



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER JURÍDICO Nº 13/2021

Projeto de Lei de iniciativa de Parlamentar que dispõe sobre o reconhecimento como serviços essenciais para a população de Laranjal Paulista as atividades desenvolvidas por academias, comércio varejista, bares e restaurantes, salões de beleza, cabeleireiros, barbearias e manicures, shoppings e praças de alimentação, escritórios e empresas no segmento de advocacia, contábil, imobiliário, corretagem de seguro e empresas de tecnologia, esporte de alto rendimento que disputem campeonatos nacionais, estaduais e internacionais e Poder Legislativo. E Emenda 03/2021. VÍCIO DE COMPETÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE.

I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico relativo à consulta da Comissão de Constituição, Justiça e Redação sobre Projeto de Lei nº 11/2021 e Emenda 03/2021 de iniciativa de Parlamentar que “dispõe sobre o reconhecimento como serviços essenciais para a população de Laranjal Paulista as atividades desenvolvidas por academias, comércio varejista, bares e restaurantes, salões de beleza, cabeleireiros, barbearias e manicures, shoppings e praças de alimentação, escritórios e empresas no segmento de advocacia, contábil, imobiliário, corretagem de seguro e empresas de tecnologia, esporte de alto rendimento que disputem campeonatos nacionais, estaduais e internacionais e Poder Legislativo no que tange a constitucionalidade da referida proposição. É o relatório.

II - ANÁLISE JURÍDICA

g



1



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

II - ANÁLISE JURÍDICA

Do controle de constitucionalidade

Insta destacar, que o controle de constitucionalidade se desenvolve em dois momentos clássicos, podendo ser prévio (preventivo) ou posterior (repressivo). O controle prévio não recai sobre uma lei ou ato normativo já perfeito e acabado, mas sim, sobre um projeto de lei, uma proposta normativa que ainda não está completamente aperfeiçoada. Se aferição da constitucionalidade ocorre antes da lei efetivamente existir e integrar a ordem jurídica, o controle será prévio.

É possível ao Poder Legislativo realizar preventivamente o controle de constitucionalidade sobre os seus próprios atos normativos. Tal controle é feito eminentemente pelas Comissões de Constituição e Justiça (CCJ).

Da competência municipal

A Constituição Federal previu em seu texto que:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...)

Do vício de Competência.

Antes de qualquer outra análise, cumpre aqui esclarecer o que já foi decidido nos autos da Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público do Estado em face da Prefeitura Municipal de Laranjal Paulista – Processo nº 1000402-94.2020.8.26.0315: “No que se refere à defesa da saúde, compete aos Municípios legislar de forma suplementar aos Estados e Distrito Federal, que,



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

por sua vez, possuem competência concorrente com a União, nos termos dos artigos 24, inciso XII, e 30, incisos I e II, da Constituição Federal:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

(...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Por outras palavras, apenas caberia ao Município, de forma suplementar, estabelecer medidas sanitárias mais restritivas, com a finalidade de ampliar o combater à pandemia do COVID-19, não podendo, no entanto, contrariar a norma estadual nº 64.881/2020, e alterações posteriores que decretou a medida de quarentena no Estado de São Paulo”. (acórdão em anexo).

Qualquer outra interpretação seria equivocada, eis que o próprio Supremo Tribunal Federal, mais recentemente, entendeu pela impossibilidade de os Municípios flexibilizarem a regra estadual de quarentena, a pretexto de sua autonomia, no julgamento da Reclamação 40.745 e da Reclamação 42.433.

Superando as considerações acima, no que se refere especificamente à competência para “definição de atividades essenciais”, a nosso ver, é conferida à União, tão somente:



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Caso, todavia, queira se enquadrar o aspecto “atividade essencial” como ramo do direito econômico, estaríamos falando de competência concorrente entre a União e Estados;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

Assim, nos parece que ao Município não lhe foi conferida competência constitucional para legislar sobre atividades essenciais.

