



**EMENTA: LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR – CARACTERIZAÇÃO DE CELEBRAÇÕES RELIGIOSAS COMO ATIVIDADES ESSENCIAIS EM ESTADO DE EMERGÊNCIA OU CALAMIDADE PÚBLICA – VÍCIO DE INICIATIVA – INTERFERÊNCIA DO LEGISLATIVO NA GESTÃO ADMINISTRATIVA DA CRISE SANITÁRIA A CARGO DO EXECUTIVO – OCORRÊNCIA – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO – VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE CONSTATADO – REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE. A lei municipal de iniciativa parlamentar que prevê a essencialidade das celebrações religiosas, inclusive presenciais, em período de estado de calamidade ou de emergência, tolhe do Poder Executivo local a gestão administrativa de uma crise sanitária, diante do dinamismo das medidas a serem utilizadas conforme o contexto fático do momento, configurando indevida interferência parlamentar hábil a ofender a separação de poderes, além de representar risco à saúde pública.**

---

ACÇÃO DIRETA INCONST N° 1.0000.20.508046-8/000 - COMARCA DE JUIZ DE FORA - REQUERENTE(S): PREFEITO MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA - REQUERIDO(A)(S): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA

## ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, o ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em JULGAR PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO.

DESA. MÁRCIA MILANEZ  
RELATORA



**DESA. MÁRCIA MILANEZ (RELATORA)**

V O T O

Trata-se de **Ação Direta de Inconstitucionalidade**, com pedido liminar de concessão de suspensão cautelar, ajuizada pelo **Prefeito do Município de Juiz de Fora**, visando à declaração da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 14.063/2020, que “*dispõe sobre a caracterização de celebrações religiosas como atividades essenciais em estado de emergência e/ou estado de calamidade pública*”.

Argumenta o autor, em síntese, que contrariando recomendações técnico-científicas e as experiências de outros países, a Câmara Municipal de Juiz de Fora aprovou lei, mediante superação de veto, que permite a realização de reuniões presenciais, durante as celebrações religiosas, a despeito dos riscos de contágio do novo coronavírus.

Assevera que “*a norma impugnada, em seus arts. 2º e 3º (...) traz regras que visam a limitar o poder de polícia municipal, ou seja, a prerrogativa do Poder Público de restringir liberdades e direitos individuais, em prol de medidas de controle sanitário e epidemiológico, destinadas a atender ao interesse coletivo (...)*”, não sendo outro o objetivo da iniciativa parlamentar senão o de “*elencar serviços ou atividades como essenciais para impedir o seu “fechamento”, contrariando recomendações técnico-científicas dos órgãos de controle epidemiológico*”.

Salienta que a Câmara Municipal invadiu a competência do Estado e da União para legislar sobre a proteção de defesa da saúde (art. 10, XV, “m”) e também nas atribuições do Estado para a execução das ações de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 190, II).



Ação Direta Inconst N° 1.0000.20.508046-8/000

---

Aponta que não pode o Legislativo limitar, via projeto de lei, a atuação do Poder Executivo no combate à pandemia, tal como a restrição de locais e atividades, *“sob pena de se esvaziar indevidamente a atuação do Poder Executivo e de seus órgãos técnicos”*, em afronta ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF/88, arts. 6º e 173 da CE/MG e art. 2º da LOMJF).

Afirma que a lei pretende *“transformar em estático algo que é, por sua natureza, dinâmico: critérios para evitar a propagação do vírus no município de Juiz de Fora.”*

Com efeito, aduz que o diploma legal questionado padece de vício de inconstitucionalidade formal, por afrontar a iniciativa legislativa do Poder Executivo Municipal, ferindo, também, o princípio da independência e harmonia entre os poderes, além de apresentar vícios de ordem material.

Alega, pois, a violação ao art. 6º; art. 10, inc. XV, alínea “m”; art. 11, inc. II; art. 169; art. 173; art. 188, inc. II e art. 190, inc. II, todos da Constituição do Estado de Minas Gerais. Postulou a concessão da medida cautelar para suspender a eficácia do texto normativo hostilizado. No mérito, requereu seja julgado procedente o pedido, declarando-se definitivamente a inconstitucionalidade da lei impugnada (fls. 01/22 do doc. único).

