



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL:**

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, no fim assinado, no uso de
suas atribuições constitucionais, com fundamento no artigo 129,
inciso IV, da Constituição Federal, combinado com o artigo 95,
parágrafo 2º, inciso II, da Constituição Estadual, promove a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE,

tendo por objeto a retirada, do ordenamento jurídico pátrio, dos
**artigos 3º e 4º do Decreto Municipal n.º 6.300, de 5 de agosto de
2020, de Pelotas, RS**, que *Ratifica o estado de calamidade pública
em todo o território do município de Pelotas para fins de prevenção
e enfrentamento à epidemia causada pelo novo coronavírus,
determina o fechamento de atividades e a restrição de circulação*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

(lockdown), e dá outras providências, pelas razões de direito a seguir expostas:

1. O ato normativo impugnado apresenta a seguinte redação (em negrito, os dispositivos impugnados):

DECRETO Nº 6.300, DE 05 DE AGOSTO DE 2020.

Ratifica o estado de calamidade pública em todo o território do município de Pelotas para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo novo coronavírus, determina o fechamento de atividades e a restrição de circulação (lockdown), e dá outras providências.

A PREFEITA DE PELOTAS, ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, NO USO DE ATRIBUIÇÕES QUE LHE SÃO CONFERIDAS PELA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL;

CONSIDERANDO QUE

I - EM DEZEMBRO DE 2019, A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS), FOI INFORMADA SOBRE CASOS DE PNEUMONIA DE ETIOLOGIA DESCONHECIDA DETECTADA NA CIDADE DE WUHAN, PROVÍNCIA DE HUBEI, SENDO IDENTIFICADO UM NOVO TIPO DE CORONAVÍRUS, QUE FOI ISOLADO EM 07 DE JANEIRO DE 2020;

II - EM 30 DE JANEIRO DE 2020, A OMS DECLAROU EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DE IMPORTÂNCIA INTERNACIONAL (ESPII) EM RAZÃO DA DISSEMINAÇÃO DO NOVO CORONAVÍRUS;

III - O MINISTÉRIO DA SAÚDE DECLAROU EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DE IMPORTÂNCIA NACIONAL (ESPIN) EM DECORRÊNCIA DO NOVO CORONAVÍRUS 2019, POR MEIO DA PORTARIA N.º 188/2020;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

IV - EM 06 DE FEVEREIRO DE 2020, O EXECUTIVO FEDERAL PUBLICA A LEI N.º 13.979, QUE DISPÕE SOBRE AS MEDIDAS QUE PODERÃO SER ADOTADAS PARA ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA;

V - EM 11 DE MARÇO DE 2020, A OMS, CLASSIFICOU A DISSEMINAÇÃO DO CORONAVÍRUS, CAUSADOR DA COVID-19, COMO PANDEMIA, SIGNIFICANDO O RISCO POTENCIAL DA DOENÇA INFECCIOSA ATINGIR A POPULAÇÃO MUNDIAL DE FORMA SIMULTÂNEA, NÃO SE LIMITANDO A LOCAIS QUE JÁ TENHAM SIDO IDENTIFICADOS COMO DE TRANSMISSÃO COMUNITÁRIA;

VI - EM 17 DE MARÇO DE 2020, FOI EXARADO O DECRETO N.º 6.249, DISPONDO ACERCA DE MEDIDAS TEMPORÁRIAS A SEREM ADOTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL, OBJETIVANDO A PREVENÇÃO AO CONTÁGIO, O ENFRENTAMENTO DA PROPAGAÇÃO DO AGENTE PATÓGENO DENOMINADO CORONAVÍRUS;

VII - EM MARÇO, FOI PUBLICADO O DECRETO MUNICIPAL N.º 6.252, QUE DECLAROU SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA NO MUNICÍPIO DE PELOTAS E DISPÕS ACERCA DE MEDIDAS TEMPORÁRIAS DE NATUREZA EXTRAORDINÁRIA PARA ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DECORRENTE DO NOVO CORONAVÍRUS, CAUSADOR DA COVID-19;

VIII - O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF), EM SEDE DE MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.341, DO DISTRITO FEDERAL, DETERMINOU QUE OS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS POSSUEM COMPETÊNCIA COMUM PARA TRATAR DE QUESTÕES DE SAÚDE PÚBLICA;

IX - EM 06 DE JULHO DE 2020, FOI EXARADO O DECRETO MUNICIPAL N.º 6.288, QUE DECLAROU ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA EM TODO TERRITÓRIO DO MUNICÍPIO DE PELOTAS, PARA FINS DE PREVENÇÃO E



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

*ENFRENTAMENTO À EPIDEMIA DE CORONAVÍRUS,
CAUSADOR DA COVID-19;*

*X - MESMO EM UM CONTEXTO DE MEDIDAS
RESTRITIVAS E IMPEDITIVAS IMPOSTAS PELA GESTÃO
PÚBLICA, OBSERVA-SE O AUMENTO SUSTENTADO DO
NÚMERO DE CASOS DE COVID-19 NO MUNICÍPIO DE
PELOTAS NAS ÚLTIMAS SEMANAS, DETERMINANDO O
AUMENTO NA OCUPAÇÃO DE LEITOS DE UTI E DE
ÓBITOS;*

D E C R E T A:

Art. 1º Este Decreto ratifica o estado de calamidade pública em todo o território do município de Pelotas para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo novo coronavírus, bem como determina o fechamento de atividades e a restrição de circulação de pessoas (lockdown).

Art. 2º Fica determinado o fechamento total (lockdown) de todas as atividades no âmbito do município de Pelotas, no período das 20 horas do dia 08/08/2020 (sábado) até as 12 horas do dia 11/08/2020 (terça-feira), como medida excepcional para prevenção e combate à pandemia causada pelo novo coronavírus.

§1º Será permitido o funcionamento exclusivo das seguintes atividades essenciais no âmbito do município de Pelotas:

I - farmácias e drogarias: sem restrição de horário de funcionamento, para comercialização exclusiva de medicamentos;

II - clínicas médicas, veterinárias e odontológicas, em regime de urgência e emergência;

III - distribuidoras de gás: sem restrição de horário de funcionamento;

IV - postos de combustíveis: fechados no dia 09/08/2020, sendo que os serviços anexos de lanchonete, restaurantes e lojas de conveniência deverão ficar fechados durante todo o período estabelecido no caput do art. 2º;

V - serviços funerários e cemitérios;

VI - serviços públicos essenciais, tais como: o Serviço Autônomo de Saneamento de Pelotas (SANEP) em atividades urgentes, serviços de saúde, a Guarda Municipal, fiscalização de trânsito, e fiscalização em geral;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

VII - hospitais, postos de saúde, unidades básicas de saúde, unidade de pronto atendimento;

VIII - forças de segurança;

IX - meios de comunicação: preferencialmente em teletrabalho.

§2º Nas atividades essenciais previstas nos incisos do §1º, no que couber, o atendimento fica limitado a no máximo uma pessoa por família, observando a restrição de um cliente por atendente, bem como os protocolos de higiene e saúde previstos no Decreto Municipal n.º 6.267/2020, devendo os indivíduos do grupo de risco evitarem deslocamentos.

Art. 3º Fica proibida, em todo o território do município de Pelotas, a circulação de pessoas em quaisquer espécies de logradouros públicos ou de circulação comum, salvo por motivo de força maior, justificada nos casos elencados nos incisos do §1º do art. 2º, deste Decreto, devidamente comprovada.

Art. 4º Fica proibida a circulação de veículos particulares, salvo de pessoas que desempenhem atividade vinculada à essencial, cujo funcionamento esteja permitido neste Decreto, ou nas hipóteses elencadas nos incisos do §1º do art. 2º, deste Decreto.

Art. 5º Durante a vigência do período estabelecido no caput do art. 1º deste Decreto estão proibidas quaisquer reuniões e/ou atos públicos ou particulares que provoquem aglomerações, independentemente do número de pessoas, inclusive de pessoas da mesma família que não coabitem.

Art. 6º A Guarda Municipal, a Fiscalização e o Setor de Vigilância Sanitária do município de Pelotas, com auxílio das forças de segurança, intensificarão a fiscalização do cumprimento das determinações contidas neste Decreto.

Art. 7º A Administração Pública Direta e Indireta municipal atuará nos dias 10 e 11/08/2020, em regime exclusivo de teletrabalho, retornando às atividades em horário normal de atendimento, das 08h às 14h, a partir do dia 12/08/2020. Parágrafo único. Os prazos de quaisquer procedimentos administrativos que vencerem nos dias 10 e 11/08/2020 ficam prorrogados para o dia 12/08/2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Art. 8º O desembarque de passageiros do transporte intermunicipal ocorrerá exclusivamente na Empresa Municipal do Terminal Rodoviário de Pelotas (ETERPEL), que atuará em regime de plantão, com número reduzido de servidores.