Conotação legal de atividades essenciais

A classificação de “atividades essenciais”, ao contrário da conotação dada pelo embate político nacional, de que seria uma salvaguarda daquela atividade que não precisaria se submeter às restrições impostas por governos regionais e locais, na verdade, é uma obrigação de manter-se em funcionamento.

Nesse sentido, a única menção ao assunto, a Constituição estabelece:

Art. 9º É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

§ 1º **A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.**



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Do Código Penal

Dispõe o artigo 268 do Código Penal:

"Infringir determinação do poder público, destinada a impedir introdução ou propagação de doença contagiosa:

Pena — detenção, de um mês a um ano, e multa.

Parágrafo único — A pena é aumentada de um terço, se o agente é funcionário da saúde pública ou exerce a profissão de médico, farmacêutico, dentista ou enfermeiro".

"Conforme se observa, a norma visa a tutelar a saúde da coletividade (incolumidade pública).

O tipo destaca "determinação do poder público", ou seja, trata-se de norma penal em branco, que demanda a existência de um ato legalmente emanado do poder público e que tenha por finalidade específica impedir a introdução ou propagação de doença contagiosa.

Conforme vasta normativa sanitária, o coronavírus enquadra-se como doença contagiosa e que pode ser introduzida ou propagada em determinada localidade.

O delito em tela é de natureza dolosa, não havendo previsão de modalidade culposa, ou seja, é necessário demonstrar que o sujeito, tendo conhecimento da vedação de determinada conduta pelo poder público, de forma consciente, exteriorize conduta para seu descumprimento.

Para a configuração do crime não é necessário que o descumprimento da norma realmente introduza ou propague o coronavírus, tratando-se de crime de mera conduta e de perigo abstrato, que se consuma com a violação do



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

mandamento de obediência à norma do poder público para o fim específico mencionado.

Pode haver configuração de sua forma tentada, a depender da característica da vedação prevista pelo poder público e, ainda, caso seja possível fragmentação de atos para sua consumação, com eventual percurso do *iter criminis*.

O delito é de ação pública incondicionada e, tratando-se de norma de pequeno potencial ofensivo (Lei nº 9.099/90, artigo 61), a competência para seu processamento e julgamento será do Juizado Especial Criminal.

Qualquer pessoa pode ser autora do crime e, a depender de sua condição, pode ter sua pena aumentada (vide parágrafo único).

Deste modo, em um momento de pandemia como o atual, havendo embasamento técnico e científico para que o gestor estampe medidas restritivas à população, a qual deve levar em consideração os aspectos e circunstâncias próprios de sua localidade, caso haja o descumprimento, há o poder-dever das autoridades locais em agirem, com vistas à preservação da saúde da coletividade.

Contudo, é preciso muita responsabilidade, análise e, conforme destacado, fundamentação técnica e científica para que o gestor imponha ao cidadão medidas que restrinjam seus direitos e garantias, elementos esses essenciais à vida humana e previstos como cláusulas pétreas na Constituição Federal, os quais somente em formatação temporária e excepcional podem ser momentaneamente mitigados ou tolhidos.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Quem acompanha o panorama nacional está a constatar a balbúrdia legislativa sobre a questão, já que União, Estados e municípios, ao mesmo tempo, estão a editar regramentos sobre a conduta do cidadão frente ao coronavírus.

Essa situação se intensificou após a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 6341, em que se consignou que União, Estados e municípios podem legislar sobre medidas frente à pandemia de coronavírus, confirmando os ditames do artigo 23, II, da Constituição Federal.

Em meio a enxurrada de normas e até mesmo contradições entre elas, há uma pluralidade de entendimentos ditos técnicos e científicos que, somados a *fake news* e discussões tomadas de ideologias e bases políticas, colocam o cidadão em estado de aflição, pressão e confusão.

Nessa esteira, seria demasiado falar que em alguns casos ocorrerão os chamados erros de tipo (Código Penal, artigo 20) ou erro de proibição (Código Penal, artigo 21).? A discussão, frente a cada caso apresentado, tomará seus rumos.

