



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.459246-3/000



2020000723848

Ementa: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE – LEI ESTADUAL Nº 13.317/1999 E DELIBERAÇÃO Nº 17/2020 DO ESTADO DE MINAS GERAIS – PANDEMIA DE COVID-19 – VALIDADE E EFICÁCIA DAS DISPOSIÇÕES RESTRITIVAS ESTADUAIS – NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA PELOS MUNICÍPIOS – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

- Os atos normativos editados pelo Estado de Minas Gerais para o enfrentamento da pandemia de coronavírus decorrem da competência constitucionalmente atribuída para a disciplina legal da matéria da saúde, especialmente em relação a crises sanitárias e epidemiológicas, razão pela qual devem ser observadas pelos municípios, os quais não podem editar normas que contrariem a normatização estadual, diante da necessidade de um tratamento regionalizado com enfoque preventivo da doença em tela. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.

- Presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, observados ainda os requisitos de admissibilidade da ação, deve a cautelar pleiteada ser deferida, para suspender as decisões que imponham o afastamento da aplicação das normas estaduais propugnadas pelo Ministério Público.

AÇÃO DECLARATÓRIA CONSTIT Nº 1.0000.20.459246-3/000 -
COMARCA DE BELO HORIZONTE - REQUERENTE(S):
PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA - REQUERIDO(A)(S):
GOVERNADOR ESTADO MINAS GERAIS

DECISÃO MONOCRÁTICA

Vistos.

Trata-se de AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE, com pedido cautelar, proposta pela



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.459246-3/000

Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, em face da Lei nº 13.317, de 24 de setembro de 1.999, e da Deliberação nº 17, de 22 de março de 2020, ambas do Estado de Minas Gerais, as quais dispõem sobre o Código de Saúde do Estado de Minas Gerais e medidas emergenciais de restrição e acessibilidade a determinados serviços e bens públicos e privados enquanto durar o estado de calamidade pública em decorrência da pandemia de coronavírus – COVID-19.

Inicialmente, a autora expõe uma série de considerações fáticas e normativas sobre a pandemia de coronavírus, sustentando a gravidade e expansão do problema epidemiológico no estado, o que importaria medidas restritivas direcionadas ao distanciamento social, sob pena de esgotamento da capacidade hospitalar e medicamentosa, com a consequente desassistência médica dos necessitados.

Alega a autora que a competência legislativa sobre a matéria é concorrente e, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal, a legislação estadual sobre as medidas de combate ao coronavírus encontra amparo constitucional e deve ser observada, inclusive em atenção aos princípios da proteção e da prevalência do interesse, incumbindo aos municípios apenas a suplementação das normas estaduais e federais. Nesse ponto, sustenta que se trata de problema regionalizado que escapa ao interesse meramente local, pois medidas de flexibilização porventura adotadas por um município impactam outros municípios, razão pela qual todos os municípios devem se sujeitar às determinações da Lei nº 13.317/1999 e da Deliberação 17/2020.

Argumenta a autora que, não obstante, diversas decisões judiciais vêm tratando o assunto de forma divergente, admitindo a prevalência de normas municipais que contrariam a normatização



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.459246-3/000

estadual, trazendo quadro de insegurança jurídica, o que, somado à natureza da Deliberação nº 17/2020 como ato normativo primário, autorizaria o manejo desta ação declaratória de constitucionalidade para observância do caráter vinculante aos municípios da normatização estadual.

Isto posto, a autora postula *“a concessão de medida cautelar, por decisão monocrática do Desembargador Relator, ad referendum do Órgão Especial, para declarar a eficácia constitucional da Lei nº 13.317, de 24 de setembro de 1999, e da Deliberação nº 17, de 22 de março de 2020, do Estado de Minas Gerais, assim como seu caráter vinculante aos entes municipais do Estado. Além disso, pugna-se pela suspensão da eficácia das decisões que afastem a aplicação da Lei nº 13.317, de 24 de setembro de 1999, e da Deliberação nº 17, de 22 de março de 2020, para os entes municipais, assim como a suspensão dos processos que apreciem a matéria, até a conclusão do julgamento desta Ação Declaratória de Constitucionalidade”*.

É o relatório do essencial.

Primeiramente, observo a necessidade de apreciação monocrática do pleito cautelar exposto na peça inicial, para que produza seus efeitos desde logo até que seja referendada pelo colegiado deste Órgão Especial.

