAPÍTULO I

#### DO(A) REITOR(A)

Art. 58. Compete ao Reitor(a):

[...]

XI - tomar, em casos excepcionais, decisões *ad referendum* do Consad, do Consepe e do Consuni, **vedados os casos relativos ao estabelecimento de normas**, atos eleitorais, alterações de Resoluções, Regimento e Estatuto, distribuição de vagas de docentes, devendo submeter tais decisões, no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis da data do ato, ao respectivo Conselho, para a devida apreciação;

[...]

XVI – emitir e fazer publicar portarias decorrentes das decisões dos órgãos Colegiados e outras de sua competência;

[...]

10. Ora, a expedição de portaria disciplinando medidas administrativas, notadamente restritivas de direitos, representa, no caso concreto, e sem qualquer margem para dúvida, uma veiculação normativa usurpadora de competência do CONSUNI, sem falar no seu conteúdo totalmente despropositado, o que será ainda objeto de considerações neste parecer. Portanto, **fica explícito que houve vício de legalidade na portaria acima transcrita, revelando-se, assim, passível de anulação pela própria Reitoria, inclusive, como manifesta expressão de autotutela administrativa**, como bem destaca as súmulas 473 e 346 do Supremo Tribunal Federal, nestes termos:

#### Súmula 473

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

#### Súmula 346

A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

11. Ademais, ainda que se faça algum juízo ponderativo sobre a atualidade doutrinária desses enunciados, os artigos 53 e 54 da Lei nº 9.784/1999 não deixam dúvida sobre a possibilidade de autotutela administrativa, nestes termos:

Art. 53. A Administração **deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade**, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Art. 54. **O direito da Administração de anular os atos administrativos** de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários **decai em cinco anos**, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º. No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º. Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

12. Dessa forma, bem consideradas as coisas, a Reitoria tem o dever de anular os atos administrativos com vício de legalidade, sem falar que, no caso dos autos, não é possível sequer alguma tentativa de retificação do vício, haja vista que a competência para regular a matéria é exclusiva do CONSUNI, somando-se, ainda, o fato de que competência normativa não é delegável, tudo nos termos do artigo 13, inciso III, da Lei nº 9.784/1999. Com esses esclarecimentos, **resta fora de dúvida de que a anulação não compreende uma faculdade da Reitoria, mas, sim, um dever a ser exercido com a maior brevidade possível**, daí ser digna de elogios a consulta apresentada nesses autos.

13. Quanto às eventuais penalidades administrativas impostas em função da inobservância da Resolução/CONSEPE nº 08/2022 [e da Portaria da Reitoria nº 76/2022], que, como já defendido, **não possui qualquer validade normativa**, urge mencionar que a disciplina normativa de qualquer sanção administrativa exige redobrados cuidados da Administração Pública, seja porque toda sanção deve atender aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade (artigo 2º, *caput*, § único, inciso VII, da Lei nº 9.784/1999, seja porque algumas sanções exigem reserva de lei. No caso concreto, sem adentrar nos largos universos compreensivos sobre os princípios da proporcionalidade (e seus subprincípios), bem como na racionalidade sistêmica exigida pela razoabilidade, resta muito clara uma atecnia na Resolução/CONSEPE nº 08/2022, porquanto apregoa a possibilidade de *exoneração do cargo*. Ora, não há exoneração de servidor estável, logo, curiosamente, apenas os servidores em estágio probatório poderiam ser objeto de penalidade administrativa. Assim, como se não bastasse o arbítrio em si da medida, o CONSEPE ainda cria uma discriminação diante do próprio arbítrio, pois nenhuma penalidade não se aplicaria aos servidores estáveis, já que eles não podem ser exonerados do cargo (artigo 20, § 2º, da Lei nº 8.112/1990). A atecnia apenas denuncia a forma açodada de empreender os processos decisórios do órgão colegiado, quando, e o bom senso impõe, proposições dessa natureza deveriam ser precedidas de estudos consistentes sobre a sua viabilidade na ordem jurídica.