A Coordenação de Pesquisa e Orientação Técnica deste Tribunal de Justiça informou a inexistência de manifestação deste Órgão Especial acerca da lei e dispositivos impugnados na presente ação direta de inconstitucionalidade (fl. 95 do doc. único).

Manifestou-se a Câmara Municipal de Juiz de Fora, por intermédio de seu procurador, alegando a ausência de qualquer vício de inconstitucionalidade na lei impugnada. Postulou, assim, seja negado o pedido de concessão da medida cautelar, uma vez ausentes o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris* (fls. 100/121 do doc. único).



Ação Direta Inconst N° 1.0000.20.508046-8/000

---

A douta Procuradoria de Justiça opinou pelo deferimento da medida cautelar requerida, argumentando, sobretudo, violação à separação de poderes (fls. 127/132 do doc. único).

Esta Corte, à unanimidade, deferiu a medida cautelar postulada, para suspender, até o julgamento da presente ação, a eficácia da Lei Municipal nº 14.063/2020, de Juiz de Fora (fls. 171/188 do doc. único).

Em seguida, a Câmara Municipal de Juiz de Fora apresentou nova manifestação, alegando, em síntese, que independentemente da legislação municipal, a realização de celebrações religiosas está autorizada pela Lei Federal nº 13.979/20, bem como pelo Decreto nº 10.282/20. Salaria que *“é preciso realizar a ponderação de direitos fundamentais, equacionando as colisões entre direitos da Lei Maior, salvaguardando, na medida do possível, ambos os direitos envolvidos, quais sejam, a saúde coletiva e a liberdade religiosa”*.

Assevera que a lei municipal resguarda o direito ao *“exercício da liberdade religiosa ao prever tal serviço como essencial, sem descuidar com as medidas de proteção previstas pelo Ministério da Saúde, a fim de não colocar em risco a saúde da coletividade”*. Alega, ainda, que a competência para legislar sobre a matéria é atribuída também ao município, seja pelo prefeito ou pelos edis, por não se tratar de competência privativa.

Salaria que *“a lei em questão cria obrigações para particulares e não para o Poder Executivo, razão pela qual, não há ofensa à competência exclusiva do Prefeito Municipal e não há ofensa ao princípio da separação dos Poderes”*.

Ao final, a Câmara Municipal de Juiz de Fora requereu seja julgado improcedente o pedido contido na inicial da presente ação direta, para declarar a constitucionalidade da Lei Municipal nº 14.063/2020 (fls. 200/222 do doc. único)



Ação Direta Inconst N° 1.0000.20.508046-8/000

---

Por derradeiro, a douta Procuradoria de Justiça opinou pela procedência da representação, ao argumento de que a lei municipal impugnada viola o princípio da separação dos Poderes (arts. 6º, 90, V, XIV, e 173, CEMG/89), bem como interfere na gestão de serviços públicos e estipula obrigações a órgãos vinculados ao Poder Executivo, em afronta às disposições dos artigos 6º e 173 da Constituição do Estado de Minas Gerais (fls. 232/241 do doc. único).

É, em síntese, o relatório.

Sem preliminares, passo ao **exame do mérito**.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Juiz de Fora, visando à declaração da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 14.063/2020, que *“dispõe sobre a caracterização de celebrações religiosas como atividades essenciais em estado de emergência e/ou estado de calamidade pública”*.

Vejamos o inteiro teor da lei combatida:

“Art. 1º Todas as celebrações religiosas, sem distinção de credo, realizadas nos seus respectivos templos ou fora deles, serão consideradas atividades essenciais em todas as ocasiões nas quais o Município de Juiz de Fora estiver em estado de emergência e/ou calamidade pública, independentemente das razões que tenham ensejado a decretação de estado de emergência e/ou calamidade pública.