Isto porque se trata de pretensão marcada pela urgência, conforme expôs a Procuradoria-Geral de Justiça, diante do rápido crescimento do número de mortos e contaminados pelo Covid-19, com uma estimativa de “pico” da pandemia no próximo dia 15 de julho de 2020, circunstância que não deixa dúvida alguma acerca da inviabilidade de se aguardar a realização da próxima sessão de julgamento colegiada do Órgão Especial para a apreciação da medida



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.459246-3/000

cautelar requerida. Vejamos a urgência ínsita à narrativa da peça vestibular desta ADC:

“O número de óbitos, dia após dia, tem crescido no Estado. A previsão de pico para a pandemia em Minas Gerais é para 15 de julho de 2020. Porém, conforme os Relatórios Técnicos nºs 06 e 07 do COES/MG (anexos), mesmo com a expansão ocorrida na rede de serviços, há risco concreto de esgotamento da capacidade instalada, em especial, de leitos de UTI. Trata-se de risco de desassistência, ou seja, de que as pessoas venham a óbito sem acesso a leitos de que necessitam.”

Ademais, insta frisar que o art. 347 do RITJMG, que disciplina a apreciação de medida cautelar em ação declaratória de constitucionalidade, é omissa sobre a análise monocrática ou colegiada da mesma, deixando a decisão ao intérprete do caso concreto:

“Art. 347. A medida cautelar na ação declaratória de constitucionalidade consiste na determinação de que os juízes de direito e os órgãos fracionários do Tribunal suspendam o julgamento dos processos que envolvam a aplicação da lei ou do ato normativo objeto da ação até seu julgamento definitivo.

Parágrafo único. Concedida a medida cautelar, o Presidente do Tribunal de Justiça fará publicar em seção especial do Diário do Judiciário eletrônico a parte dispositiva da decisão, no prazo de dez dias.”

Nesse ponto, a jurisprudência pátria é farta – a exemplo de decisões de ministros do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria (*vide*: ADC 58 MC / DF - Relator(a): Min. GILMAR MENDES - Julgamento: 27/06/2020; ARE 1239911 TPI / SP - Relator(a): Min. LUIZ FUX - Julgamento: 13/05/2020) e também de desembargadores de outros tribunais brasileiros, assim como desta Corte (*vide* ADI nº 1.0000.09.498300-4/000 – Relator: Des.(a) ALEXANDRE VICTOR DE



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.459246-3/000

CARVALHO - Data da decisão: 05/06/2009) – em hipóteses de reconhecimento da possibilidade de decisão monocrática do Relator em sede de medida cautelar em controle concentrado de constitucionalidade, quando se tratar de situação marcada pela excepcionalidade, em que a demora na análise implique risco de dano irreparável.

Observemos o entendimento manifestado pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina em caso similar:

“(...) o STF tem admitido a possibilidade de concessão unipessoal de liminar, sem audiência prévia, em casos de "urgência qualificada", ou seja, quando houver risco para a ordem econômica, social ou outros valores igualmente sensíveis, especialmente quando não houver tempo hábil à apreciação pelo órgão colegiado, a ser depois referendada. A respeito, entre inúmeros outros: 1) ADI n. 5.184, rel. Min. Luiz Fux, decisão em 4-12-2014; 2) ADI n. 4917, rel. Min. Cármen Lúcia, decisão em 18-3-2013 e 3) ADI n. 5653, rel. Min. Dias Toffoli, decisão em 23-3-2017.” (ADI Nº 5015321-49.2020.8.24.0000/SC - RELATOR: DESEMBARGADOR PAULO HENRIQUE MORITZ MARTINS DA SILVA – Data: 02/07/2020) (grifos nossos).”

Nesse sentido, em aplicação analógica diante da omissão regimental quanto ao rito específico da cautelar em ADC, nosso Código de Processo Civil dispõe, em seu art. 300, que *“a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo”*, ressaltando ainda em seu art. 932, II, que *“incumbe ao relator apreciar o pedido de tutela provisória nos recursos e nos processos de competência originária do tribunal”*.

Outrossim, não se pode esquecer que o próprio Regimento Interno deste Tribunal de Justiça previu em seu art. 89, XVII, um poder



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.459246-3/000

geral de cautela do Relator, conferindo-lhe genericamente a possibilidade de decidir monocraticamente qualquer “medida urgente”:

“Art. 89. **Compete ao relator**, além de outras atribuições previstas na legislação processual: (...) XVII - **decidir** o pedido de liminar em habeas corpus, mandado de segurança originário, pedido de efeito suspensivo ou de tutela recursal antecipada na apelação cível e no agravo de instrumento **ou outra medida urgente**; (...) (grifos nossos).”

Isto posto, passa-se ao exame monocrático da medida cautelar, *ad referendum* do colegiado do Órgão Especial, diante da urgência inerente ao caso exposto na petição inicial desta ADC.