14. Outro ponto importante é a questão da legalidade da penalidade em si. Como se sabe, o princípio da legalidade representa uma questão de conformidade normativa, portanto, não se confunde com a exigência de lei, daí o largo emprego de veículos normativos infralegais. O princípio da reserva legal, contudo, exige lei parlamentar. Então, questiona-se: a criação de nova hipótese de demissão, **que foi o objetivo pretendido pelo CONSEPE**, demanda uma intervenção do Parlamento, isto é, exige a expedição de lei ordinária federal alterando a Lei nº 8.112/1990? Desde logo, é preciso mencionar que a penalidade administrativa de demissão não é, **nem mesmo vestigialmente**, cotejada na Lei nº 13.979/2020. Portanto, não há qualquer autorização legal para a demissão de servidor não vacinado, de maneira que a pretensão do CONSEPE chega ao limiar da irracionalidade normativa, algo totalmente incompatível com a legislação e, sobretudo, com a regular dinâmica de diálogo e parcimônia, **que se exige da atividade acadêmica**, para a formulação de medidas abrangentes na universidade. Para além dessas considerações, vale transcrever as hipóteses legais de demissão de servidor, nos termos do artigo 132 da Lei nº 8.112/1990:

Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:

I - crime contra a administração pública;

II - abandono de cargo;

III - inassiduidade habitual;

IV - improbidade administrativa;

V - incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição;

VI - insubordinação grave em serviço;

- VII - ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem;
- VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos;
- IX - revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo;
- X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional;
- XI - corrupção;
- XII - acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;
- XIII - transgressão dos incisos IX a XVI do art. 117.

15. Não há nada no artigo transcrito, **por maiores que sejam os esforços interpretativos**, que legitime a pretensão de demissão de servidor não vacinado, muito menos abertura automática de Processo Administrativo Disciplinar, impõe-se sempre perquirir sobre a sua justa causa. Para deixar mais clara ainda essa assertiva, cumpre destacar as hipóteses do artigo 17, incisos IX a XVI, da Lei nº 8.112/1990, nestes termos:

Art. 117. Ao servidor é proibido:

[...]

IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;

X - participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;

XI - atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;

XII - receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;

XIII - aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro;

XIV - praticar usura sob qualquer de suas formas;

XV - proceder de forma desidiosa;

XVI - utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;

XVII - cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;

XVIII - exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho;

XIX - recusar-se a atualizar seus dados cadastrais quando solicitado.

[...]

16. Assim, ainda que o CONSUNI, **que é órgão deliberativo competente sobre a matéria**, siga o mesmo equívoco do CONSEPE, não há como defender a sustentabilidade legal da pretensão administrativa. E a razão é simples: apenas **"não observar as normas legais e regulamentares"** (artigo 116, inciso III, da Lei nº 8.112/1990), na pior hipótese, enseja a penalidade administrativa de advertência, haja vista o disposto no artigo 129 da Lei nº 8.112/1990, nestes termos:

Art. 129. **A advertência será aplicada por escrito**, nos casos de violação de proibição constante do art. 117, incisos I a VIII e XIX, e **de inobservância de dever funcional previsto em lei, regulamentação ou norma interna**, que não justifique imposição de penalidade mais grave.

17. A justificação de penalidade mais grave enseja, como se sabe, a aplicação de penalidade de suspensão (artigo 130 da Lei nº 8.112/1990) e de demissão (artigo 132 da Lei nº 8.112/1990). Ademais, o rol relativo à penalidade administrativa de demissão é taxativo, cuja observância é obrigatória pela Administração Pública, nos termos da Súmula 650 do STJ: **"A autoridade administrativa não dispõe de discricionariedade para aplicar ao servidor pena diversa de demissão quando caracterizadas as hipóteses previstas no artigo 132 da Lei 8.112/1990"**. Tudo isso reforça a tese da imperiosa exigência de reserva de lei sobre a matéria e, claro, afastando a disciplina normativa por ato de vontade de chefes do Poder Executivo ou órgãos deliberativos da universidade, até mesmo em função do princípio da separação dos poderes (artigo 2º da CRFB). Portanto, **a questão exige convencimento sobre a pertinência da vacinação e não**

**coerção das autoridades públicas.** Aliás, lamenta-se que a coercitividade advenha logo de universidade pública, na qual é comum apregoar uma política de diálogo e consensualidade, o que bem denuncia a distância entre o discurso da idealidade e a crueza da realidade acadêmica brasileira.