Art. 2º O número de pessoas durante a celebração deve ser de 30% (trinta por cento) da capacidade total dos templos religiosos, podendo ser aumentado proporcionalmente de acordo com a evolução do estado de emergência e/ou calamidade pública, seguindo as seguintes recomendações:

- I - uso obrigatório de máscaras de proteção individual por todos os membros;
- II - disponibilização de álcool em gel nas entradas e no interior do templo;
- III - distanciamento mínimo de 2 (dois) metros entre os participantes;



Ação Direta Inconst N° 1.0000.20.508046-8/000

---

IV - realização da higienização do templo no intervalo de cada celebração;

V - utilização de microfone com tripé, sempre higienizado, para diminuir o contato com o usuário;

VI - flexibilização dos horários das celebrações, com a diminuição da duração em trinta minutos e a ampliação das celebrações;

VII - orientação a frequentadores com qualquer tipo de mal-estar a retornarem para suas residências ou a evitarem participar da celebração;

VIII - difusão de informações sobre a real situação que deu origem ao estado de emergência e/ou calamidade pública.

Art. 3º Cumprirá ao chefe do Poder Executivo o dever de observar esta Lei quando o Município estiver em estado de emergência e/ou calamidade pública, estabelecendo regras que propiciem o seguro exercício das atividades essenciais, incluídas as celebrações religiosas, conforme o art. 2º desta Lei.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Em síntese, argumenta o autor que contrariando recomendações técnico-científicas e as experiências de outros países, a Câmara Municipal de Juiz de Fora aprovou lei, mediante superação de veto, que permite a realização de reuniões presenciais, durante as celebrações religiosas, a despeito dos riscos de contágio do novo coronavírus.

*Assevera que “a norma impugnada, em seus arts. 2º e 3º (...) traz regras que visam a limitar o poder de polícia municipal, ou seja, a prerrogativa do Poder Público de restringir liberdades e direitos individuais, em prol de medidas de controle sanitário e epidemiológico, destinadas a atender ao interesse coletivo (...)”, não sendo outro o objetivo da iniciativa parlamentar senão o de “elencar serviços ou atividades como essenciais para impedir o seu “fechamento”, contrariando recomendações técnico-científicas dos órgãos de controle epidemiológico”.*



Ação Direta Inconst N° 1.0000.20.508046-8/000

---

Salienta que a Câmara Municipal invadiu a competência do Estado e da União para legislar sobre a proteção de defesa da saúde (art. 10, XV, “m”) e também nas atribuições do Estado para a execução das ações de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 190, II).

Aponta que não pode o Legislativo limitar, via projeto de lei, a atuação do Poder Executivo no combate à pandemia, tal como a restrição de locais e atividades, *“sob pena de se esvaziar indevidamente a atuação do Poder Executivo e de seus órgãos técnicos”*, em afronta ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF, arts. 6º e 173 da CE/MG e art. 2º da LOMJF).

Afirma que a lei pretende *“transformar em estático algo que é, por sua natureza, dinâmico: critérios para evitar a propagação do vírus no município de Juiz de Fora.”*

Aduz, portanto, que o diploma legal questionado padece do vício de inconstitucionalidade formal, por afrontar a iniciativa legislativa do Poder Executivo Municipal, ferindo, também, o princípio da independência e harmonia entre os poderes, além de apresentar vícios de ordem material.

Com efeito, entende que foram violados o art. 6º; art. 10, inc. XV, alínea “m”; art. 11, inc. II; art. 169; art. 173; art. 188, inc. II e art. 190, inc. II, todos da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Por sua vez, a Câmara Municipal de Juiz de Fora alega que independentemente da legislação municipal, a realização de celebrações religiosas está autorizada pela Lei Federal nº 13.979/20 e pelo Decreto nº 10.282/20. Salienta que *“é preciso realizar a ponderação de direitos fundamentais, equacionando as colisões entre direitos da Lei Maior, salvaguardando, na medida do possível, ambos os direitos envolvidos, quais sejam, a saúde coletiva e a liberdade religiosa”*.



Ação Direta Inconst N° 1.0000.20.508046-8/000

---

Assevera que a lei municipal resguarda o direito ao “*exercício da liberdade religiosa ao prever tal serviço como essencial, sem descuidar com as medidas de proteção previstas pelo Ministério da Saúde, a fim de não colocar em risco a saúde da coletividade*”. Alega, ainda, que a competência para legislar sobre a matéria é atribuída ao município, seja pelo prefeito ou pelos edis, por não se tratar de competência privativa.