Art. 9º A inobservância do disposto neste Decreto sujeita o infrator às penas previstas no art. 10, da Lei Federal n.º 6.437, de 20 de agosto de 1977, sem prejuízo das sanções criminais tipificadas nos arts. 268 e 330, do Código Penal, bem como a aplicação de multas e interdição previstas na Lei Municipal nº 6.819, de 03 de julho de 2020 e, por fim, as penalidades previstas no art. 209 do Código de Trânsito Brasileiro.

Art. 10 Revogam-se as disposições em contrário.

Art. 11 Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Gabinete da Prefeita de Pelotas, em 05 de agosto de 2020.

*Paula Schild Mascarenhas
Prefeita*

2. Inicialmente, cumpre salientar que o ato normativo vergastado – decreto do Poder Executivo municipal de Pelotas, RS – é passível de impugnação via ação direta de inconstitucionalidade.

No caso em testilha, a análise do ato combatido não deixa dúvidas de que ele conta com **densidade normativa, abstração e generalidade, não se cuidando de mero ato regulamentar, mas de verdadeiro decreto autônomo**, sujeitando-se, por isso mesmo, ao controle abstrato de constitucionalidade.

A propósito, relevante recordar que a doutrina pátria vem admitindo o controle de constitucionalidade de decretos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

autônomos¹, independentemente de leis preexistentes, e que o **Supremo Tribunal Federal** também flexibilizou seu entendimento sobre o tema, visualizando, nessa espécie normativa, indiscutível conteúdo normativo², conforme se verifica pelos seguintes precedentes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO Nº 4.887/2003. PROCEDIMENTO PARA IDENTIFICAÇÃO, RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DEMARCAÇÃO E TITULAÇÃO DAS TERRAS OCUPADAS POR REMANESCENTES DAS COMUNIDADES DOS QUILOMBOS. ATO NORMATIVO AUTÔNOMO. ART. 68 DO ADCT. DIREITO FUNDAMENTAL. EFICÁCIA PLENA E IMEDIATA. INVASÃO DA ESFERA RESERVADA A LEI. ART. 84, IV E VI, "A", DA CF. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INOCORRÊNCIA. CRITÉRIO DE IDENTIFICAÇÃO. AUTOATRIBUIÇÃO. TERRAS OCUPADAS. DESAPROPRIAÇÃO. ART. 2º, CAPUT E §§ 1º, 2º E 3º, E ART. 13, CAPUT E § 2º, DO DECRETO Nº 4.887/2003. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. INOCORRÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. Ato normativo autônomo, a retirar diretamente da Constituição da República o seu fundamento de validade, o Decreto nº 4.887/2003 apresenta densidade normativa suficiente a credenciá-lo ao controle abstrato de constitucionalidade. 2. Inocorrente a invocada ausência de cotejo analítico na petição inicial entre o ato normativo atacado e os preceitos da Constituição tidos como malferidos, uma vez expressamente indicados e esgrimidas as razões da insurgência. 3. Não obsta a cognição da ação direta a falta de impugnação de ato jurídico revogado pela norma tida como inconstitucional, supostamente padecente do mesmo vício, que se teria por repristinada. Cabe à Corte, ao delimitar a eficácia da sua decisão, se o caso, excluir dos efeitos da decisão declaratória eventual efeito repristinatório quando constatada incompatibilidade com a ordem constitucional. 4. O art. 68 do ADCT assegura o direito dos remanescentes das comunidades dos quilombos de ver

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 180/181.

² LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 595.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

reconhecida pelo Estado a propriedade sobre as terras que histórica e tradicionalmente ocupam – direito fundamental de grupo étnico-racial minoritário dotado de eficácia plena e aplicação imediata. Nele definidos o titular (remanescentes das comunidades dos quilombos), o objeto (terras por eles ocupadas), o conteúdo (direito de propriedade), a condição (ocupação tradicional), o sujeito passivo (Estado) e a obrigação específica (emissão de títulos), mostra-se apto o art. 68 do ADCT a produzir todos os seus efeitos, independentemente de integração legislativa. 5. Disponíveis à atuação integradora tão-somente os aspectos do art. 68 do ADCT que dizem com a regulamentação do comportamento do Estado na implementação do comando constitucional, não se identifica, na edição do Decreto 4.887/2003 pelo Poder Executivo, mácula aos postulados da legalidade e da reserva de lei. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade formal por ofensa ao art. 84, IV e VI, da Constituição da República. 6. O compromisso do Constituinte com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e com a redução das desigualdades sociais (art. 3º, I e III, da CF) conduz, no tocante ao reconhecimento da propriedade das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, à convergência das dimensões da luta pelo reconhecimento – expressa no fator de determinação da identidade distintiva de grupo étnico-cultural – e da demanda por justiça socioeconômica, de caráter redistributivo – compreendida no fator de medição e demarcação das terras. 7. Incorporada ao direito interno brasileiro, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, consagra a "consciência da própria identidade" como critério para determinar os grupos tradicionais aos quais aplicável, enunciando que Estado algum tem o direito de negar a identidade de um povo que se reconheça como tal. 8. Constitucionalmente legítima, a adoção da autoatribuição como critério de determinação da identidade quilombola, além de consistir em método autorizado pela antropologia contemporânea, cumpre adequadamente a tarefa de trazer à luz os destinatários do art. 68 do ADCT, em absoluto se prestando a inventar novos destinatários ou ampliar indevidamente o universo daqueles a quem a norma é dirigida. O conceito vertido no art. 68 do ADCT não se aparta do fenômeno objetivo nele referido, a alcançar todas as comunidades historicamente vinculadas ao uso linguístico do vocábulo quilombo. Adequação do emprego do termo



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

*“quilombo” realizado pela Administração Pública às balizas linguísticas e hermenêuticas impostas pelo texto-norma do art. 68 do ADCT. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 2º, § 1º, do Decreto 4.887/2003. 9. Nos casos *Moiwana v. Suriname* (2005) e *Saramaka v. Suriname* (2007), a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu o direito de propriedade de comunidades formadas por descendentes de escravos fugitivos sobre as terras tradicionais com as quais mantêm relações territoriais, ressaltando o compromisso dos Estados partes (Pacto de San José da Costa Rica, art. 21) de adotar medidas para garantir o seu pleno exercício. 10. O comando para que sejam levados em consideração, na medição e demarcação das terras, os critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades quilombolas, longe de submeter o procedimento demarcatório ao arbítrio dos próprios interessados, positiva o devido processo legal na garantia de que as comunidades tenham voz e sejam ouvidas. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 2º, §§ 2º e 3º, do Decreto 4.887/2003. 11. Diverso do que ocorre no tocante às terras tradicionalmente ocupadas pelos índios – art. 231, § 6º – a Constituição não reputa nulos ou extintos os títulos de terceiros eventualmente incidentes sobre as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, de modo que a regularização do registro exige o necessário o procedimento expropriatório. A exegese sistemática dos arts. 5º, XXIV, 215 e 216 da Carta Política e art. 68 do ADCT impõe, quando incidente título de propriedade particular legítimo sobre as terras ocupadas por quilombolas, seja o processo de transferência da propriedade mediado por regular procedimento de desapropriação. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade material do art. 13 do Decreto 4.887/2003. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 3239, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 08/02/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019)*

INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Objeto. Admissibilidade. **Impugnação de decreto autônomo, que institui benefícios fiscais. Caráter não meramente regulamentar. Introdução de novidade normativa. Preliminar repelida. Precedentes. Decreto que, não se limitando a**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

regulamentar lei, institua benefício fiscal ou introduza outra novidade normativa, reputa-se autônomo e, como tal, é suscetível de controle concentrado de constitucionalidade. 2. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Decreto nº 52.381/2007, do Estado de São Paulo. Tributo. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS. Benefícios fiscais. Redução de base de cálculo e concessão de crédito presumido, por Estado-membro, mediante decreto. Inexistência de suporte em convênio celebrado no âmbito do CONFAZ, nos termos da LC 24/75. Expressão da chamada “guerra fiscal”. Inadmissibilidade. Ofensa aos arts. 150, § 6º, 152 e 155, § 2º, inc. XII, letra “g”, da CF. Ação julgada procedente. Precedentes. Não pode o Estado-membro conceder isenção, incentivo ou benefício fiscal, relativos ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, de modo unilateral, mediante decreto ou outro ato normativo, sem prévia celebração de convênio intergovernamental no âmbito do CONFAZ. (ADI 4152, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/06/2011)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Condição. Objeto. Decreto que cria cargos públicos remunerados e estabelece as respectivas denominações, competências e remunerações. Execução de lei inconstitucional. Caráter residual de decreto autônomo. Possibilidade jurídica do pedido. Precedentes. É admissível controle concentrado de constitucionalidade de decreto que, dando execução a lei inconstitucional, crie cargos públicos remunerados e estabeleça as respectivas denominações, competências, atribuições e remunerações. 2. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 5º da Lei nº 1.124/2000, do Estado do Tocantins. Administração pública. Criação de cargos e funções. Fixação de atribuições e remuneração dos servidores. Efeitos jurídicos delegados a decretos do Chefe do Executivo. Aumento de despesas. Inadmissibilidade. Necessidade de lei em sentido formal, de iniciativa privativa daquele. Ofensa aos arts. 61, § 1º, inc. II, “a”, e 84, inc. VI, “a”, da CF. Precedentes. Ações julgadas procedentes. São inconstitucionais a lei que autorize o Chefe do Poder Executivo a dispor, mediante decreto, sobre criação de cargos públicos remunerados, bem como os decretos que lhe dêem execução. (ADI 3232, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 14/08/2008)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Cumpre destacar que a **Corte de Justiça do Estado** também tem seguido esse mesmo entendimento como revelam as ementas que seguem:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO Nº 19.739 DE 13 DE AGOSTO DE 2018. MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. ATO NORMATIVO AUTÔNOMO QUE RESTRINGE A UTILIZAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS DE USO COMUM POR CANDIDATOS. DIREITO ELEITORAL. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INTELIGÊNCIA DO ART. 22, I, CF C/C ART. 8º DA CE/89. RESTRIÇÃO EXCESSIVA AO EXERCÍCIO DO DIREITO DE REUNIÃO (ART. 5º, XVI, DA CF/88). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. 1. Cabível a propositura da ação direta de inconstitucionalidade para impugnar decreto autônomo que introduz novidade normativa no mundo jurídico, sob pena de não haver qualquer controle sobre normas criadoras de situações e relações jurídicas. Precedentes. 2. O Decreto Municipal nº 19.739, de 13 de agosto de 2018, do Município de Caxias do Sul, ao estabelecer o centro esportivo municipal como a única área pública passível de utilização por candidatos e pré-candidatos a cargos eletivos, invadiu a competência privativa da União para legislar sobre direito eleitoral (art. 8º, caput, CE/89 c/c art. 22, I, CF/88). Precedentes. 3. A legislação de regência (art. 73, I, da Lei nº 9.504/97), sob a perspectiva do TSE, autoriza a prática de atos de campanha (a exemplo de reuniões e comícios) em áreas públicas de uso comum. 4. Nesse quadro, a restrição imposta pelo ato normativo impugnado, ao impedir que outras áreas públicas da Municipalidade sejam usadas pelos candidatos, mitiga, sensivelmente, a eficácia do preceito constitucional que assegura a liberdade de reunião (art. 5º, XVI, da CF/88), ao mesmo tempo em que contraria a interpretação conferida pelo TSE ao art. 73, I, da Lei das Eleições – o que, num contexto de corrida eleitoral, resulta em flagrante prejuízo às campanhas dos candidatos do Município de Caxias do Sul e, em última análise, aos próprios eleitores. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70078844388, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 04-02-2019)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ROQUE GONZALES. DECRETO EXECUTIVO N 1.448/2005. DECRETO AUTÔNOMO. INOVAÇÃO NORMATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. O Decreto impugnado, que "Regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Municipal", guarda indiscutível natureza jurídica de decreto autônomo, e que, fora do permissivo constitucional (CE, art. 82, V e CF, art. 84, IV), inovou na ordem jurídica, introduzindo, no âmbito da Administração Pública do Município de Roque Gonzáles, disciplina normativa relativa a atos e formas do processo administrativo. 2. A normatização da matéria - processo administrativo no âmbito da Administração Pública de Roque Gonzales - não prescinde da concorrência do Poder Legislativo Municipal, exigindo a observância do devido processo legislativo constitucional. 3. Proclamada, incidenter tantum, a inconstitucionalidade formal do Decreto n° 1.448/2005, com apoio no art. 97 da Constituição Federal. INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADO PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Incidente de Inconstitucionalidade N° 70043555549, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 29/07/2013)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 12 DA LEI MUNICIPAL N.º 3.293/2011 E DOS DECRETOS EXECUTIVOS N.º 3.800/2011, N.º 3.800-A/2011, N.º 3.807/2011 E N.º 3.844/2011, DO MUNICÍPIO DE SAPUCAIA DO SUL. CRIAÇÃO E DESCRIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES DE CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES DE CONFIANÇA. O CONTEÚDO DE SUAS DISPOSIÇÕES SE APRESENTA COMO ATOS ADMINISTRATIVOS DOTADOS DE AUTONOMIA JURÍDICA E SUFICIENTE DENSIDADE NORMATIVA. POSSIBILIDADE DE SUBMISSÃO AO CONTROLE CONCENTRADO, NA MEDIDA EM QUE A MATÉRIA EXIGE A EDIÇÃO DE LEI EM SENTIDO ESTRITO. PRELIMINAR AFASTADA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. DIFERIMENTO DE SESENTA DIAS. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, N° 70049542632, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em: 11-03-2013)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO EXECUTIVO ESTADUAL N° 43.911, DE 13 DE JULHO DE 2005, E DECRETO EXECUTIVO ESTADUAL N° 35.664, DE



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

29 DE NOVEMBRO DE 1994. REGULAMENTO DOS CONCURSOS PÚBLICOS. CABIMENTO DA AÇÃO. EXCLUSÃO, EX OFFICIO, DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO POLO PASSIVO DA AÇÃO. IDENTIFICAÇÃO DO CANDIDATO NO PEDIDO DE REVISÃO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E DA IGUALDADE. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATRIBUIÇÃO DE EFEITO EX NUNC. I - Os Decretos Executivos Estaduais nº 43.911/2005 e nº 35.664/1994 instituíram o Regulamento dos Concursos Públicos para os Quadros de Pessoal integrantes da Administração Estadual. São, pois, atos normativos autônomos, passíveis de controle via ação direta de inconstitucionalidade. II - Tratando-se de Decretos do Governador do Estado, é de ser excluída, de ofício, do polo passivo da ação a Assembleia Legislativa do Estado, uma vez que não teve qualquer participação na edição dos mesmos. III - Padecem de inconstitucionalidade o artigo 30 do Decreto Executivo Estadual nº 43.911, de 13 de julho de 2005, e o artigo 30 do Decreto Executivo Estadual nº 35.664, de 29 de novembro de 1994. A determinação no sentido de que o pedido de revisão seja identificado com o nome completo do candidato implica violação não só ao princípio da impessoalidade, mas também ao da igualdade. A identificação da prova, na via recursal administrativa, torna possível que o certame seja manipulado para beneficiar algum candidato. Ofensa ao artigo 19, caput, da Constituição Estadual, bem como ao artigo 37, caput, da Constituição Federal. IV - Quanto ao artigo 34 dos Decretos Executivos Estaduais, não há vício de inconstitucionalidade. O fato de o referido dispositivo prever que a Banca Examinadora sujeite sua manifestação sobre os pedidos de reconsideração à autoridade pública responsável pelo concurso não implica ofensa a qualquer princípio constitucional, nem há falar em desconsideração da autonomia técnica e científica dos examinadores. V - Nos termos do artigo 27 da Lei nº 9.868/99, atribui-se efeito ex nunc à decisão, haja vista razões de interesse social e da necessária preservação da segurança jurídica, para assegurar a manutenção dos atos já praticados com base no dispositivo legal que se declara inconstitucional. PRELIMINAR REJEITADA. EXCLUSÃO, DE OFÍCIO, DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO POLO PASSIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, COM EFEITO EX NUNC. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Nº 70039664891, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS,
Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 03-12-2012)

CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO AUTÔNOMO. CABIMENTO. A regra é descaber o controle concentrado de constitucionalidade quanto a atos regulamentares, tal qual os decretos. Todavia, em se tratando de decreto autônomo, há de se admitir o cabimento da ação direta, sob pena de inexistir qualquer controle sobre normas criadoras de situações e relações jurídicas. REMANEJAMENTO ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA DE CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS. DESNECESSIDADE DE LEI. O mero remanejamento administrativo, repercutindo exclusivamente no âmbito interno da administração, sem a criação de qualquer órgão público, prescinde de lei. Ao reverso, trata-se de típico ato inerente à competência administrativa, jamais legislativa. DIVISÃO DE INTELIGÊNCIA MUNICIPAL. OBTENÇÃO E SOLICITAÇÕES DE INFORMAÇÕES. CONSTITUCIONALIDADE. Nenhuma inconstitucionalidade há na atribuição a divisão de inteligência municipal de buscar informações, notadamente junto a órgãos públicos, visando auxiliar a atuação da Administração Pública, sem qualquer ofensa a direitos fundamentais. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70050130954, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 22/10/2012)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ALEGRETE. DECRETO QUE INCLUI MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA COMISSÃO DE ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. POSSIBILIDADE DO CONTROLE ABSTRATO DA CONSTITUCIONALIDADE POR SE TRATAR DE ATO NORMATIVO AUTÔNOMO E ABSTRATO. MATÉRIA QUE REFOGE À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO. OFENSA A AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL VERIFICADAS. OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 93, II, 95, V, 108 § 4º, 109 E 110, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E ARTIGOS 99, § 1º, 127, §§ 1º, 2º E 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTES DESTA CORTE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70022912612, Tribunal



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Osvaldo Stefanello,
Julgado em 12/05/2008)

E, segundo o STF, até mesmo os decretos regulamentares, nos casos em que traduzam extrapolação de competências constitucionais, perdem sua natureza regulamentar e passam a ostentar caráter autônomo na parte em que inovam no ordenamento jurídico, admitindo, quanto a esta parcela, o controle concentrado de constitucionalidade:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. EDUCAÇÃO NACIONAL. SISTEMA DE ENSINO DO EXÉRCITO. COLÉGIOS MILITARES. ORGANIZAÇÃO MILITAR. ESTABELECIMENTO OFICIAL DE ENSINO. GRATUIDADE. DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO. ENSINO BÁSICO. QUOTA MENSAL ESCOLAR. REGIME JURÍDICO. LEI 9.786/1999. PORTARIA 42/2008 DO COMANDANTE DO EXÉRCITO. REGULAMENTO DOS COLÉGIOS MILITARES. 1. A presente ação direta de inconstitucionalidade é plenamente cognoscível, tendo em conta que eventual extrapolação de competência regulamentar caracteriza objeto de ação direta na condição de decreto autônomo impugnável por via do controle abstrato de constitucionalidade, ao supostamente instituir tributo mediante ato infralegal. Precedentes. 2. Os Colégios Militares, integrantes do Sistema de Ensino do Exército e instituição secular da vida social brasileira, possuem peculiaridades aptas a diferenciá-los dos estabelecimentos oficiais de ensino e qualificá-los como instituições educacionais sui generis, por razões éticas, fiscais, legais e institucionais. 3. A quota mensal escolar nos Colégios Militares não representa ofensa à regra constitucional de gratuidade do ensino público, uma vez que não há ofensa concreta ou potencial ao núcleo de intangibilidade do direito fundamental à educação. Precedente. 4. A contribuição dos alunos para o custeio das atividades do Sistema Colégio Militar do Brasil não possui natureza tributária, tendo em conta a facultatividade do ingresso ao Sistema de Ensino do Exército, segundo critérios



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

meritocráticos, assim como a natureza contratual do vínculo jurídico formado. 5. Ação direta de inconstitucionalidade a que se nega procedência.
(ADI 5082, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 24/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-081 DIVULG 01-04-2020 PUBLIC 02-04-2020)

Relativamente à sindicabilidade, via ação direta de inconstitucionalidade, de decretos emitidos em período de **calamidade pública ou emergência** também se encontram precedentes, como a ADI n.º 00622264620178190000, TJRJ, rel. Des. Gizelda Leitão Teixeira, julgada em 15/10/2018, em que se consideraram ilegítimos constitucionalmente decretos do Município de Itaguaí, RJ.

Já no que se refere a ações diretas de inconstitucionalidade questionando decretos municipais que normatizam aspectos do combate ao novo coronavírus, **o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em diversas oportunidades, reconheceu, ao menos monocraticamente³, a viabilidade do manejo dessa via.**

No Processo n.º 2080203-17.2020.8.26.0000, o Desembargador Péricles Piza, deferiu, em 5 de maio de 2020, monocraticamente, medida liminar suspendendo dispositivos de decreto do Município de Campos do Jordão, que tratava do combate à COVID-19, aduzindo, quanto à viabilidade da propositura de ação direta de inconstitucionalidade, o seguinte:

³ Em regra, as ações diretas de inconstitucionalidade acabam não apreciadas pelo plenário do órgão especial devido à revogação ou alteração dos atos normativos impugnados, o que leva à extinção da feito.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

De proêmio, impende assentar o cabimento do controle normativo abstrato, in casu, pois o objeto da presente ação, embora ostente nome de ato normativo secundário, na verdade, possui generalidade, abstração e inova autonomamente na ordem jurídica, atuando, assim, com força de lei.

Deveras, trata-se de decreto autônomo, que, ao se enquadrar no conceito de ato normativo municipal previsto pelo artigo 90, caput da Constituição Estadual, permite o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade.

No mesmo sentido, decidiu o Desembargador Antonio Carlos Malheiros ao apreciar, em 12 de junho de 2020, pedido liminar em ação direta de inconstitucionalidade manejada pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos do Processo n.º 2129755-48.2020.8.26.0000.

Logo, inquestionável a possibilidade de submissão do ato normativo fustigado ao controle concentrado de constitucionalidade.

3. O Decreto Municipal n.º 6.300/2020 de Pelotas, RS, ora impugnado, foi editado no contexto da situação de calamidade pública provocada pela pandemia do coronavírus (COVID-19), que assola o planeta inteiro.

Contudo, seus artigos 3º e 4º - reproduzidos no início - , ao impedirem a circulação de pessoas ou de veículos particulares no território da Comuna, desbordaram dos limites jurídicos autorizados, malferindo princípios constitucionais sensíveis.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Dada a gravidade da crise sanitária, não resta dúvida de que os direitos individuais podem e até devem sofrer limitações bem mais severas do que ordinariamente se verificaria; contudo, mesmo assim, existem lindes insuperáveis.

Com efeito, quanto à pandemia do coronavírus (COVID-19), por sua gravidade e singularidade, foi editada a Lei n.º 13.979/2020, que “Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”, prevendo uma série de medidas restritivas à interação social e à atividade econômica.

Essa lei federal restou regulamentada por diversos atos do Poder Executivo Federal, entre os quais o Decreto n.º 10.277/2020, que criou o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da COVID-19, órgão de articulação da ação governamental e de assessoramento ao Presidente da República.

Em decorrência dessas normativas, a estratégia de combate à pandemia da COVID-19, por tratar-se de um problema de saúde *nacional*, foi colocada sob a *coordenação da União*.

Diante disso, as medidas restritivas a serem adotadas nos âmbitos estadual e municipal devem respeitar os balizamentos (*normas gerais*) emanados do governo federal. A *atuação dos Municípios*, especificamente, apresenta-se *mais limitada ainda*, já que devem agir apenas a partir das orientações oriundas não só da União, mas também do Estado que integre, à luz das necessidades sanitárias do momento. Nem mesmo a justificativa do interesse local infirma tal



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

conclusão, pois se trata de uma calamidade pública que é nacional, a demandar, assim, ações coordenadas e sistêmicas, sob pena de as diversas formas de atuação de cada ente federativo acabarem frustrando todos os esforços de controle da pandemia. Não cabe ao ente local, assim, *sponte sua*, adotar regulamentação mais flexível ou branda do que a federal e a estadual, podendo apenas suplementar as medidas de controle e cuidado indicadas pelas unidades federadas maiores para restringir mais ainda alguns aspectos da vida social e econômica, em atendimento às particularidades locais.

Não bastasse toda a normativa federal editada para o combate à COVID-19, da qual se retira a obrigatoriedade de serem adotadas ações coordenadas e sistêmicas, sob a orientação das unidades federativas mais amplas, também a *Constituição Federal* estabelece que, relativamente à saúde, a competência legislativa será concorrente⁴, cabendo aos Poderes Legislativo e Executivo locais apenas suplementar os atos editados pela União ou pelo Estado.

Nesse sentido, dispõem os artigos 23, 24 e 30 da Lei

Maior⁵:

4 Na verdade, há uma distribuição de competência material (administrativa) dos entes da federação, que não se confunde com a distribuição constitucional da competência legislativa, conforme pontuou o Procurador-Geral da República em seu *memorial* apresentado nos autos da ADPF n.º 672. Há de se fazer o *distinguishing*, portanto, entre a ADI n.º 6.341, Rel. Min. Marco Aurélio (competência legislativa) e a ADPF n.º 672 (competência administrativa). Segundo consta no referido memorial, “*a diferença entre competência comum e concorrente reside no grau de autonomia atribuído ao ente. Fala-se em relações de cooperação, nos casos em que eles agem em igualdade de atribuições e tem autonomia uns em relação aos outros, e em relação de coordenação quando a autonomia é mitigada por uma cadeia de responsabilidades (ADPF 109/SP, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 1º fev. 2019)*”.