18. Quanto à vacinação como mecanismo de proteção da comunidade acadêmica, roga-se que o CONSUNI promova uma séria discussão sobre os efeitos de eventual obrigatoriedade, haja vista o evidente conflito de direitos fundamentais, a saber, de um lado, direito à saúde; de outro, direito à educação ou ao trabalho. Diante desse claro dilema de gestão pública, que não pode prestigiar os rumos de uma histeria coletiva, como se a vacina fosse uma panaceia diante da Covid-19, vale destacar os seguintes aspectos:

**(a) o papel das vacinas experimentais** - diante da situação de emergência decorrente da pandemia, revela-se compreensível que os grupos farmacêuticos não disponham da mesma segurança - por uma elementar questão de tempo - das vacinas advindas de longos períodos de pesquisas e testes, daí a importância do artigo 1º da Lei nº 14.125/2021, **que dispõe sobre a responsabilidade civil relativa a eventos adversos pós-vacinação contra a Covid-19 e sobre a aquisição e distribuição de vacinas por pessoas jurídicas de direito privado**, nestes termos:

Art. 1º. Enquanto perdurar a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin), declarada em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2), **ficam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios autorizados a adquirir vacinas e a assumir os riscos referentes à responsabilidade civil**, nos termos do **instrumento de aquisição ou fornecimento de vacinas celebrado**, em relação a eventos adversos pós-vacinação, desde que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) tenha **concedido o respectivo registro ou autorização temporária de uso emergencial**.

§ 1º. **A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir garantias ou contratar seguro privado, nacional ou internacional, em uma ou mais apólices, para a cobertura dos riscos de que trata o caput deste artigo.**

§ 2º. A assunção dos riscos relativos à responsabilidade civil de que trata o *caput* deste artigo restringe-se às aquisições feitas pelo respectivo ente público.

§ 3º. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão medidas efetivas para **dar transparência:**

I - à utilização dos recursos públicos aplicados na aquisição das vacinas e dos demais insumos necessários ao combate à Covid-19;

II - ao processo de distribuição das vacinas e dos insumos.

[...]

Art. 3º. O Poder Executivo federal poderá instituir procedimento administrativo próprio **para a avaliação de demandas relacionadas a eventos adversos pós-vacinação**.

**(b) da imprescindibilidade de informações nas relações consumeristas** - a existência de lei autorizando a aquisição de vacina experimentais, por si só, já denuncia que, **a despeito dos esforços dos grupos farmacêuticos e dos indiscutíveis benefícios das vacinas (apesar de sua eficácia limitada)**, a vacinação compreende a existência de riscos à saúde, o que não seria qualquer novidade, porém, com um diferencial, a dinâmica de risco é tão considerável que as próprias fabricantes apenas disponibilizam tais vacinas mediante total irresponsabilidade sobre os efeitos adversos delas. Esse é um ponto que, por conta de um discurso enviesado para encerrar qualquer debate sério sobre a temática, costuma ser negligenciado diante da obrigatoriedade da vacina. Aliás, em evidente violação dos artigos 4º, incisos I, II, alínea d, e IV, 6º, incisos I e III, 8º, *caput*, 9º, 10, *caput*, § 3º, e 12, todos da Lei nº 8.078/1990, nestes termos:

Art. 4º. A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;

II - ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor:

[...]

**d) pela garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho.**

[...]

IV - educação e **informação de fornecedores e consumidores**, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo;

[...]

Art. 6º. São direitos básicos do consumidor:

I - a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados **perigosos ou nocivos**;

[...]

**III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;**

[...]

Art. 8º. Os produtos e serviços colocados no mercado de consumo não acarretarão riscos à saúde ou segurança dos consumidores, exceto os considerados normais e previsíveis em decorrência de sua natureza e fruição, **obrigando-se os fornecedores, em qualquer hipótese, a dar as informações necessárias e adequadas a seu respeito.**

Art. 9º. O fornecedor de produtos e serviços potencialmente nocivos ou perigosos à saúde ou segurança **deverá informar**, de maneira ostensiva e adequada, a respeito da sua nocividade ou periculosidade, sem prejuízo da adoção de outras medidas cabíveis em cada caso concreto.

Art. 10. O fornecedor não poderá colocar no mercado de consumo produto ou serviço que sabe ou deveria saber apresentar alto grau de nocividade ou periculosidade à saúde ou segurança.

[...]

**§ 3º. Sempre que tiverem conhecimento de periculosidade de produtos ou serviços à saúde ou segurança dos consumidores, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão informá-los a respeito.**

[...]

Art. 12. O fabricante, o produtor, o construtor, nacional ou estrangeiro, e o importador respondem, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos decorrentes de projeto, fabricação, construção, montagem, fórmulas, manipulação, apresentação ou acondicionamento de seus produtos, **bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua utilização e riscos.**

[...]