Salienta que “*a lei em questão cria obrigações para particulares e não para o Poder Executivo, razão pela qual, não há ofensa à competência exclusiva do Prefeito Municipal e não há ofensa ao princípio da separação dos Poderes*”.

Pois bem.

Compulsando detidamente os autos, verifico que, de fato, a lei questionada pelo Prefeito Municipal de Juiz de Fora está eivada de vício de inconstitucionalidade formal, **razão pela qual ratifico integralmente os fundamentos do voto que deferiu a cautelar, mesmo considerando que, da data da primeira sessão, ocorrida em 23 de junho de 2021, até a data deste presente julgamento, o cenário epidemiológico alterou-se consideravelmente, sobretudo diante do avanço da vacinação em todo o território nacional.**

Vejamos.

No caso em comento, a lei impugnada não somente declara a essencialidade das celebrações religiosas, como prevê, genericamente, a possibilidade de manutenção da realização de reuniões presenciais em celebrações religiosas em quaisquer contextos de crise epidemiológica da qual decorra estado de emergência ou calamidade pública (art. 1º), mediante o protocolo sanitário fixo nela estabelecido (art. 2º), além de impor obrigações ao chefe do Poder Executivo local, que deve observar o disposto na lei e estabelecer regras para a sua efetivação (art. 3º).



Ação Direta Inconst N° 1.0000.20.508046-8/000

---

*In casu*, a lei foi objeto de veto parcial pelo Prefeito Municipal, mas tal veto foi derrubado pela Câmara Municipal, sendo a lei posteriormente promulgada e publicada.

Inicialmente, cumpre esclarecer 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 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:



Ação Direta Inconst N° 1.0000.20.508046-8/000

---

“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; (...).”

Na mesma direção caminha 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”), bem como dispõe que compete ao Estado a execução das ações de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 190, II).

Neste sentido:

“Ementa: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE - LEI ESTADUAL N° 13.317/1999 E DELIBERAÇÃO N° 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.” (TJMG - Ação Declaratória Constit 1.0000.20.459246-3/000, Relator(a): Des.(a) Márcia Milanez, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em



Ação Direta Inconst N° 1.0000.20.508046-8/000

---

22/07/2020, publicação da súmula em 27/07/2020) –  
grifo nosso.

Com tais considerações iniciais, registro que, no âmbito municipal, as ações de prevenção e controle da pandemia devem necessariamente observar as medidas estaduais e federais - quando mais restritivas.

Em relação à atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, à nível municipal, no enfrentamento de crise sanitária e de saúde, como é o presente caso, após analisar cuidadosamente os argumentos expostos pelas partes, concluí que a lei impugnada incorreu, de fato, em vício formal de inconstitucionalidade. Isto pois, sob o pretexto de proteção ao direito fundamental de liberdade religiosa, os vereadores disciplinaram matéria de competência privativa do chefe do Poder Executivo, o que implica em violação à separação de Poderes.

É cediço que a Constituição da República, em seu art. 2º, consagrou a teoria da Separação de Poderes, em claro intento de garantir que os Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, respeitem a divisão das funções inserta no texto constitucional.

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

Sobre o tema, leciona o il. Professor José Afonso da Silva (1997):

“A 'harmonia entre os poderes' verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.20.508046-8/000

---

necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados.”

Nessa toada, os il. professores Marcelo Novelino e Dirley da Cunha Júnior (2017) ensinam também:

“a separação dos Poderes não impede o controle de atos do Legislativo e do Executivo pelo Poder Judiciário. A independência entre os poderes tem por finalidade estabelecer um sistema de “freios e contrapesos” para evitar o abuso e o arbítrio por qualquer dos Poderes. A harmonia se exterioriza no respeito às prerrogativas e faculdades atribuídas a cada um deles”.

Na atual fase do Estado Democrático de Direito, a separação de poderes baseia-se não apenas na necessidade de evitar a concentração do poder estatal em um único órgão, mas também na possibilidade de que cada um dos poderes possa efetivamente exercer controle sobre a atuação dos demais, como mecanismo de defesa do próprio regime democrático.