5 Eis o resumo do panorama normativo constitucional traçado pelo Ministro Gilmar Mendes por ocasião de seu voto na citada ADI n.º 6.341: “*Estamos diante de conflito aparente de normas constitucionais. Isso porque o art. 21, XVIII, da Constituição estabelece ser competência da União planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações; ao passo que o art. 23, II, dispõe ser competência comum da União,*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

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

(...)

*XII - previdência social, proteção e **defesa da saúde**;*

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

(...)

Art. 30 - Compete aos Municípios:

(...)

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

(...)

Convém observar, nessa linha, que, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, a explicitação da *competência concorrente* para legislar no campo da *proteção e defesa da saúde* (artigo 24, inciso

Estados, Distrito Federal e Municípios cuidar da saúde e assistência públicas. Ademais, o art. 22, X e XI, determina ser competência privativa da União legislar sobre trânsito e transporte, bem como sobre o regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; enquanto o art. 24, XII, estatui a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para editar normas sobre previdência social, proteção e defesa da saúde. O art. 30, I, ainda dispõe ser competência dos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

XI, da Constituição Federal), relativamente à crise do coronavírus, veio na ADI n.º 6.341/DF, ajuizada pelo PDT (Partido Democrático Trabalhista) contra a Medida Provisória n.º 926/2020. Em sede cautelar, o Ministro Marco Aurélio certificou que as providências da União “não afastam atos a serem praticados por Estado, o Distrito Federal e Município considerada a competência concorrente na forma do art. 23, inciso II, da Lei Maior” (decisão de 24 de março de 2020)⁶. Referida medida foi, em 15 de abril de 2020, devidamente referendada pelo Plenário da Corte, nos seguintes termos⁷:

*O Plenário, por maioria, referendou medida cautelar em ação direta, deferida pelo ministro Marco Aurélio (Relator), acrescida de interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979/2020, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição Federal (CF) (1), o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais. A ação foi ajuizada em face da Medida Provisória 926/2020, que alterou o art. 3º, caput, incisos I, II e VI, e parágrafos 8º, 9º, 10 e 11, da Lei federal 13.979/2020 (2). O relator deferiu, em parte, a medida acauteladora, para tornar explícita, no campo pedagógico, a **competência concorrente**. Afirmou que o caput do art. 3º sinaliza a quadra vivenciada, ao referir-se ao enfrentamento da emergência de saúde pública, de importância internacional, decorrente do coronavírus. Mais do que isso, revela o endosso a atos de autoridades, no âmbito das respectivas competências, visando o isolamento, a quarentena, a restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), por rodovias, portos ou aeroportos de entrada e saída do País, bem como locomoção interestadual e intermunicipal. Sobre os dispositivos impugnados, frisou que o § 8º versa a preservação do exercício e funcionamento dos serviços públicos e atividades*

⁶ Na mesma linha segue a decisão proferida, em 8 de abril de 2020, pelo Ministro Alexandre de Moraes nos autos da ADPF n.º 672/DF.

⁷ Informativo STF n.º 973/2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

*essenciais; o § 9º atribui ao Presidente da República, mediante decreto, a definição dos serviços e atividades enquadráveis, o § 10 prevê que somente poderão ser adotadas as medidas em ato específico, em articulação prévia com o órgão regulador ou o poder concedente ou autorizador; e, por último, o § 11 veda restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais. Assinalou que, ante o quadro revelador de urgência e necessidade de disciplina, foi editada medida provisória com a finalidade de mitigar-se a crise internacional que chegou ao Brasil. O art. 3º, caput, remete às atribuições, das autoridades, quanto às medidas a serem implementadas. Não vislumbrou transgressão a preceito da Constituição. Ressaltou que **as providências não afastam atos a serem praticados por estados, o Distrito Federal e municípios considerada a competência concorrente na forma do art. 23, inciso II, da CF (3). E, por fim, rejeitou a alegação de necessidade de reserva de lei complementar. O Tribunal conferiu interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979/2020, vencidos, quanto ao ponto, o ministro relator e o ministro Dias Toffoli. A Corte enfatizou que a emergência internacional, reconhecida pela Organização Mundial da Saúde (OMS), não implica, nem menos autoriza, a outorga de discricionariedade sem controle ou sem contrapesos típicos do estado de direito democrático. As regras constitucionais não servem apenas para proteger a liberdade individual e, sim, também, para o exercício da racionalidade coletiva, isto é, da capacidade de coordenar as ações de forma eficiente. O estado de direito democrático garante também o direito de examinar as razões governamentais e o direito da cidadania de criticá-las. Os agentes públicos agem melhor, mesmo durante as emergências, quando são obrigados a justificar suas ações. O exercício da competência constitucional para as ações na área da saúde deve seguir parâmetros materiais a serem observados pelas autoridades políticas. Esses agentes públicos devem sempre justificar as suas ações, e é à luz dessas ações que o controle dessas próprias ações pode ser exercido pelos demais Poderes e, evidentemente, por toda sociedade. Sublinhou que o pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo a omissão em relação às ações essenciais exigidas pelo art. 23 da CF. É grave do ponto de vista constitucional, quer sob o manto de competência exclusiva ou privativa, que sejam premiadas as inações do Governo Federal, impedindo que estados e municípios, no âmbito de suas respectivas competências,***



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os estados-membros e os municípios. Asseverou que o Congresso Nacional pode regular, de forma harmonizada e nacional, determinado tema ou política pública. No entanto, no seu silêncio, na ausência de manifestação legislativa, quer por iniciativa do Congresso Nacional, quer da chefia do Poder Executivo federal, não se pode tolher o exercício da competência dos demais entes federativos na promoção dos direitos fundamentais. Assentou que o caminho mais seguro para identificação do fundamento constitucional, no exercício da competência dos entes federados, é o que se depreende da própria legislação. A Lei 8.080/1990, a chamada Lei do SUS - Sistema Único de Saúde, dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde e assegura esse direito por meio da municipalização dos serviços. A diretriz constitucional da hierarquização, que está no caput do art. 198 da CF, não significou e nem significa hierarquia entre os entes federados, mas comando único dentro de cada uma dessas esferas respectivas de governo. Entendeu ser necessário ler as normas da Lei 13.979/2020 como decorrendo da competência própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica. Nos termos da Lei do SUS, o exercício dessa competência da União não diminui a competência própria dos demais entes da Federação na realização dos serviços de saúde; afinal de contas a diretriz constitucional é a municipalização desse serviço. O colegiado rejeitou a atribuição de interpretação conforme à Constituição ao art. 3º, VI, "b", da Lei 13.979/2020, vencidos, no ponto, os ministros Alexandre de Moraes e Luiz Fux. Para eles, desde que a restrição excepcional e temporária de rodovia intermunicipal seja de interesse nacional, a competência é da autoridade federal. Porém, isso não impede, eventualmente, que o governo estadual possa determinar restrição excepcional entre rodovias estaduais e intermunicipais quando não afetar o interesse nacional, mas sim o interesse local.

Já no âmbito do pedido de Suspensão de Liminar n.º 1.309/SP, o Ministro Dias Toffoli endossou expressamente a compreensão do Ministro Marco Aurélio, no sentido de que seria permitida a Prefeitos Municipais a edição de decretos tratando de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

medidas de enfrentamento da pandemia; contudo, chamou atenção para o fato de que as providências estatais devem se dar mediante “ações coordenadas e devidamente planejadas pelos entes e órgãos competentes”, seguindo, basicamente, as diretrizes do Ministério da Saúde. De importante para a presente análise, foi consignado que decisões isoladas, “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” (decisão de 1º de abril de 2020).