No presente momento procedimental, aprecia-se tão somente a pretensão cautelar deduzida na inicial desta ação declaratória de constitucionalidade - ADC. Para isto, impõe-se uma breve consideração sobre a admissibilidade da ADC, bem como o exame da existência do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, ou seja, uma análise – feita, nessa ocasião, ainda de modo precário e provisório, a ser reavaliada no julgamento meritório da ação – da plausibilidade dos fundamentos jurídicos e fáticos invocados e de eventual risco à eficácia da tutela pretendida pelo decurso do tempo. Isto posto, vejamos.

A presente ADC foi proposta por parte legítima, qual seja, a ilustre Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, nos termos dos arts. 118, III, e 120, IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais – CEMG. O objeto desta ação é a confirmação da eficácia jurídica de atos normativos estaduais – artigos da Lei nº 13.317/1999 e os dispositivos da Deliberação nº 17/2020, ambos editados pelo Estado de Minas Gerais – o que guarda consonância com o objeto da tutela, nos termos do art. 106, I, “h”, da CEMG. Este mesmo dispositivo



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.459246-3/000

constitucional dispõe que este Tribunal de Justiça de Minas Gerais é o órgão judicial competente para apreciar a ADC em face de ato normativo estadual.

Ademais, como bem ressaltado na peça exordial, os atos normativos sob enfoque – inclusive a Deliberação nº 17/2020 – possuem natureza jurídica primária, diante de seus nítidos requisitos de generalidade, abstração e impessoalidade, veiculando normas de comando, submetendo-se assim ao controle de constitucionalidade concentrado e abstrato, por meio desta ação declaratória de constitucionalidade.

Quanto aos requisitos da inicial, assim dispõe o art. 343 do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça – RITJMG, repetindo igual previsão do art. 14 da Lei Federal nº 9.868/1999, a qual regula o rito da ADC no âmbito do Supremo Tribunal Federal, aplicável analogicamente ao presente caso:

“Art. 343. A petição inicial indicará:

- I - o dispositivo de lei ou ato normativo estadual questionado e os fundamentos jurídicos do pedido;
- II - o pedido, com suas especificações;
- III - a existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação da disposição objeto da ação declaratória.”

Na ADC *sub judice*, vislumbro que a peça vestibular ajuizada pelo Ministério Público satisfaz tais requisitos: a indicação dos dispositivos estaduais questionados, os fundamentos do pedido e o próprio pedido especificado são incontroversos, claramente identificados na petição. Quanto à existência de controvérsia judicial relevante, faz-se necessária uma ponderação apartada.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.459246-3/000

Não se olvida que, via de regra, a ação declaratória de constitucionalidade tem por cerne afastar eventual dúvida sobre a constitucionalidade de um dado dispositivo. Em outras palavras, diante de julgamentos díspares sobre uma norma, com alguns julgados entendendo-a inconstitucional e outros concebendo-a constitucional, a Corte é chamada a esclarecer a questão e fixar, de forma vinculante, se a mesma é ou não constitucional. Assim, o objetivo dessa modalidade de controle concentrado de constitucionalidade é conferir segurança jurídica acerca da validade e eficácia de uma dada norma.

No caso sob análise, entendo que, na precária análise possível em sede de medida cautelar, impõe-se reconhecer o cabimento desta ADC. Isso porque, não obstante os julgados trazidos pela parte autora não suscitem expressamente a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 13.317/1999 e da Deliberação Estadual nº 17/2020, há flagrante insegurança jurídica hábil a atrair a finalidade do instituto jurídico da ação declaratória. Ora, conforme se observa nitidamente, há numerosas decisões proferidas em primeira e segunda instâncias em sentidos divergentes acerca da aplicabilidade de tais normas estaduais.

Perceba-se que existe um “conflito constitucional” de relevo, pois alguns dos julgados destacados pelo Ministério Público sobrepõem a aplicação de um decreto municipal sobre a deliberação estadual, tornando esta uma normatização destituída de eficácia jurídica. Portanto, apesar de não haver a suscitação explícita de inconstitucionalidade, tais decisões judiciais acabam por afastar a aplicação da disciplina normativa estadual sobre a Covid-19, o que traduz uma negativa de aplicação do arcabouço normativo regional, tornando-o inócuo para a regulação dos casos concretos.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.459246-3/000

Vejamos alguns exemplos: nas ações civis públicas – ACP's nºs 5001194-17.2020.8.13.0452 (Nova Serrana), 5004667-40.2020.8.13.0313 (Ipatinga), 5000581-08.2020.8.13.0319 (Itabirito), 5002494-30.2020.8.13.0188 (Nova Lima), 5002964-61.2020.8.13.0479 (Passos), 5003283-03.2020.8.13.0035 (Araguari), os juízos de origem suspenderam os decretos municipais que contrariavam a deliberação estadual, mantendo a eficácia desta em face da normatização municipal contrária; já nas ACP's nºs 5004986-50.2020.8.13.0105 (Governador Valadares), 5002400-50.2020.8.13.0134 (Caratinga), 5000743-55.2020.8.13.0043 (Areado), os magistrados afastaram a aplicação da deliberação estadual, dando prevalência às normas municipais mais flexíveis.