A Constituição do Estado de Minas Gerais, em simetria com a Constituição da República, consagra também a harmonia e independência dos Poderes, sendo da seara do Poder Executivo deliberar acerca da organização e funcionamento da Administração Pública municipal. É o que se depreende do art. 6º, art. 90, incisos V e XIV, e art. 173, todos da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Por oportuno, transcrevo os dispositivos acima mencionados:

“Art. 6º – São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único – Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuição e, a quem for investido na função de um deles, exercer a de outro.”



“Art. 90 – Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

V – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...)

XIV – dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo.”

“Art. 173 – São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

§ 1º – Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e, a quem for investido na função de um deles, exercer a de outro.”

É inegável que a autonomia político-administrativa concedida pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual aos Municípios não prescinde da observância aos princípios da separação dos poderes e da reserva da administração, de observância obrigatória.

Sobre o tema, Hely Lopes Meirelles, com propriedade, leciona:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito. Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. (...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções



(CF, art. 2º). Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias. (...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental." (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, 1993, págs. 438/439).

Conforme sustentei em sede cautelar, incumbe ao Executivo local a gestão administrativa da crise sanitária e epidemiológica provocada pelo coronavírus, com a adoção das medidas executivas restritivas adequadas a cada cenário pandêmico da Municipalidade, o qual se modifica ao longo do tempo.

Aliás, mostrar-se-ia até mesmo afrontosa à diretriz constitucional da razoabilidade a estipulação de uma prerrogativa permanente das designações religiosas de realizarem reuniões presenciais em quaisquer situações de estado de calamidade ou de emergência, pois a lei municipal impugnada nem sequer limita ou especifica tais estados extraordinários.

Como é sabido, pode haver a decretação de estados de calamidade pública ou de emergência com níveis diversos de gravidade e de intensidade, provocados também por circunstâncias diferentes, sendo que, segundo a Lei Municipal nº 14.063/2020, em quaisquer deles o Poder Público local não poderia opor restrição à realização de cultos religiosos presenciais. E, ainda mais estranhamente, referida lei determinou um protocolo sanitário relativamente fixo (em seu art. 2º) para quaisquer destas situações, as



Ação Direta Inconst N° 1.0000.20.508046-8/000

---

quais, consoante já destacado, podem variar imensamente em graus de intensidade e gravidade, o que seria incompatível com a própria dinâmica fática.

Nesse sentido, assiste razão ao Prefeito Municipal ao ponderar que a Lei nº 14.063/2020 torna estático o que é naturalmente dinâmico, visto que os critérios para evitação da propagação do coronavírus dependem da variação diária de inúmeros fatores (quantidade de leitos disponíveis, nível atual da transmissibilidade, elevação ou redução de óbitos, disponibilidade de vacinas etc.).

Com efeito, incumbe ao Executivo, amparado por estudos técnicos de seus órgãos, a partir de critérios científicos, estipular, para cada momento específico na evolução ou regressão da pandemia, quais serão as medidas concretas e protocolos de prevenção a serem adotados para o enfrentamento do problema epidemiológico.

Não me parece razoável que o Legislativo, interferindo na gestão administrativa do enfrentamento à pandemia, enrijeça – com a estaticidade inerente a uma lei – a medida de prevenção cabível, determinando que uma atividade ou serviço possa sempre ser mantido ou deva ser sempre proibido, inibindo assim a atuação coordenada e planejada do Executivo no combate à crise estabelecida no âmbito da saúde.

Portanto, manifesto-me novamente de acordo com o inconformismo do autor a respeito dos obstáculos que a lei impugnada acarreta ao enfrentamento da pandemia, vez que subtrai das atribuições constitucionais do gestor público municipal a sua discricionariedade de escolha técnica e científica das medidas adequadas para o enfrentamento do estado de calamidade pública causado pelo coronavírus, em cada um de seus momentos, a depender das circunstâncias do cenário epidemiológico.