Veja que a junção do artigo 268 do Código Penal com uma norma do poder público para enfrentamento ao coronavírus traz ao mesmo tempo a confluência de uma norma penal em branco com uma (ou várias) normas de caráter temporário e excepcional, o que formam base para acender uma luz de alerta ao aplicador da lei, por ocasião da análise do caso prático posto.

Normas com expressa previsão de poder de polícia e sanções de caráter administrativo talvez fossem mais interessantes aos gestores municipais, lembrando-se da tutela criminal como *ultima ratio* e o caráter subsidiário e fragmentário do direito penal.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Eventual entendimento de insuficiência das demais normas de tutela não deve ser prontamente e indiscutivelmente aceita, já que a busca do pálio da legislação criminal enseja maior rigor e seriedade.

Caso a norma complementar do tipo penal em branco do artigo 268 do Código Penal, como por exemplo, um decreto municipal (norma penal em branco heterogênea), seja eivado de vício de fundamentação técnica e/ou científica (ou sua ausência), nada obstante as discussões jurídicas existentes, é de se aquilatar até onde deve haver a incidência da norma penal em lume, em face ao que foi exposto acima.

A exoneração de responsabilidade poderia ser aferida, diante de possível aniquilação da norma do poder público, a qual se figura como complementar ao tipo penal (acessoriedade administrativa), ante sua flagrante inconstitucionalidade, nos termos das ADIs nºs 6341, 6443, 6421, 6422, 6424, 6425, 6427 e 6428, julgadas recentemente pelo Supremo Tribunal Federal.

Ademais, é preciso lembrar que a norma do poder público municipal também não pode violar as regras de competência insculpidas na Constituição Federal.

Assim, ainda que a pretexto de disciplinar a conduta dos cidadãos frente ao coronavírus, o Poder Executivo municipal não pode usurpar as competências privativas da União e do Estado.

Caso ocorra referida violação, também não há que se falar em validade da norma administrativa municipal e, assim, também não haverá o aperfeiçoamento da norma penal em branco, por falta de sua complementariedade necessária.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Ante o exposto, o momento é de mobilização frente a pandemia de Covid-19 e **o imperativo contido no artigo 268 do Código Penal está à disposição das autoridades para referida finalidade.**

Contudo, sua aplicabilidade deve obedecer ao regramento do ordenamento jurídico pátrio e ditames hermenêuticos estampados recentemente pelo Supremo Tribunal Federal nas ações diretas de inconstitucionalidade supramencionadas”. Fernando M. Zaupa é promotor de Justiça em Mato Grosso do Sul e especialista em Direito Constitucional. In Revista **Consultor Jurídico**, 17 de junho de 2020.

Do Ministério Público Estadual

Até o presente momento, ao menos pelo que temos conhecimento, em nossa região, o Ministério Público não acusou nenhum gestor pela violação das normas contidas no artigo 268 do Código Penal, mas como já exposto alhures, já houve a interposição de Ação Civil Pública contra a flexibilização de atividades essenciais por parte do Poder Executivo através do Decreto nº 3.828/20, que resultou na suspensão dos efeitos do mesmo, sob pena de multa diária de R\$ 50.000,00, a ser destinada ao Fundo Estadual de Reparação de Interesses Difusos Lesados.

Não obstante, além da Ação Civil Pública, houve por bem o Ministério Público Estadual, com a finalidade de orientar aos gestores em início de mandato, emitir em data de 26 de janeiro de 2021 a RECOMENDAÇÃO Nº 04/2021-PGJ (em anexo), que conclui: “**RECOMENDA** aos Prefeitos dos Municípios do Estado de São Paulo que promovam a adequação da legislação municipal e dos atos da Administração, relativos às medidas restritivas voltadas



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

à contenção pela Covid-19, à regulamentação mais restritiva editada pelo Estado de São Paulo, sob pena das medidas judiciais cabíveis”.


III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, embasadas em todas as considerações citadas acima, opinamos que o Projeto de Lei e sua Emenda, em análise, não merecem prosperar, devendo ser arquivados de plano, haja vista que **POSSUEM VÍCIO DE COMPETÊNCIA, uma vez que por se tratar de assunto Saúde, ao Município cabe apenas a complementação, RAZÃO PELA QUAL É INCONSTITUCIONAL.**


É o parecer emitido nos termos do art. 31 do Decreto nº 9.191/17, que ora submetemos, à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa.