Esse entendimento restou reforçado por decisão posterior, de 8 de julho de 2020, também do Ministro Dias Toffoli, nos autos da Suspensão de Tutela Provisória n.º 442/MG, em que se determinou a submissão de Município aos ditames mais restritivos impostos pelo Estado no combate à pandemia. Na decisão, acentuou-se, uma vez mais, a necessidade de coordenação entre os diversos entes federados:

*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 (...)*

Todas essas decisões seguiram a linha do entendimento que já tinha sido consagrado pelo Pretório Excelso, no



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

sentido de que, relativamente às competências fixadas nos artigos 23 e 24 da Lei Maior, entre as quais se inclui as que dizem respeito à saúde, os Municípios podem apenas *suplementar* a legislação federal e estadual, jamais contrariando seu conteúdo:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB. 1. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB). 2. O Judiciário está inserido na sociedade e, por este motivo, deve estar atento também aos seus anseios, no sentido de ter em mente o objetivo de saciar as necessidades, visto que também é um serviço público. 3. In casu, porquanto inegável conteúdo multidisciplinar da matéria de fundo, envolvendo questões sociais, econômicas e políticas, não é permitido a esta Corte se furtar de sua análise para o estabelecimento do alcance de sua decisão. São elas: (i) a relevante diminuição – progressiva e planejada – da utilização da queima de cana-de-açúcar; (ii) a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas; (iii) cultivo de cana em minifúndios; (iv) trabalhadores com baixa escolaridade; (v) e a poluição existente independentemente da opção escolhida. 4. Em que pese a inevitável mecanização total no cultivo da cana, é preciso reduzir ao máximo o seu aspecto negativo. Assim, diante dos valores sopesados, editou-se uma lei estadual que cuida da forma que entende ser devida a execução da necessidade de sua respectiva população. Tal diploma reflete, sem dúvida alguma, uma forma de compatibilização desejável pela sociedade, que, acrescida ao poder concedido diretamente



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

pela Constituição, consolida de sobremaneira seu posicionamento no mundo jurídico estadual como um standard a ser observado e respeitado pelas demais unidades da federação adstritas ao Estado de São Paulo. 5. Sob a perspectiva estritamente jurídica, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual “se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.” (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.) 6. Função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão. Destarte, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado. 7. Entretanto, impossível identificar interesse local que fundamente a permanência da vigência da lei municipal, pois ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado no que tange especificamente a queima da cana-de-açúcar. 8. Distinção entre a proibição contida na norma questionada e a eliminação progressiva disciplina na legislação estadual, que gera efeitos totalmente diversos e, caso se opte pela sua constitucionalidade, acarretará esvaziamento do comando normativo de quem é competente para regular o assunto, levando ao completo descumprimento do dever deste Supremo Tribunal Federal de guardar a imperatividade da Constituição. 9. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia. (RE 586224, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 05/03/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-085 DIVULG 07-05-2015 PUBLIC 08-05-2015)

Paralelamente, o Supremo Tribunal Federal também sinalizou para outro aspecto de suma importância para o desate da questão: o de que são determinantes, quando se trata de avaliar



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

medidas de proteção do direito à vida e à saúde (artigos 5º, *caput*, 6º e 196, todos da Lei Maior), os chamados *princípios da prevenção e da precaução*, que impõem a prevalência das escolhas que ofereçam proteção mais ampla aos direitos fundamentais em questão.

Com efeito, nos autos das ADPFs n.º 668/DF e n.º 669/DF, em que se discute a legitimidade de campanha publicitária do Governo Federal (*O Brasil Não Pode Parar*), o Ministro Luis Roberto Barroso, ao apreciar pedido de concessão de medida cautelar, primeiro assentou que medidas como as que determinam o fechamento de escolas e comércio são necessárias de acordo com a “opinião unânime da comunidade científica sobre o tema, conforme manifestações da Organização Mundial de Saúde, do Ministério da Saúde, do Conselho Federal de Medicina e da Sociedade Brasileira de Infectologia”. Depois – e é este o fator a ser agora enfatizado –, o Ministro registrou que “o Supremo Tribunal Federal 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”. Equivale a dizer que, “havendo qualquer dúvida científica acerca da adoção da medida sanitária de distanciamento social (...) a questão deve ser solucionada em favor do bem saúde da população” (decisão de 31 de março de 2020).

Nesse sentido, aliás, já se encaminhava o entendimento do Pretório Excelso, ao menos relativamente a questões ambientais, conforme consta do Informativo STF n.º 857/2017:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Os Municípios podem legislar sobre Direito Ambiental, desde que o façam fundamentadamente. Com base nesse entendimento, a Segunda Turma negou provimento a agravo regimental.

*A Turma afirmou que os **Municípios podem adotar legislação ambiental mais restritiva em relação aos Estados-Membros e à União**. No entanto, é necessário que a norma tenha a devida motivação.*

(ARE 748206 AgR/SC, rel Min. Celso de Mello, julgamento em 14.3.2017).

Vale dizer, a Suprema Corte brasileira, em questões ambientais e sanitárias, reconhece a atividade legislativa complementar das Comunas, desde que respeitadas as normativas editadas pelos entes federados mais amplos, admitindo-se apenas a imposição de regras mais restritivas voltadas a uma *proteção reforçada* do meio ambiente e da saúde. Em outras palavras, a flexibilização ou a redução do nível de proteção oferecido ao meio ambiente ou à saúde por leis ou atos administrativos da União ou do Estado não podem ser promovidas pelo Município, sob pena de desrespeito às regras de competência constitucionalmente fixadas.

Perceba-se: mesmo *antes* da pandemia da COVID-19, o Supremo Tribunal Federal já vinha reconhecendo a incidência dos princípios da precaução e da prevenção especificamente ao campo sanitário:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. MEDIDAS DE CONTENÇÃO DAS DOENÇAS CAUSADAS PELO AEGES AEGYPTI. ARTIGO 1º, §3º, INCISO IV DA LEI N. 13.301, DE 27 DE JUNHO DE 2016. PERMISSÃO DA INCORPORAÇÃO



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

DE MECANISMOS DE CONTROLE VETORIAL POR MEIO DE DISPERSÃO POR AERONAVES MEDIANTE APROVAÇÃO DAS AUTORIDADES SANITÁRIAS E DA COMPROVAÇÃO CIENTÍFICA DA EFICÁCIA DA MEDIDA. POSSIBILIDADE DE INSUFICIÊNCIA DA PROTEÇÃO À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE. VOTO MÉDIO. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. ARTIGOS 225, §1º, INCISOS V E VII, 6º E 196 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INAFSTABILIDADE DA APROVAÇÃO PRÉVIA DA AUTORIDADE SANITÁRIA E DA AUTORIDADE AMBIENTAL COMPETENTE. ATENDIMENTO ÀS PREVISÕES CONSTITUCIONAIS DO DIREITO À SAÚDE, AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E AOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA PREVENÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA AÇÃO. 1. Apesar de submeter a incorporação do mecanismo de dispersão de substâncias químicas por aeronaves para combate ao mosquito transmissor do vírus da dengue, do vírus chikungunya e do vírus da zika à autorização da autoridade sanitária e à comprovação de eficácia da prática no combate ao mosquito, o legislador assumiu a positividade do instrumento sem a realização prévia de estudos em obediência ao princípio da precaução, o que pode levar à violação à sistemática de proteção ambiental contida no artigo 225 da Constituição Federal. 2. A previsão legal de medida sem a demonstração prévia de sua eficácia e segurança pode violar os princípios da precaução e da prevenção, se se mostrar insuficiente o instrumento para a integral proteção ao meio ambiente equilibrado e ao direito de todos à proteção da saúde. 3. O papel do Poder Judiciário em temas que envolvem a necessidade de consenso mínimo da comunidade científica, a revelar a necessidade de transferência do locus da decisão definitiva para o campo técnico, revela-se no reconhecimento de que a lei, se ausentes os estudos prévios que atestariam a segurança ambiental e sanitária, pode contrariar os dispositivos constitucionais apontados pela Autora em sua exordial, necessitando, assim, de uma hermenêutica constitucionalmente adequada, a assegurar a proteção da vida, da saúde e do meio ambiente. 4. Em atendimento aos princípios da precaução e da prevenção, bem como do direito à proteção da saúde, portanto, confere-se interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, ao disposto no inciso IV do §3º do artigo 1º da Lei nº 13.301/2016, para fixar o sentido segundo o qual a aprovação das autoridades sanitárias e ambientais competentes e a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

comprovação científica da eficácia da medida são condições prévias e inafastáveis à incorporação de mecanismos de controle vetorial por meio de dispersão por aeronaves, em atendimento ao disposto nos artigos 225, §1º, incisos V e VII, 6º e 196 da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (ADI 5592, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 11/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-051 DIVULG 09-03-2020 PUBLIC 10-03-2020)

*Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Direito Constitucional e Ambiental. Acórdão do tribunal de origem que, além de impor normativa alienígena, desprezou norma técnica mundialmente aceita. Conteúdo jurídico do princípio da precaução. Ausência, por ora, de fundamentos fáticos ou jurídicos a obrigar as concessionárias de energia elétrica a reduzir o campo eletromagnético das linhas de transmissão de energia elétrica abaixo do patamar legal. Presunção de constitucionalidade não elidida. Recurso provido. Ações civis públicas julgadas improcedentes. 1. O assunto corresponde ao Tema nº 479 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do STF na internet e trata, à luz dos arts. 5º, caput e inciso II, e 225, da Constituição Federal, da possibilidade, ou não, de se impor a concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica, por observância ao princípio da precaução, a obrigação de reduzir o campo eletromagnético de suas linhas de transmissão, de acordo com padrões internacionais de segurança, em face de eventuais efeitos nocivos à saúde da população. 2. **O princípio da precaução é um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, o que exige que o estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais.** 3. Não há vedação para o controle jurisdicional das políticas públicas sobre a aplicação do princípio da precaução, desde que a decisão judicial não se afaste da análise formal dos limites desses parâmetros e que privilegie a opção democrática das escolhas discricionárias feitas pelo legislador e pela Administração Pública. 4. Por ora, não existem fundamentos*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

fáticos ou jurídicos a obrigar as concessionárias de energia elétrica a reduzir o campo eletromagnético das linhas de transmissão de energia elétrica abaixo do patamar legal fixado. 5. Por força da repercussão geral, é fixada a seguinte tese: no atual estágio do conhecimento científico, que indica ser incerta a existência de efeitos nocivos da exposição ocupacional e da população em geral a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos gerados por sistemas de energia elétrica, não existem impedimentos, por ora, a que sejam adotados os parâmetros propostos pela Organização Mundial de Saúde, conforme estabelece a Lei nº 11.934/2009. 6. Recurso extraordinário provido para o fim de julgar improcedentes ambas as ações civis públicas, sem a fixação de verbas de sucumbência.

(RE 627189, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-066 DIVULG 31-03-2017 PUBLIC 03-04-2017)

Em resumo, a partir das premissas estabelecidas pela Corte Maior (a saber: de que a legislação em matéria de saúde pública é de competência concorrente entre os entes federativos, de que as ações devem ser coordenadas a partir das orientações imprimidas pela União e de que o enfrentamento da pandemia é regido pelos princípios da precaução e da prevenção), decorre, de modo evidente, a conclusão de que, no conflito entre normativas de entes federativos distintos, *devem prevalecer as normas gerais emanadas da União e, em seguida, as dos Estados, podendo os Municípios, à luz das particularidades locais, suplementá-las apenas para intensificar o nível de proteção já conferido*, sendo rigorosamente indevida – e, portanto, inconstitucional – qualquer redução do patamar de cuidado estabelecido em atos normativos nacionais ou estaduais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Mas é importante destacar um outro aspecto da questão: **Estados e Municípios podem adotar medidas mais restritivas para combater a epidemia, mas isso “não significa que todos podem fazer tudo”**, como disse o Ministro Alexandre de Moraes em seu voto no julgamento da referida ADI n.º 6.341/DF.

Não importa o âmbito federativo de atuação, **existem limites para a imposição de medidas restritivas a direitos individuais e liberdades públicas assegurados constitucionalmente mesmo em estados de emergência ou situações de calamidade pública**. As crises sanitárias como a decorrente da pandemia do coronavírus são graves e necessitam de medidas drásticas para evitar a circulação do vírus e a contaminação da população. Nem tudo, porém, é permitido ao governo.

Em princípio, somente os estados de exceção (de defesa e de sítio) previstos na Constituição Federal permitem a imposição de limitações mais severas à esfera de direitos fundamentais da população, como a proibição de circulação plena e indiscriminada de pessoas, nos termos dos seus artigos 136 a 139. Contudo, somente o Presidente da República detém poderes para decretá-los, exigindo-se, ainda, a chancela do Congresso Nacional, exatamente pela intensidade da afetação de direitos que deles decorre.

Por isso, **as limitações à liberdade de ir e vir não podem ser impostas de modo pleno e indiscriminado nem mesmo diante de situações de anormalidade**, considerando que a Constituição Federal garante, em seu artigo 5º, *caput*, o primado da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

liberdade, que se desdobra, entre outros direitos fundamentais, no disposto no inciso II, que assegura que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, e no disposto no inciso XV, que assegura que “é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens”.

Não se pode perder de vista que os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, entre os quais sobressai o direito de ir e vir, somente podem ser limitados se razões graves e suficientes justificam a medida. E, em princípio, somente nos casos de estado de exceção (de sítio e de defesa) tais direitos podem ser mais severamente atingidos.

As situações de emergência ou de calamidade pública, como a vivenciada em decorrência do coronavírus, podem implicar a adoção de determinações limitadoras de alguns direitos fundamentais, mas apenas na medida em que forem necessárias para a preservação da saúde da população. Medidas radicais de vedação plena e indiscriminada à circulação de pessoas não contaminadas e não suspeitas de contaminação, por exemplo, sem que venham acompanhadas de uma satisfatória justificativa sanitária, certamente contrariariam os balizamentos legais e constitucionais.

No que se refere à competência municipal, não há dúvida de que determinações de fechamento ou restrição ao funcionamento de estabelecimentos comerciais e industriais ou mesmo de impedimento de acesso a parques e praças, entre outros, são



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

legítimas, já que, nesses casos, detêm os Municípios competência para a regulamentação da matéria, por tratar-se de atividades que dependem de autorização ou de áreas sob controle do governo local.

De qualquer sorte, as limitações ao direito de ir e vir em decorrência do combate à pandemia do coronavírus somente se legitimam se embasadas em estudos técnicos que corroborem sua necessidade sanitária. Afinal, como se está em uma situação de emergência ou de calamidade pública, as afetações jurídicas devem ser justificadas apenas por razões de saúde pública. Fora disso, qualquer restrição à liberdade apresenta-se abusiva.

O Supremo Tribunal Federal, aliás, instado a decidir caso de imposição de “toque de recolher” em Município paranaense, entendeu, em decisão monocrática do Ministro Dias Toffoli (Suspensão de Liminar n.º 1.315/PR, apreciada em 17 de abril de 2020), que medida sanitária tão restritiva como essa somente poderia ser decretada com base em parecer técnico da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Veja-se:

Nenhuma das normas então arroladas pelo requerente autoriza a imposição de restrições ao direito de ir e vir de quem quer que seja. Assim por exemplo, no estado do Paraná, foi editado o Decreto Estadual n.º 4.230, de 16 de março de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus (COVID-19), com as alterações promovidas pelo Decreto Estadual n.º 4.258, de 17 de março de 2020, apenas reproduzindo medidas nos parâmetros já recomendadas na legislação federal.

Vê-se, então, claramente, que não há reprodução de norma similar, contida nos referidos Decretos, pois eles não



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

restringem coercitivamente a circulação de ninguém, limitando-se a expedir uma recomendação.

Tampouco em âmbito federal, existe determinação semelhante, sendo certo que a legislação mencionada pelo requerente, a Lei nº 13.979/20, determina, em seu artigo 3º, inciso VI, alínea “b”, possível restrição à locomoção interestadual e intermunicipal, que teria sempre o caráter de excepcional e temporária e sempre seguindo recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

Assim, muito embora não se discuta, no caso, o poder que detém o chefe do executivo municipal para editar decretos regulamentares, no âmbito territorial de sua competência, no caso concreto ora em análise, para impor tal restrição à circulação de pessoas, deveria ele estar respaldado em recomendação técnica e fundamentada da ANVISA, o que não ocorre na espécie.

A própria decisão cautelar, proferida pelo eminente Ministro Marco Aurélio, nos autos da ADI nº 6.341, aborda a possibilidade da edição, por prefeito municipal, de decreto impondo tal ordem de restrição, mas sempre amparado em recomendação técnica da ANVISA.

Fácil constatar, assim, que referidos decretos carecem de fundamentação técnica, não podendo a simples existência da pandemia que ora assola o mundo, servir de justificativa, para tanto.

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

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

Assim, a decisão regional atacada, ao coartar uma tal atitude estatal, não tem o condão de gerar os alegados riscos de dano à ordem públicoadministrativa, mas antes de preveni-los. Inviável, destarte, o acolhimento da pretensão deduzida através da interposição desta contracautela.

Não obstante isso, tem-se sugerido a adoção em alguns Municípios do chamado *lockdown*, como ocorre em Pelotas, medida drástica de isolamento social, voltada ao controle da disseminação do coronavírus.

Para a Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde⁸, o *lockdown* “é o nível mais alto de segurança e pode ser necessário em situação de grave ameaça ao Sistema de Saúde. Durante um bloqueio total, TODAS as entradas do perímetro são bloqueadas por profissionais de segurança e NINGUÉM tem permissão de entrar ou sair do perímetro isolado”.