Nesta oportunidade, transcrevo novamente fragmento da peça inicial que muito bem esclarece a situação ora exposta:

“(…) tais normas limitam demasiadamente a política pública municipal de controle epidemiológico e sanitário, com vistas ao combate à pandemia decorrente do COVID-19. A conversão de tal projeto em lei pretende transformar em estático algo que é, por sua natureza, dinâmico: critérios para evitar a propagação do vírus no município de Juiz de Fora. **Inconcebível enrijecer, através da via legislativa, critérios destinados a evitar a expansão de uma pandemia, já que isso depende de estudos e análises dos órgãos técnicos vinculados ao Poder Executivo. Não se pode dizer que determinada atividade ou serviço deverá sempre ser autorizado ou ser proibido de funcionar.** (...) definir o funcionamento de atividades depende de inúmeros fatores, que podem se alterar a cada dia, tais como o número de casos suspeitos e confirmados, o número de óbitos, a quantidade de leitos de UTI disponíveis, a forma de propagação do vírus (via aérea, via contato físico etc.), a existência ou não de medicamentos inibidores dos sintomas, a presença ou não de vacinas, entre diversas outras circunstâncias. **A depender da análise de tais fatores, é possível, mediante a adequada justificação, adotar-se medidas extremamente restritivas, como o lockdown, ou, por outro lado, edição de normas mais flexíveis, que condicionem o funcionamento das atividades apenas a protocolos destinados a garantir a higienização e a evitar aglomerações. Ocorre que tal análise é atribuição exclusiva do Poder Executivo, que é o Poder competente para, em um juízo de discricionariedade, seguindo estudos e normas técnicas, definir as ações concretas e os protocolos de prevenção, a fim de se combater a pandemia.** (...) Assim, não pode o Poder Legislativo limitar, via projeto de lei, a possibilidade de o Poder Executivo, como forma de combate uma pandemia, restringir o funcionamento de determinadas atividades, sob pena de se esvaziar indevidamente a atuação do Poder Executivo e de seus órgãos técnicos, violando-se, frontalmente, o princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF/19, arts. 6º20 e 17321 da CE/MG e art. 2º22 da LOMJF). (...) **E é nesse contexto que a decisão acerca da**



**abertura, o funcionamento controlado ou mesmo o fechamento de templos religiosos há de ser tecnicamente definida, sob critérios exclusivamente científicos, com vistas à preservação da vida das pessoas e contenção da curva de contágio, de modo que se revela absolutamente incabível a estaticidade provocada pela lei impugnada, diante da dinamicidade da propagação do vírus (...)" - grifos nossos.**

Destaque-se, novamente, o fato de que a proposição de lei foi submetida à avaliação técnica tanto da Secretaria de Saúde Municipal, por meio de seu Departamento de Vigilância Sanitária, para aferição de sua pertinência sob a perspectiva médica e epidemiológica, quanto da Procuradoria Jurídica do Município, para averiguação de sua adequação normativa legal e constitucional, sendo que ambos os órgãos apresentaram pareceres extremamente bem fundamentados no sentido da completa inviabilidade da proposta legislativa sob consulta.

Neste ponto, ganha maior importância o parecer técnico do órgão sanitário municipal, diante de sua competência para a avaliação científica dos critérios epidemiológicos locais, pois o Supremo Tribunal Federal – apreciando as ADI's 6341 e 6343, além da ADPF 672 – fixou seu entendimento de que, sendo concorrente a **competência administrativa** para enfrentamento da pandemia, a normatização de cada ente federado deve ser subsidiada por critérios científicos:

“EMENTA: REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DA INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. EMERGÊNCIA SANITÁRIA INTERNACIONAL. LEI 13.979 DE 2020. COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS PARA LEGISLAR E ADOTAR MEDIDAS SANITÁRIAS DE COMBATE À EPIDEMIA INTERNACIONAL. HIERARQUIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. COMPETÊNCIA COMUM. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA.  
1. A emergência internacional, reconhecida pela Organização Mundial da Saúde, não implica nem