A mesma disparidade se observa em julgados desta Corte, tendo como exemplos os agravos de instrumento nºs 1.0000.20.063250-3/001, 1.0000.20.056935-8/001, 5002400-50.2020.8.13.0134, 1.0000.20.075756-5/001, 1.0000.20.072576-0/001, 1.0000.20.079630-8/001 e 1.0000.20.079740-5/001, nos quais os desembargadores relatores ora reconhecem a prevalência das restrições estaduais, ora dão prevalência à autonomia normativa municipal.

Ante o exposto, há grande insegurança jurídica a justificar o manejo da ação declaratória de constitucionalidade, para que sedimentar, de modo vinculante, qual a normatização deve prevalecer no caso de conflito de normas municipais e estaduais sobre a pandemia de coronavírus. Nesse ínterim, não é demais lembrar que, pelo claro teor do art. 343, III, do RITJMG e também do art. 14, III, da Lei nº 9.868/1999, justifica-se o manejo da ADC diante da *“existência de controvérsia judicial relevante sobre a **aplicação** [o que tem maior amplitude do que a controvérsia sobre a mera constitucionalidade] da disposição objeto da ação declaratória”* (grifo nosso), sendo que, na



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.459246-3/000

lide *sub examine*, mostra-se translúcida a disparidade sobre a aplicação ou não da Deliberação estadual.

Isto posto, entendo que os requisitos para a admissão da análise nessa ADC se fazem presentes. Resta analisar, pois, os pressupostos da cautelar pleiteada, quais sejam, o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*.

In casu, o perigo na demora da concessão da tutela requerida parece-me, a meu ver, evidente.

Trata-se de fato público e notório – o que atrairia até mesmo a previsão do art. 374, I, do Código de Processo Civil (dispensa de demonstração probatória do fato notório) – que a pandemia de coronavírus encontra-se em expansão acentuada em nosso Estado, gerando inúmeras mortes, bem como redução do número de leitos hospitalares e respiradores disponíveis, insuficiência de medicação necessária para intubações, carência de profissionais da saúde em número adequado, entre vários outros problemas seríssimos, conforme se constata nos Relatórios Técnicos nºs 05, 06 e 07 do Centro de Operações Emergenciais em Saúde – COES da Secretaria do Estado de Saúde de Minas Gerais.

Tais problemas muito afligem a população mineira, a qual teme o colapso do sistema de saúde e, por corolário, o risco de desassistência em um momento de necessidade médico-hospitalar, especialmente para os chamados “grupos de risco”. Os noticiários cotidianos, pesquisas científicas e gráficos estatísticos diuturnamente apresentados confirmam este preocupante cenário.

Paralelamente a este panorama, também cresce o número de recentes decisões judiciais conflitantes acerca das medidas adequadas de contenção da Covid-19, eis que, conforme já explicitado,



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.459246-3/000

alternam-se os posicionamentos de preservação da necessidade de observância das diretrizes restritivas estabelecidas pelas deliberações do comitê estadual extraordinário criado para este fim, e aqueles que resguardam as normas decretadas por Prefeituras municipais no sentido do afrouxamento das medidas de restrição do isolamento social.

Portanto, a necessidade da pacificação normativa a este respeito é iminente e urgente, de modo a traduzir um tratamento jurídico isonômico às centenas de municípios mineiros. Preenchido, portanto, o *periculum in mora*.

Em relação ao *fumus boni iuris*, nele se situa o cerne da sabidamente polêmica questão jurídica em tela. *A priori*, poder-se-ia até mesmo conceber que ambos os posicionamentos alhures expostos na controvérsia judicial possuem arrimo jurídico respeitável, estando lastreados em fundamentos substanciosos. A baliza da resolução há de ser, portanto, os critérios da razoabilidade e da proporcionalidade na ponderação de valores constitucionais, como conhecidamente propugnado pelo jusfilósofo alemão Robert Alexy.

Primeiramente, deve-se atentar para o fato de que a Constituição Federal estabelece a saúde como um direito de primeira grandeza, pelo qual devem velar todos os entes federados (arts. 23, II, e 196), dando ênfase ao aspecto preventivo da proteção à saúde:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (...).

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.459246-3/000

ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”

No mesmo sentido, o art. 198, *caput* e inciso II, da Constituição Federal destaca que o sistema de saúde deve agir de forma regionalizada e priorizando atividades preventivas. A Carta de 1988 ainda acrescenta que ao município incumbe prestar os serviços de atendimento à saúde da população com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado (art. 30, VII).