É o parecer. S.M.J.

Laranjal Paulista, 16 de fevereiro de 2021.



SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI
Procuradora Legislativa
OAB/SP 123.340



TASSIANE DE FATIMA MORAES
Procuradora Legislativa
OAB/SP 256.607



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2020.0000877863

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1000402-94.2020.8.26.0315, da Comarca de Laranjal Paulista, em que é apelante PREFEITURA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA, é apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 5ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores MARIA LAURA TAVARES (Presidente), FERMINO MAGNANI FILHO E FRANCISCO BIANCO.

São Paulo, 26 de outubro de 2020.

MARIA LAURA TAVARES

Relator

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº 28.593

APELAÇÃO CÍVEL Nº 1000402-94.2020.8.26.0315

COMARCA: LARANJAL PAULISTA

APELANTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Juíza de 1ª Instância: Eliane Cristina Cinto

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – PANDEMIA DO COVID-19 - Obrigação de fazer – Decreto nº 3.828/20 do Município de Laranjal Paulista que flexibilizou as medidas de isolamento social previstas no Decreto Estadual nº 64.881/20, com alterações posteriores – Desconformidade entre a norma municipal e estadual – Municípios que detém competência suplementar em matéria de defesa da saúde – União e Estados, por outro lado, que possuem competência concorrente – Prevalência da norma estadual mais restritiva e protetiva – Precedentes do C. STF e do C. Órgão Especial deste E. TJSP – Sentença mantida – Recurso da Municipalidade improvido.

Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO em face do MUNICÍPIO DE LARANJAL PAULISTA, objetivando a condenação do requerido em obrigação de fazer, consistente em cumprir o Decreto Estadual nº 64.881/20, com a alteração dos Decretos Estaduais nº 64.920/20 e nº 64.946/20, bem como todas as demais disposições emanadas pelas autoridades sanitárias do Governo do Estado de São Paulo no que se refere à pandemia do COVID-19, enquanto perdurar seus efeitos, determinando que proceda a orientação à população, fiscalização, execução e cumprimento das determinações legais vigentes.

Alega que o requerido publicou, em 17 de abril de 2020, o Decreto nº 3.828/20 flexibilizando medidas de isolamento social e contrariando o Decreto Estadual nº 64.881/20, que adotou a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

quarentena no Estado de São Paulo. Ressalta que o Município não dispõe de autonomia total e irrestrita para legislar em matéria de saúde, uma vez que o C. STF, no julgamento da ADPF 672, consignou competir a tais entes suplementar a legislação federal e estadual, no que couber.

O pedido liminar foi deferido às fls. 70/71, para suspender os efeitos do Decreto Municipal nº 3.828/20 e determinar a obrigação de fazer em cumprir o Decreto Estadual 64.881/20, com a alteração dos Decretos Estaduais 64.920/20 e 64.946/20, bem como todas as disposições emanadas pelas autoridades sanitárias do Governo do Estado de São Paulo, enquanto perdurar seus efeitos, suspendendo as atividades dos estabelecimentos privados de serviços e atividades não essenciais, e determinando que proceda à orientação da população, fiscalização, execução e cumprimento das determinações legais vigentes quanto à vigilância epidemiológica, sob pena de multa diária de R\$ 50.000,00, a ser destinada ao Fundo Estadual de Reparação de Interesses Difusos Lesados.

Contra a referida decisão, o requerido interpôs Agravo de Instrumento, ao qual foi negado provimento.

O representante do Ministério Público em primeira instância apresentou manifestação às fls. 136/151, opinando pela procedência da ação.

A r. sentença de fls. 153/155, cujo relatório é adotado, julgou procedente a ação, com o entendimento de que devem ser observadas as disposições do Decreto Estadual, nos termos do entendimento exarado pelo C. Supremo Tribunal Federal.