muito menos autoriza a outorga de discricionariedade sem controle ou sem contrapesos típicos do Estado Democrático de Direito. As regras constitucionais não servem apenas para proteger a liberdade individual, mas também o exercício da racionalidade coletiva, isto é, da capacidade de coordenar as ações de forma eficiente. O Estado Democrático de Direito implica o direito de examinar as razões governamentais e o direito de criticá-las. Os agentes públicos agem melhor, mesmo durante emergências, quando são obrigados a justificar suas ações. **2. O exercício da competência constitucional para as ações na área da saúde deve seguir parâmetros materiais específicos, a serem observados, por primeiro, pelas autoridades políticas. Como esses agentes públicos devem sempre justificar suas ações, é à luz delas que o controle a ser exercido pelos demais poderes tem lugar.** 3. O pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal. É grave que, sob o manto da competência exclusiva ou privativa, premiem-se as inações do governo federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados e os Municípios. 4. A diretriz constitucional da hierarquização, constante do caput do art. 198 não significou hierarquização entre os entes federados, mas comando único, dentro de cada um deles. 5. É preciso ler as normas que integram a Lei 13.979, de 2020, como decorrendo da competência própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, nos termos da Lei Geral do SUS, Lei 8.080, de 1990. O exercício da competência da União em nenhum momento diminuiu a competência própria dos demais entes da federação na realização de serviços de saúde, nem poderia, afinal, a diretriz constitucional é a de municipalizar esses serviços. **6. O direito à saúde é garantido por meio da obrigação dos Estados Partes de adotar medidas necessárias para prevenir e tratar as doenças epidêmicas e os entes públicos devem aderir às diretrizes da Organização Mundial da Saúde, não apenas por serem elas obrigatórias nos termos do Artigo 22 da Constituição da Organização Mundial da Saúde (Decreto 26.042, de 17 de dezembro de 1948), mas sobretudo porque contam com a expertise**



**necessária para dar plena eficácia ao direito à saúde. 7. Como a finalidade da atuação dos entes federativos é comum, a solução de conflitos sobre o exercício da competência deve pautar-se pela melhor realização do direito à saúde, amparada em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde.** 8. Medida cautelar parcialmente concedida para dar interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do artigo 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais." (ADI 6341 MC-Ref, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-271 DIVULG 12-11-2020 PUBLIC 13-11-2020) – grifos nossos.

"Ementa: CONSTITUCIONAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). AS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS SÃO ALICERCES DO FEDERALISMO E CONSAGRAM A FÓRMULA DE DIVISÃO DE CENTROS DE PODER EM UM ESTADO DE DIREITO (ARTS. 1º E 18 DA CF). COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES E RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE (ARTS. 23, II, 24, XII, E 25, § 1º, DA CF). CAUTELAR PARCIALMENTE CONCEDIDA. 1. Em momentos de acentuada crise, o fortalecimento da união e a ampliação de cooperação entre os três poderes, no âmbito de todos os entes federativos, são instrumentos essenciais e imprescindíveis a serem utilizados pelas diversas lideranças em defesa do interesse público, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19. **2. A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus (COVID-19) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o**



**apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde.** 3.A União tem papel central, primordial e imprescindível de coordenação em uma pandemia internacional nos moldes que a própria Constituição estabeleceu no SUS. **4.Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF); permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II, da CF); e prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990).** 5.Não compete, portanto, ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial de Saúde) e vários estudos técnicos científicos, como por exemplo, os estudos realizados pelo Imperial College of London, a partir de modelos matemáticos (The Global Impact of COVID-19 and Strategies for Mitigation and Suppression, vários autores; Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand, vários autores). 6.Os condicionamentos imposto pelo art. 3º, VI, “b”, §§ 6º, 6º-A e 7º, II, da Lei 13.979/2020, aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do COVID-19,



**restringem indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em detrimento do pacto federativo.** 7. Medida Cautelar parcialmente concedida para: (a) suspender, sem redução de texto, o art. 3º, VI, “b”, e §§ 6º, 6º-A e 7º, II, excluídos Estados e Municípios da exigência de autorização da União, ou obediência a determinações de órgãos federais, para adoção de medidas de restrição à circulação de pessoas; e (b) conferir interpretação conforme aos referidos dispositivos para estabelecer que as medidas neles previstas devem ser fundamentadas em orientações de seus órgãos técnicos correspondentes, resguardada a locomoção de produtos e serviços essenciais definidos por ato do Poder Público federal, sempre respeitadas as definições no âmbito da competência constitucional de cada ente federativo.” (ADI 6343 MC-Ref, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 06/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-273 DIVULG 16-11-2020 PUBLIC 17-11-2020) – grifos nossos.