Por outro lado, enquanto a competência administrativa é atribuída a todos os entes federados, a competência legislativa – que com aquela não se confunde – é concorrente entre a União e os Estados, nos termos do art. 24, XII, da Constituição Federal, cabendo ao município tão somente suplementar a legislação federal e a estadual e disciplinar as questões de interesse meramente local:

“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; (...).”

Regulando a matéria em suas normas gerais, a União editou a “Lei do SUS” (Lei nº 8.080/1990), a qual expressamente atribuiu ao Estado a competência para coordenar as ações em matéria de vigilância epidemiológica e vigilância sanitária:



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.459246-3/000

“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;

b) de vigilância sanitária; (...).”

No mesmo sentido se encontra a Constituição do Estado de Minas Gerais, que prevê a competência legislativa concorrente do Estado com a União para legislar sobre a proteção de defesa da saúde (art. 10, XV, “m”) e também dispõe que compete ao Estado a execução das ações de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 190, II).

Assim, concretizando sua competência legislativa concorrente, o Estado de Minas Gerais editou a Lei nº 13.317/1999 (seu “Código de Saúde”), que textualmente confere ao Estado o papel de coordenar as ações e executar as atividades de regulamentação em matéria de vigilância epidemiológica e sanitária (art. 16, *caput* e incisos I e VII), determinando ainda que cabe ao Secretário de Estado da Saúde implantar as normas relativas às ações de vigilância à saúde no âmbito de sua competência (art. 21, I).

Diante de tal normatização e com o advento da pandemia em Minas Gerais, o Decreto Estadual nº 113 declarou situação de emergência em saúde pública no estado; o Decreto Estadual nº 47.891 decretou estado de calamidade pública em todo o território do estado; por sua vez, o Decreto Estadual nº 47.886 instituiu o Comitê Extraordinário Covid-19, ao qual incumbe a adoção das medidas para combate e contenção da pandemia, tendo ele expedido diversas deliberações relevantes para o enfrentamento da doença, inclusive a Deliberação 17/2020, destacada nesta ADC.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.459246-3/000

Esta Deliberação nº 17/2020, entre outras disposições, traz algumas restrições aplicáveis aos setores público e privado, estabelecendo as atividades a serem suspensas, aquelas autorizadas a funcionarem mediante condições, outras a serem mantidas em funcionamento no âmbito municipal, disciplinando ainda os eventos proibidos, limitações quanto ao transporte de passageiros etc.

Assim, mostra-se escorreita a alegação da parte autora desta ação no sentido de que *“as normas constantes da Deliberação nº 17, assim como das demais deliberações do Comitê Extraordinário COVID-19, estão amparadas, diretamente, no Código de Saúde do Estado de Minas Gerais, Lei estadual nº 13.371/99, que, como já dito, materializa a competência suplementar do Estado para a expedição de normas relativas à proteção da saúde. Dessa forma, encontram fundamento no art. 10, XV, “m” da Constituição estadual. Dessa forma, a Deliberação nº 17 conforma a moldura normativa dentro da qual os municípios de Minas Gerais devem exercer sua autonomia e competência legislativa em matéria de proteção da saúde. Dessa forma, jamais podem extrapolar esses limites.”*

Portanto, na análise cabível nessa seara cautelar, vislumbro a constitucionalidade, adequação normativa e validade jurídica da Deliberação nº 17/2020 emitida pelo Comitê Extraordinário Covid-19 do Estado de Minas Gerais, o qual foi criado por instrumento apropriado, editado com lastro na legislação estadual que, por sua vez, decorre da competência constitucionalmente assegurada ao Estado. Assim, a constitucionalidade da disciplina normativa estadual impõe a sua eficácia no âmbito do território do Estado de Minas Gerais e, conseqüentemente, a necessidade da observância obrigatória de suas disposições pelos municípios mineiros.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.459246-3/000

Lado outro, poder-se-ia objetar que a necessidade de observância, pelos municípios, da disciplina restritiva estabelecida no âmbito estadual, implicaria hipotética ofensa à autonomia municipal, com uma interferência indevida na gestão dos interesses locais. Assim não vislumbro, todavia, por algumas razões.

Primeiramente, a autonomia municipal não é absoluta, pois se encontra contingenciada pela própria repartição constitucional de competências e atribuições. Foram as Constituições Federal e Estadual que dispuseram que compete ao Estado – de forma concorrente com a União – legislar sobre a proteção e defesa da saúde, sendo que, no exercício de tal competência, as legislações correlatas (federal e estadual) fixaram o papel do Estado em coordenar as ações e medidas – precipuamente preventivas – voltadas ao enfrentamento dos problemas sanitários e epidemiológicos.