Inconformado, o Município de Laranjal Paulista interpôs recurso de apelação às fls. 165/171 alegando, em síntese, a inadmissibilidade da determinação de subordinação aos ditames do



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Estado de São Paulo e a inexistência de hierarquia, não havendo razão do ponto de vista científico que justifique a medida.

O recurso preencheu os requisitos da tempestividade e regularidade (fl. 66), foi instruído com as contrarrazões do *Parquet* (fls. 183/189) e é ora recebido em seus regulares efeitos.

A D. Procuradoria Geral de Justiça apresentou manifestação às fls. 196/199, opinando pelo desprovimento do recurso de apelação.

É o relatório.

Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público em face do Município de Laranjal Paulista, objetivando compelir o requerido a seguir as medidas de isolamento decretadas pelo Governo Estadual, com a suspensão das atividades dos estabelecimentos privados de serviços e atividades não essenciais e a adoção de medidas de caráter informativo e orientativo à população.

Inicialmente, registre-se que o Estado de São Paulo encontra-se desde 1º de junho em retomada gradual das atividades, de acordo com a fase em que cada região se encontra, variando conforme média da taxa de ocupação de leitos de UTI exclusivas para pacientes com COVID-19, número de novas internações no mesmo período e o número de óbitos.

Atualmente, de acordo com o 15º Balanço¹ divulgado pelo Governo do Estado de São Paulo, atualizado para 09/10, a região a que pertence o Município de Laranjal Paulista encontra-se na 'Fase 4', na qual os setores de comércio e serviços podem funcionar com atendimento ao público, com regras mais flexíveis quanto à redução de

¹ Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/10/Apresentacao-Plano-SP.pdf>. Acesso em 20/10/2020.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

capacidade e horário reduzido, bem como possibilidade de realização de atividades culturais, convenções e eventos sociais, de negócios e culturais, atendidos os protocolos de limpeza e segurança aplicáveis.

Assim, superada a 'Fase 1', na qual os Decretos Estaduais impunham restrições rígidas de abertura e funcionamento dos estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços relacionados a atividades não essenciais, o Decreto Municipal de Laranjal Paulista passou a estar em conformidade com o Decreto Estadual.

No entanto, não merece provimento o pleito da Municipalidade de Laranjal Paulista.

No que se refere à defesa da saúde, compete aos Municípios legislar de forma complementar aos Estados e Distrito Federal, que, por sua vez, possuem competência concorrente com a União, nos termos dos artigos 24, inciso XII, e 30, incisos I e II, da Constituição Federal:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

(...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Por outras palavras, apenas caberia ao Município, de forma complementar, estabelecer medidas sanitárias mais restritivas, com a finalidade de ampliar o combater à pandemia do COVID-19, não podendo, no entanto, contrariar a norma estadual consubstanciada no Decreto Estadual nº 64.881/2020, e alterações



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

posteriores, que decretou a medida de quarentena no Estado de São Paulo.

Ademais, com relação à vigilância epidemiológica, a Lei Federal nº 8.080/90, que regulamenta o Sistema Único de Saúde (SUS), assim dispõe:

Art. 6º Estão incluídas ainda no campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS):

I - a execução de ações:

(...)

b) de vigilância epidemiológica; § 2º Entende-se por vigilância epidemiológica um conjunto de ações que proporcionam o conhecimento, a detecção ou prevenção de qualquer mudança nos fatores determinantes e condicionantes de saúde individual ou coletiva, com a finalidade de recomendar e adotar as medidas de prevenção e controle das doenças ou agravos.

(...)

Art. 16. A direção nacional do Sistema Único da Saúde (SUS) compete:

(...)

III - definir e coordenar os sistemas:

(...)

c) de vigilância epidemiológica; e

(...)

VI - coordenar e participar na execução das ações de vigilância epidemiológica.

Parágrafo único. A União poderá executar ações de vigilância epidemiológica e sanitária em circunstâncias especiais, como na ocorrência de agravos inusitados à saúde, que possam escapar do controle da direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) ou que representem risco de disseminação nacional.

(..)

Art. 17. À direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) compete:

(...)