Contudo, segundo definição colhida no *site* do Conselho Nacional de Saúde⁹ na *internet*, “a expressão ‘Lockdown’ na tradução literal, significa confinamento ou fechamento total. Embora não tenha uma definição única, tem sido utilizada para designar uma medida mais radical para que haja distanciamento social, uma espécie de bloqueio total para que as pessoas fiquem em casa”.

Não parece, porém, que essa medida, se aplicada de modo pleno e indiscriminado, como sugerido nessa última definição,

⁸ Boletim Epidemiológico n.º 7, de 6 de abril de 2020, p. 7.

⁹ Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1165-lockdown-e-isolamento-social-serao-tema-de-encontro-online-do-cns-opas-e-fiocruz-nesta-quarta-13>. Acesso em: 20 jul. 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

se afigure legítima *prima facie*. Aliás, determinação tão restritiva não se encontra entre as elencadas na Lei n.º 13.979/2020 como autorizada para o enfrentamento da pandemia e nem poderia ser decretada sem que estivesse lastreada em exigente e detalhada justificção sanitária.

No âmbito municipal, como forma de *lockdown*, assim, é de admitir-se juridicamente o bloqueio de perímetros urbanos, o fechamento de praças, parques, praias e até de algumas ruas, a proibição de aglomerações, a vedação de abertura de comércio e outras atividades econômicas etc. Contudo, as medidas adotadas não podem chegar ao ponto de instituir-se uma espécie de recolhimento domiciliar compulsório para a população em geral nem de impedir qualquer circulação de veículos particulares (isso somente pode ser sugerido a título de recomendação ou determinado por meio de parecer da Agência Nacional de Vigilância Sanitária ou, ainda, de decreto de estado de sítio ou de defesa).

Em sendo assim, o teor dos artigos 3º e 4º do Decreto Municipal n.º 6.300/2020 de Pelotas, RS, malfez o disposto no artigo 5º, *caput* e incisos II e XV, da Constituição Federal.

E, como se sabe, na estrutura federativa brasileira, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para se organizarem, sendo que apenas o Poder Constituinte originário apresenta essa característica. Logo, por simetria, imperativa a observância, pelos entes federados inferiores, dos princípios e regras gerais, principalmente dos direitos fundamentais, adotados no âmbito federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Nesse sentido, a advertência de Raul Machado Horta¹⁰:

A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação torna a Constituição Federal a sede de normas centrais, que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária.

No Estado do Rio Grande do Sul, e por extensão nos Municípios que o integram, a observância das normas insculpidas na Constituição Federal resta positivada, expressamente, nos artigos 1º e 8º, *caput*, da Carta da Província, que assim preceituam:

Art. 1º - O Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território.
(...)

Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.
(...)

Nesse sentido, tem decidido esse Tribunal de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE XANGRI-LÁ QUE PROIBE O USO DE

¹⁰ HORTA, Raul Machado. *Poder Constituinte do Estado-Membro*. Revista de Direito Público n.º 88, p. 5.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

*CARROS PARTICULARES PARA O TRANSPORTE REMUNERADO DE PESSOAS, A TÍTULO DE TRANSPORTE COLETIVO OU INDIVIDUAL, INDEPENDENTEMENTE DE CADASTRO JUNTO A APLICATIVOS OU SÍTIOS ELETRÔNICOS. SUPERVENIÊNCIA DA LEI FEDERAL Nº 13.640/18. NORMA MUNICIPAL QUE ATENTA CONTRA PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LIVRE INICIATIVA, DA LIVRE CONCORRÊNCIA E DA LIVRE ESCOLHA DO CONSUMIDOR. VULNERAÇÃO DA GARANTIA FUNDAMENTAL DO DIREITO AO TRANSPORTE. 1. A Lei Federal 13.640/2018 - que alterou a legislação anterior, nº 12.578/2012, a tratar sobre a Política Nacional de Mobilidade Urbana – delineou o conceito de transporte remunerado privado individual de passageiros, conferindo aos Municípios a competência exclusiva para regulamentar e fiscalizar o serviço. 2. Não há que se falar, todavia, em possibilidade de proibição pelo Município da atividade referida, sob pena de violação de diversos princípios constitucionais cuja ponderação faz-se incontornável, nomeadamente aqueles relativos à livre concorrência, ao livre exercício da atividade econômica e ao direito de escolha pelo consumidor. **Entendimento diverso feriria, por fim, a garantia fundamental de liberdade de locomoção.** 3. Precedente deste Órgão Especial.*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70078397056, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 17-12-2018)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONFRONTO DE LEI ESTADUAL COM NORMA CONSTITUCIONAL DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA CONTIDA NA CARTA ESTADUAL. VIABILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE REFLEXA. NÃO CARACTERIZADA. LEI ESTADUAL 14.229/2013. SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA REALIZADO COM UTILIZAÇÃO DE CÃES DE GUARDA. DIREITO CIVIL E COMERCIAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA. DIVISÃO DE COMPETÊNCIAS. PACTO FEDERATIVO. PRINCÍPIO ESTABELECIDO IMPLÍCITO VEDATÓRIO. **Cabível a propositura perante o Tribunal de Justiça de ação direta de inconstitucionalidade para o ataque a lei estadual sob a alegação de que atenta contra dispositivo da Carta Estadual, ainda que correspondente a reprodução de***



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

normas e princípios de observância obrigatória contidos na Constituição Federal. Precedentes do Pretório Excelso. A forma de Estado do Brasil é caracterizada por uma peculiar federação em três níveis. A Constituição Federal prevê, quanto às competências dos entes federativos, repartição tanto horizontal – em que não se admite a concorrência de competências entre os entes federativos – quanto vertical de competências – em que a mesma matéria é distribuída entre os entes federativos, estabelecendo-se um verdadeiro “condomínio legislativo”. Quando a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, logo no artigo 1º, proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território, expressamente conforma-se à Carta Maior, reconhecendo a imposição de limites a sua atuação legislativa. A competência legislativa para legislar disposta no artigo 52 da Constituição Estadual, já no caput, delimita a atuação às “matérias de competência do Estado”. A atuação legislativa estadual que desborda dos limites estabelecidos pelo Constituinte Derivado Decorrente viola a Constituição Estadual. Lei Estadual que veda contrato de prestação de serviços de vigilância com cães de guarda, atividade que, em si mesmo considerada, não implica maus tratos ou crueldade contra os animais. Matéria, em princípio, de Direito Civil e Comercial, de competência privativa da União. Inconstitucionalidade formal orgânica. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70060499530, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 07-05-2018)

Em conclusão, o decreto municipal atacado, nos dispositivos impugnados, é flagrantemente inconstitucional, merecendo ser expungido do mundo jurídico.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

4. Dada a gravidade da medida sanitária veiculada pelo decreto municipal impugnado, é preciso que se defira **medida liminar** para suspender sua vigência, até o julgamento final da presente ação direta de inconstitucionalidade. Inegavelmente, estão presentes os requisitos indispensáveis para tanto: o *fumus boni iuris* decorre do malferimento de direito fundamental basilar, como o é a liberdade de locomoção, conforme explicitado anteriormente, e o *periculum in mora* se constata pela iminente entrada em vigor do ato normativo¹¹, impondo, ilegitimamente, severa restrição à liberdade de locomoção de pessoas e veículos particulares no território do Município.

5. Pelo exposto, requer o **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** que, recebida e autuada a presente ação direta de inconstitucionalidade, seja:

a) deferida **medida liminar** (item 4 *supra*), para suspender a vigência dos artigos 3º e 4º do Decreto Municipal n.º 6.300/2020 de Pelotas, RS, até o julgamento final da presente ação direta de inconstitucionalidade;

b) notificada a Senhora Prefeita Municipal de Pelotas, RS, para que, querendo, preste informações no prazo legal;

¹¹ Segundo o artigo 2º do Decreto Municipal n.º 3.600/2020 de Pelotas, as medidas restritivas passarão a vigor a partir das 20h de sábado (dia 08/08/2020).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

c) citado o Senhor Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa do ato normativo, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual; e

d) por fim, julgado integralmente procedente o pedido, declarando-se a **inconstitucionalidade dos artigos 3º e 4º do Decreto n.º 6.300, de 5 de agosto de 2020, do Município de Pelotas, RS**, por ofensa ao artigo 5º, *caput* e incisos II e XV, da Constituição Federal, combinado com os artigos 1º e 8º, *caput*, da Constituição Estadual.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 8 de agosto de 2020.

FABIANO DALLAZEN,

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

BHJ/