Em segundo lugar, tendo o município papel meramente suplementar em relação à normatização federal e estadual, não poderia ele editar decretos ou outros atos normativos que, desviados da finalidade de suplementação, contrariassem frontalmente os dispositivos federais ou estaduais. Ora, se o município pudesse editar uma norma conflitante com as legislações federal e estadual e tal norma municipal preponderasse sobre aquelas, então se trataria de uma competência legislativa plena municipal, a qual não lhe foi outorgada pelas Constituições Federal e Estadual. Ademais, a avaliação judicial de tal possibilidade tornaria inócuos os comandos normativos impostos pelo Estado.

No que tange ao chamado “interesse local”, trata-se de categorização de interesses extremamente questionável no contexto de uma pandemia. Isto porque os dispositivos constitucionais já referenciados elucidam que o tratamento da matéria deve ser



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.459246-3/000

regionalizado, o que denota a prevalência de uma coordenação estadual das diretrizes a serem seguidas pelos municípios. Além disso, vislumbro que assiste razão à douta Procuradoria-Geral de Justiça ao ponderar que o combate ao coronavírus escapa ao âmbito meramente local-municipal.

Basta visualizarmos que a maioria dos pequenos municípios mineiros não possui estrutura hospitalar de alta complexidade para tratamentos em pacientes mais graves, sendo que a própria mobilidade das pessoas entre os municípios exige uma uniformização da disciplina normativa. Imaginemos a caótica situação que seria resultante de vários municípios próximos – talvez até mesmo cornubados ou pertencentes a uma mesma região metropolitana – tratem de modo díspar a possibilidade de funcionamento de suas atividades e serviços, com a possibilidade de elevação significativa das taxas de contaminação por Covid-19 em alguns deles e, com isso, afetando aqueles que poderiam conseguir, em tese, uma contenção da doença.

Merece destaque, nesse ponto, a razoável reflexão ministerial:

“No contexto da pandemia causada pelo novo Coronavírus fica ainda mais clara a impossibilidade de promoção de políticas públicas de proteção da saúde com foco exclusivamente municipal. Por um lado, a mobilidade natural das pessoas, em especial nas regiões metropolitanas e áreas de conurbação, exigem um tratamento uniforme das medidas de prevenção. Por outro, no que refere à assistência à saúde, os pacientes com sintomas graves em razão da COVID-19 necessitam de leitos clínicos e de UTI, ou seja, recursos de alta complexidade para seu tratamento, os quais estão disponíveis no âmbito regional. Assim, a apreciação dos indicadores sanitários, o estabelecimento de medidas de prevenção e a organização das redes de serviços devem ter por foco a região de saúde e o Estado. As medidas de flexibilização e de autorização para a prestação de serviços não essenciais promovidas de forma desordenada por um município impactam decisivamente o município polo, onde via de regra estão concentrados os recursos de alta



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.459246-3/000

complexidade, e, de forma geral, produz consequências em toda a região de saúde.”

Outrossim, mesmo diante da necessidade de observância das diretrizes restritivas estaduais, a competência normativa municipal subsiste. Pode o município editar as normas que, sem violação das deliberações restritivas estaduais, particularizem o modo de execução das atividades e serviços municipais, adequando os comandos estaduais às particularidades locais. Acresça-se a isto que, em se tratando de normas protetivas, remanesce também ao ente municipal a faculdade de agregar novas restrições àquelas já impostas em âmbito estadual.

Contudo, o que não se afigura razoável é que se possa abrir mão de uma coordenação estadual de ações e restrições em prol de uma pretensa autonomia municipal. A competência legislativa municipal em temas de interesse local não significa deixar ao município a possibilidade de editar suas normas ao seu bel-prazer, autorizando-o a flexibilizar as medidas de distanciamento social, reabrindo atividades potencialmente danosas à saúde pública; isto colocaria em risco iminente a população não apenas daquele município, além do que levaria à desorganização do enfrentamento regionalizado da crise sanitária e epidemiológica.

Ademais, impende ressaltar que, para as gestões municipais que possuem condições sanitárias de gradual reabertura econômica, ainda resta a possibilidade de adesão ao Plano Minas Consciente, previsto na Deliberação nº 39 do Comitê Extraordinário Covid-19 do Estado de Minas Gerais. Assim salienta a parte autora desta ADC ao frisar:



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.459246-3/000

“Esclarece-se, ainda, que, os municípios que decidirem, voluntariamente, pela abertura progressiva de suas atividades econômica contam com um plano criado tecnicamente pelo Estado de Minas Gerais, que se baseia em avaliações econômicas e sanitárias. Trata-se do Plano Minas Consciente, previsto na Deliberação nº 19, do Comitê Extraordinário COVID-19.”