IV - coordenar e, em caráter complementar, executar ações e serviços:

a) de vigilância epidemiológica;

(...)



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 18. À direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) compete:

(...)

IV - executar serviços:

a) de vigilância epidemiológica;

Portanto, no que se refere à vigilância epidemiológica, cabe aos Municípios apenas a execução de serviços, sendo de competência da União definir e coordenar sistemas, coordenar ações e delas participar, cabendo também aos Estados a coordenação e, em caráter complementar, a execução de ações e serviços.

Neste sentido, o Min. Alexandre de Moraes do C. Supremo Tribunal Federal, no julgamento da medida cautelar na ADPF 672, assegurou aos governos estaduais, distrital e municipal, no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus territórios, competência para a adoção ou manutenção de medidas restritivas durante a pandemia, ressaltando a competência suplementar dos 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)."

Mais recentemente, o C. STF também entendeu pela impossibilidade de os Municípios flexibilizarem a regra estadual de quarentena, a pretexto de sua autonomia, no julgamento da Reclamação 40.745 e da Reclamação 42.433.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

No caso da pandemia do COVID-19, a União Federal indicou, na Lei nº 13.979/20, as possíveis medidas de combate que poderiam ser adotadas pelos entes, de acordo com as peculiaridades locais.

Neste contexto, editou-se a Portaria nº 356/20, do Ministério da Saúde, cujo artigo 4º, parágrafo 1º, delega à autoridade de saúde local a decretação da quarentena, por ato formal e motivado.

Assim, aos Estados e Municípios compete tão somente editar atos normativos complementares e suplementares, respectivamente, devendo prevalecer o ato normativo mais restritivo e que for mais protetivo à saúde da população.

No caso dos autos, no momento da propositura da ação, vigorava no Município de Laranjal Paulista o decreto que ampliava o rol de atividades permitidas, não podendo prevalecer sobre a norma estadual, por extrapolar os limites de sua competência suplementar.

Ressalta-se que o C. Órgão Especial deste E. Tribunal de Justiça, ao julgar a constitucionalidade de Decreto do Município de Atibaia que adotava medidas de abrandamento do isolamento social, consignou expressamente que não podem ser adotadas medidas no âmbito municipal de flexibilização das regras estaduais:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 2º e art. 4º-A, ambos do Decreto 9.138, de 22.03.2020, na redação conferida pelo Decreto 9.158, de 21 de abril de 2020, do Município de Atibaia, que estabelecem medidas locais a respeito da quarentena. Normatização municipal, em matéria de medidas restritivas adotadas para enfrentamento da pandemia do COVID-19, que suplementam as regras estaduais e que, por isso, não podem flexibilizá-



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

las. Precedentes da Suprema Corte. Ação julgada procedente, para dar interpretação conforme aos preceitos indicados.” (Direta de Inconstitucionalidade 2080526-22.2020.8.26.0000; Rel. Des. Claudio Godoy; Órgão Especial; Data do Julgamento: 23/09/2020)

Dessa forma, a r. sentença não merece reparos, por ter dado correta solução à lide.

Pelo exposto, pelo meu voto, nego provimento ao recurso do Município de Laranjal Paulista.

Eventuais recursos interpostos contra este julgado estarão sujeitos a julgamento virtual, devendo ser manifestada a discordância quanto a essa forma de julgamento no momento da interposição.

Maria Laura de Assis Moura Tavares
Relatora

AVISO nº 038/2021-PGJ, de 26 de janeiro de 2021.