(c) *da dinâmica de risco* - a despeito desses produtos (vacinas) serem fornecidos pelo Governo Federal, a dinâmica protetiva consumerista se impõe no caso concreto, até mesmo pela origem dos produtos disponibilizados à sociedade, exceto naquilo que afasta o artigo 1º da Lei nº 14.125/2021. Diante da transcrição acima, não seria razoável que um docente [ou técnico-administrativo], **até mesmo em função de sua expertise profissional**, tenha fundadas dúvidas sobre a pertinência da vacinação, isto é, precisamente nos estreitos limites do seu caso concreto? Aqui, seria uma questão analítica sobre os benefícios e malefícios da vacinação, conforme entendimento de cada servidor. Dito de outro modo, qual o sentido de o CONSUNI negar a análise da dinâmica de risco - portanto, pessoal - de cada servidor, sobretudo, **diante da eficácia limitada da vacina?** Esse é um ponto muito importante, porque não é razoável que um órgão da universidade assuma uma pretensão paternalista, isto é, assuma uma posição de que dispõe da melhor decisão sobre os interesses dos próprios servidores. Insiste-se: a questão exige convencimento, jamais coerção, até porque os servidores não são propriedades do Estado. Claro que a saúde, como direito de todos e dever do Estado (artigo 196 da CRFB), sempre por meio da sociedade que o sustenta - que é atendido, em parte, com a disponibilidade da vacinação -, é algo que não mereça qualquer censura, porém resulta pouco compreensível que a obrigatoriedade da vacina represente a medida mais adequada quando, sem qualquer uso retórico da palavra, **tanto vacinados quanto não vacinados transmitem a doença e, infelizmente, também podem morrer decorrente da Covid-19. E, mesmo que se admita que os vacinados transmitem menos a Covid-19, bem como possuam maior imunidade e, assim, morram menos**, o que representa algo positivo, não se pode perder de vista que ninguém é obrigado a se submeter a tratamento, notadamente diante de vacinas experimentais (artigo 15 do Código Civil);

(d) *da Liminar na ADPF nº 756* - a despeito dessas ligeiras tergiversações, é fora de dúvida de que o STF autoriza a possibilidade de obrigatoriedade [não forçada] da vacina, o que é algo bem diferente de sua obrigatoriedade automática, tanto que há universidades que não impuseram essa medida. De todo modo, a decisão do STF, **cujo mérito não será julgado tão cedo ou nem mesmo será**, reconhece a autonomia da universidade, o que é algo digno de nota,

contudo, não adentra nos largos planos conflitivos relacionados ao direito fundamental à saúde e o direito fundamental à educação ou ao trabalho, aliás, como bem evidencia o texto do voto condutor, que sequer toca na questão<sup>[4.1]</sup>. Isto é, como justificar a preterição do direito à educação, **com eventuais restrições de acesso à universidade**, diante da defesa de mecanismo de salvaguarda do direito à saúde que não se revele efetivo, já que a vacina, **como já afirmado e sendo do conhecimento de todos**, não obsta à transmissão da doença e, eventualmente, à ocorrência de a morte de pessoas? Esse é um ponto que o CONSUNI poderá discutir, já que o STF não impôs qualquer obrigatoriedade da vacinação, mas apenas autorizou tal possibilidade;

(e) *da concordância prática* - a lógica da concordância prática compreende a harmonização de interesses conflitantes, no caso, a contraposição entre qualquer pretensão de obrigatoriedade da vacina e o direito de qualquer servidor, conforme a dinâmica de risco adotada, de não se submeter a tratamento indesejado. Se o objetivo da universidade é permitir um ambiente acadêmico de efetivo enfrentamento da pandemia, promovendo medidas concretas de combate à Covid-19, então, a vacinação obrigatória, sem exceções, rompe totalmente com essa lógica e a razão é simples: servidores não vacinados (técnico-administrativos e docentes) com **teste negativo** da doença, cuja apresentação pode ser exigida sempre que se apresente no local de trabalho, representa maior segurança que a mera comprovação, semestral ou anual, de passaporte vacinal, pois vacinados, certamente, não terão como questionar - sobretudo, porque eles, nessa hipótese, possuem uma dinâmica de combate à Covid-19 muito mais questionável, já que não há qualquer certeza de que não esteja com a doença - o devido cuidado do servidor não vacinado com terceiros. Para além disso, **teste de imunidade**, sobretudo, para quem já superou a Covid-19, pode representar maior segurança que a própria vacina, pois a imunidade natural é tanto ou mais eficaz que a vacina<sup>[4.2]</sup>, o que não quer dizer que se defenda tal medida como estratégia nacional, **mas como forma legítima de exercício da liberdade de tratamento dos servidores**. Evidentemente, a hipótese de negativa de vacinação por razões de saúde, conforme laudo médico (tratamento médico, cirurgias, imunossuprimidos *etc.*), acredita-se, não representa qualquer preocupação, pois não há como a universidade não consentir com a viabilidade dessa hipótese. No caso, o grande mérito da concordância prática é evitar a segregação de pessoas e, claro, nem tornar a obrigatoriedade do passaporte vacinal uma forma abusiva de discriminação sanitária.