Por fim, mas não menos importante, deve-se ter em vista que, havendo conflito entre duas normatizações – a estadual, mais restritiva (Deliberação nº 17/2020), e a municipal, mais flexível (por exemplo, um decreto de reabertura de serviços e atividades suspensos por tal deliberação) – um critério importante a guiar o intérprete da lide é o da prevalência do interesse com base na precaução e na prevenção. Noutras palavras, diante de um conflito normativo, deve ser privilegiada a aplicação daquela norma potencialmente mais protetiva à saúde e à vida humana, por ser esta um valor inegociável do ordenamento jurídico brasileiro.

Em razão do que foi acima exposto, entendo que a pretensão cautelar deve ser acolhida, de modo a preservar a autoridade normativa da Lei nº 13.317/1999 e em especial da Deliberação nº 17/2020, as quais prevalecem sobre normas municipais menos restritivas.

Este é inclusive o direcionamento perceptível nas decisões recentes do Supremo Tribunal Federal.

Analisando normas municipais de Santana do Paraíso/MG que contrariavam as determinações da Deliberação nº 17/2020, o Ministro Luiz Fux rejeitou o pleito municipal de suspensão da tutela concedida em ação ajuizada pelo Ministério Público (STP nº 340/MG); em sua decisão, o ilustre Ministro Luiz Fux enfaticamente declarou que *“o Município detém competência legislativa para dispor sobre a*



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.459246-3/000

matéria, mas não para contrariar frontalmente as normas gerais já estabelecidas a nível regional.”

Do mesmo modo, apreciando norma do Município de Coronel Fabriciano que autorizava o retorno às aulas, em oposição à determinação de uma deliberação estadual do comitê mineiro, o Ministro Dias Toffoli, no julgamento da Suspensão de Liminar nº 1340/MG, reconheceu o caráter cogente e vinculante, para os Municípios mineiros, de deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 de Minas Gerais. Vejamos:

“Considerando que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a obrigação de garantir a saúde como competência comum a todos entes da Federação (CF/88, art. 23, II), com um sistema correspondente único, integrado por ações e serviços organizados em uma rede regionalizada e hierarquizada (CF/198, caput), entendo que sobressai o dever de articulação entre os entes federados no movimento de retomada das atividades econômicas e sociais, não tendo a parte requerente, nos presentes autos, logrado comprovar ter atuado nesse sentido. No caso, há risco inverso na hipótese de concessão da contracautela requerida, uma vez que **a decisão do TJMG fundamenta-se na preservação da ordem jurídico-constitucional instituída pelo governo estadual, em atenção ao entendimento formado nesta Suprema Corte no sentido da necessidade de coordenação entre os entes federados na adoção de medidas de enfrentamento da pandemia do SARS-CoV-2. (...) (grifos nossos).**”

No mesmo sentido, em 27 de abril de 2020, novamente o ilustre Presidente do Supremo Tribunal Federal, analisando pedido de suspensão de liminar, em requerimento do Município de Salinas (SL 1320 / MG), negou seguimento ao pleito municipal, mais uma destacando a importância de observância, no âmbito local, das normas regionais de coordenação de medidas:

“Não é demais ressaltar que a gravidade da situação por todos enfrentada exige a tomada de providências estatais, em todas as suas esferas de atuação, mas sempre através



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.459246-3/000

de ações coordenadas e devidamente planejadas pelos entes e órgãos competentes, e fundadas em informações e dados científicos comprovados. Bem por isso, a exigência legal para que a tomada de medida extrema, como essa ora em análise, seja sempre fundamentada em parecer técnico e emitido por órgão técnico federal. Na presente situação de enfrentamento de uma pandemia, todos os esforços encetados pelos órgãos públicos devem ocorrer de forma coordenada, capitaneados pelo Ministério da Saúde, órgão federal máximo a cuidar do tema, sendo certo que decisões isoladas, como essa ora em análise, que atendem apenas a uma parcela da população, e de uma única localidade, parecem mais dotadas do potencial de ocasionar desorganização na administração pública como um todo, atuando até mesmo de forma contrária à pretendida. Assim, a decisão regional atacada, ao coartar uma tal atitude estatal, não tem o condão de gerar os alegados riscos de dano à ordem público-administrativa, mas antes de preveni-los.”

Perfilhando igual concepção, vejamos outro relevante precedente:

“Segundo essa compreensão, têm sido julgados os casos submetidos à competência desta Suprema Corte, forte no entendimento de que **a competência dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local não afasta a incidência das normas estaduais e federais expedidas com base na competência concorrente**, conforme, por exemplo, decidido quando do julgamento do RE nº 981.825-AgR-segundo/SP, de cuja ementa destaco o seguinte excerto: ‘(...) **A competência constitucional dos Municípios para legislar sobre interesse local não os autoriza a estabelecer normas que veiculem matérias que a própria Constituição atribui à União ou aos Estados**. Precedentes (...)’ (1ª Turma, Relª Minª Rosa Weber, DJe de 21/11/19). (STP 401 / BA - Relator(a): Min. Presidente - Julgamento: 25/06/2020) (grifos nossos)”.