RECOMENDAÇÃO nº 04/2021-PGJ

O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, no uso de suas atribuições previstas no art. 116, I e VI, da Lei Complementar Estadual nº 734/93:

CONSIDERANDO a Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus e, em seu artigo 3º, II, § 1º, autoriza a adoção da quarentena, desde que embasada em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde;

CONSIDERANDO o recrudescimento da situação causada pela Covid-19, com o aumento do número diário de pessoas infectadas e de mortes, e a consequente sobrecarga dos serviços de saúde;

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal, instado a se manifestar sobre a divisão constitucional de competência legislativa entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal na edição de atos normativos voltados ao enfrentamento da COVID-19 (Coronavírus), assegurou o exercício da competência **concorrente** aos Governos Estaduais e Distrital e **suplementar** aos Governos Municipais (ADI 6341 e ADPF 672-DF);

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal, além de reconhecer que a necessidade de medidas de distanciamento social constitui opinião unânime da comunidade científica nacional e internacional, sublinhou que aquela Corte “tem jurisprudência consolidada no sentido de que, em matéria de tutela ao meio ambiente e à saúde pública, devem-se observar os princípios da precaução e da prevenção. Portanto, havendo qualquer dúvida científica acerca da adoção da medida sanitária de distanciamento social – o que, vale reiterar, não parece estar presente – a questão deve ser solucionada em favor do bem saúde da população” (ADPF 668 e 669);

CONSIDERANDO que os Municípios, no exercício de sua competência legislativa suplementar em matéria de saúde, somente estão autorizados a **intensificar o nível de proteção** estabelecidos pela União e pelo Estado mediante a edição de atos normativos que venham a **tornar mais restritivas as medidas** concebidas pelos referidos entes federativos, não podendo adotar medidas contrárias ou que amenizem as diretrizes federais ou estaduais;

CONSIDERANDO a natureza transfronteiriça do COVID-19 que não se compatibiliza com a invocação de interesse local para a adoção de medidas pontuais mais brandas daquelas estabelecidas pelo Estado de São Paulo no exercício de sua competência legislativa concorrente;

CONSIDERANDO que aos Municípios, no exercício de sua competência legislativa suplementar voltada ao combate do COVID-19, não são autorizados, sem o embasamento em evidências científicas e em análises técnicas sobre as informações estratégicas em saúde, a afastarem-se das diretrizes estabelecidas pelo Estado de São Paulo, sob pena de violação ao pacto federativo, à divisão constitucional de competência legislativa e aos princípios de precaução e prevenção e, ainda, de colocar em risco os direitos fundamentais à saúde e à vida;

CONSIDERANDO que, no contexto da Covid-19 e em sede de controle concentrado de constitucionalidade, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em sintonia com o Supremo Tribunal Federal, firmou entendimento de que os Municípios devem se adequar à regulamentação mais restritiva editada pelo Estado de São Paulo (ADI 2096423-90.2020.8.26.0000; 2080526-22.2020.8.26.0000; 2144005-86.2020.8.26.0000; 2088041-11.2020.8.26.0000, dentre outras);

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar pedido liminar em ações direta de inconstitucionalidade em face da Medida Provisória nº 966/20, que dispôs sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da COVID-19, delineou balizas interpretativas à atuação estatal, sintetizadas pelas seguintes teses: “1. Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. 2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos” (ADI 6421, 6422, 6424, 6425, 6427, 6428 e 6431);

CONSIDERANDO o disposto no artigo 268 do Código Penal, que tipifica a conduta de infringir determinação do poder público, destinada a impedir introdução ou propagação de doença contagiosa;

CONSIDERANDO, ainda, o disposto no artigo 1º, inciso XIV, do Decreto Lei nº 201/67, e o teor da Recomendação nº 03/2020-PGJ contida no Aviso nº 629/2020-PGJ, de 30 de dezembro de 2020, bem como o início dos mandatos

dos Chefes do Poder Executivo dos Municípios em 01 de janeiro de 2021, **RECOMENDA** aos Prefeitos dos Municípios do Estado de São Paulo que promovam a adequação da legislação municipal e dos atos da Administração, relativos às medidas restritivas voltadas à contenção pela Covid-19, à regulamentação mais restritiva editada pelo Estado de São Paulo, sob pena das medidas judiciais cabíveis.

São Paulo, 26 de janeiro de 2021.

MARIO LUIZ
SARRUBBO:10311759890

Assinado de forma digital por MARIO LUIZ
SARRUBBO:10311759890
Dados: 2021.01.26 15:44:31 -03'00'

Mário Luiz Sarrubbo
Procurador-Geral de Justiça