19. Por fim, não é demais lembrar que a Covid-19, **cujos efeitos foram tão desastrosos a todos**, é retratada em muitos países (Inglaterra, Israel, Dinamarca, Suécia *etc.*) com o devido cuidado, mas sem passaporte sanitário - e se espera que isso também ocorra no Brasil -, reconhecendo que a doença não impossibilita o retorno à normalidade, portanto, ao regular gozo da convivência comunitária. Nesse contexto, a defesa de medidas excludentes (segregacionistas) se revela totalmente despropositada, pois isso vai de encontro ao atual estágio da pandemia no mundo.

### 3. CONCLUSÃO.

20. Ante o exposto, conclui-se<sup>[5]</sup> pela possibilidade de anulação da Portaria Reitoria nº 76, de 21 de fevereiro de 2022, haja vista a ocorrência de vício de conformidade normativa (violação do princípio da legalidade), tudo nos termos do artigo 53 da Lei nº 9.784/1999.

21. Consoante às informações constantes dos autos, é como se opina, salvo melhor juízo. À consulente.

Mossoró/RN, terça-feira, 22 de março de 2022.

**Márcio Ribeiro**

Procurador Federal<sup>[6]</sup>

---

### NOTAS

[1] Eis o dispositivo:

Art. 10. À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza,

inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial. [...]

[2] Para fins de observância ao disposto no artigo 42, *caput*, da Lei nº 9.784/1999, cujo teor é o seguinte: "Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, **o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias**, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo".

[3] Conforme a BPC nº 07:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento (BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Manual de Boas Práticas Consultivas**. 4. ed. Brasília: CGU/AGU, 2016, p. 32).

[4] Quer dizer, não se deve adentrar no “sentido político do ato administrativo” (FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 146).

[4.1] CONJUR. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/lewa-vacinas-universidades.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2022.

[4.2] Centre for Disease Control and Prevention. COVID-19 Cases and Hospitalizations by COVID-19 Vaccination Status and Previous COVID-19 Diagnosis - California and New York, May–November 2021. Disponível em: <https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/71/wr/pdfs/mm7104e1-H.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2022.

[5] Conforme reconhecida passagem doutrinária, nestes termos:

Os pareceres emitidos pelos órgãos consultivos, quanto ao conteúdo, são (i) *de mérito*, se lhes compete apreciar a conveniência e oportunidade da medida a ser tomada, ou (ii) *de legalidade*, se devem examiná-la sob o ponto de vista da conformidade ao Direito. Quanto ao grau de necessidade ou influência que a lei lhes irroga, serão (i) *facultativos*, quando a autoridade não é obrigada a solicitá-los, fazendo-o para melhor se ilustrar, sem que a tanto esteja obrigada; (ii) *obrigatórios*, quando sua ouvida é imposta como impostergável, embora não seja obrigatório seguir-lhes a orientação; e (iii) *vinculantes*, quando a autoridade não pode deixar de atender às conclusões neles apontadas (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 138).

[6] Procurador-Chefe da PF-UFERSA, conforme Portaria nº 457 da Casa Civil da Presidência da República, de 14 de junho de 2013, com publicação no DOU em 17 de junho de 2013, Seção 2, p. 01.

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23091003401202269 e da chave de acesso c89ae7f9

---

Documento assinado eletronicamente por RAIMUNDO MARCIO RIBEIRO LIMA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 845533173 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAIMUNDO MARCIO RIBEIRO LIMA. Data e Hora: 22-03-2022 18:56. Número de Série: 4858664162093621221. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---