Nesse ínterim, o que se abstrai das decisões do Pretório Excelso sobre os atos normativos da pandemia é o entendimento de que, diante de uma competência concorrente, observadas as prerrogativas de todos os entes federados na atuação contra a pandemia, deve-se observar a primazia ou preponderância do



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.459246-3/000

interesse, em uma ação coordenada, impondo-se à União a edição de normas gerais (as quais se materializaram na Lei nº 13979/2020 e em seu decreto regulamentador nº 10282/2020) e aos Estados a coordenação das medidas regionalizadas (às quais se submetem os entes municipais), com a atuação suplementar dos municípios na disciplina de questões locais. Em suma:

“Deveras, o Supremo Tribunal Federal tem seguido essa compreensão, forte no entendimento de que a competência da União para legislar sobre assuntos de interesse geral não afasta a incidência das normas estaduais e municipais expedidas com base na competência legislativa concorrente, **devendo prevalecer aquelas de âmbito regional**, quando o interesse sob questão for predominantemente de cunho local. Trata-se da jurisprudência já sedimentada neste Tribunal, no sentido de que, em matéria de competência federativa concorrente, deve-se respeitar a denominada predominância de interesse. Nessa conformidade não parece ter agido o chefe do Poder Executivo do Município de Santana do Paraíso/MG ao editar o aludido decreto, de sorte que suspender a decisão ora objurgada é que implicaria em risco à ordem administrativa, pois autorizaria **a abertura de estabelecimentos comerciais cujo funcionamento foi expressamente proibido pela norma estadual, em desconformidade ao juízo e à análise do interesse regional. É dizer: o Município detém competência legislativa para dispor sobre a matéria, mas não para contrariar frontalmente as normas gerais já estabelecidas a nível regional.** (STP 334 / MG - Relator(a): Min. Presidente - Julgamento: 03/06/2020) (grifos nossos).”

Por derradeiro, instar destacar que, em relação à tutela cautelar em sede de ACD, prevê o art. 347 do RITJMG, em sintonia com o art. 21 da Lei nº 9.868/1999, que *“a medida cautelar na ação declaratória de constitucionalidade consiste na determinação de que os juízes de direito e os órgãos fracionários do Tribunal suspendam o julgamento dos processos que envolvam a aplicação da lei ou do ato normativo objeto da ação até seu julgamento definitivo”*.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.459246-3/000

Isto posto, reconhecendo – em um juízo ainda provisório cabível em sede liminar – a vislumbrável constitucionalidade das normas estaduais suscitadas pela Procuradoria-Geral de Justiça bem como seu caráter cogente e vinculante aos municípios do Estado de Minas Gerais, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR POSTULADA NESTA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE, para determinar a imediata suspensão da eficácia das decisões que afastaram a aplicabilidade da Deliberação nº 17/2020 e da Lei Estadual 13.317/1999 aos municípios, restando igualmente suspensos os processos que versem sobre tal matéria, até o julgamento desta ação declaratória de constitucionalidade, *ad referendum* do colegiado do Órgão Especial desta Corte, devendo ser o feito colocado em mesa para julgamento na primeira sessão próxima disponível, nos termos regimentais.

Proceda-se às intimações e comunicações de estilo, fazendo pública e conhecida esta decisão, com a notificação dos desembargadores deste TJMG e dos juízes de primeira instância, de modo a garantir o pronto cumprimento e observância desta medida cautelar, a qual possui efeitos *erga omnes* e *ex tunc*, nos termos regimentais.

Após a apreciação colegiada da medida cautelar, dê-se vista dos autos eletrônicos ao Governador do Estado, por meio da devida intimação da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, para sua manifestação sobre o objeto desta ação direta, no prazo legal.

Em sequência, remeta-se aos autos eletrônicos à douta Procuradoria-Geral de Justiça, para seu parecer final.

Por fim, venham os autos novamente conclusos.

Belo Horizonte, 09 de julho de 2020.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.20.459246-3/000

DESA. MÁRCIA MILANEZ
Relatora

Documento assinado eletronicamente, Medida Provisória nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001.

Signatário: Desembargadora MARCIA MARIA MILANEZ, Certificado:

00CA5A634F6EBB60155A0F203E3B02E625, Belo Horizonte, 09 de julho de 2020 às 16:28:53.

Verificação da autenticidade deste documento disponível em <http://www.tjmg.jus.br> - nº verificador:
100002045924630002020723848