“Ementa: CONSTITUCIONAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). RESPEITO AO FEDERALISMO. LEI FEDERAL 13.979/2020. MEDIDAS SANITÁRIAS DE CONTENÇÃO À DISSEMINAÇÃO DO VÍRUS. ISOLAMENTO SOCIAL. PROTEÇÃO À SAÚDE, SEGURANÇA SANITÁRIA E EPIDEMIOLÓGICA. COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES E RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE (ARTS. 23, II, 24, XII, E 25, § 1º, DA CF). COMPETÊNCIAS DOS ESTADOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PREVISTAS EM LEI FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a existência de precedentes da CORTE quanto à matéria de fundo e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999. 2. **A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus (COVID-19) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde, sempre com o absoluto respeito aos**



**mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19.**

**3. Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF), permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II, da CF); e prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990).**

**4. O Poder Executivo federal exerce o papel de ente central no planejamento e coordenação das ações governamentais em prol da saúde pública, mas nem por isso pode afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotem medidas sanitárias previstas na Lei 13.979/2020 no âmbito de seus respectivos territórios, como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, sem prejuízo do exame da validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal editado nesse contexto pela autoridade jurisdicional competente.**

**5. Arguição julgada parcialmente procedente.” (ADPF 672 MC-Ref, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/10/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-260 DIVULG 28-10-2020 PUBLIC 29-10-2020) – grifos nossos.**



A partir dos parâmetros estabelecidos pelo Pretório Excelso, no sentido da necessidade de observância de critérios materiais científicos para validação da normatização atinente ao enfrentamento da pandemia, impende mencionar a avaliação feita pelo órgão técnico municipal sobre a lei ora impugnada, recomendando sua expurgação do ordenamento jurídico de Juiz de Fora:

“(…) Para avaliação e parecer faz-se necessário registrarmos o caráter abrangente da proposição, uma vez que podemos identificar as mais diversas possibilidades para o estabelecimento do Estado de Emergência e/ou Estado de Calamidade. Cada uma com sua peculiaridade e contextos.

Especificamente em relação à situação atual de Pandemia pelo Covid-19, por vírus de alta transmissibilidade e alta letalidade em faixas etárias mais elevadas, em que pese o papel fundamental das celebrações religiosas na vida dos munícipes, por vislumbrarmos alternativas para a realização das mesmas, que se enquadram na modalidade de “eventos”, a orientação técnica é da suspensão destas atividades até quando observarmos condição satisfatória para garantir a assistência dos pacientes da patologia evitando-se o colapso da rede assistencial de saúde e a desassistência.

(…)

Diante dos fatos apresentados, caráter geral da proposição e especificidade de algumas situações de emergência e calamidade pública, alta transmissibilidade da doença Covid-19, alta letalidade em determinado grupo social, peculiaridades da atividade que favorece o contágio e das dificuldades assistenciais dos serviços de saúde para o enfrentamento à pandemia, manifestamos favorável ao VETO do Projeto de Lei.” (fls. 35/36 do doc. único).

Ademais, a Lei Federal nº 13.979/2020 dispõe expressamente em seu art. 3º, § 9º, que incumbe à chefia do Poder Executivo determinar, por decreto, quais atividades ou serviços são considerados essenciais, sendo que o Supremo Tribunal Federal, nas ADI’s



Ação Direta Inconst N° 1.0000.20.508046-8/000

---

supracitadas, já referendou a atribuição do Executivo, por decreto, para tal estipulação. Nesse ponto, diante da atribuição concorrente dos entes federados para legislar em matéria de saúde (art. 23, II, c/c art. 24, XII, ambos da Constituição Federal), a norma geral estabelecida pela União deve ser observada, por força da simetria.

Ratificando a atribuição do Poder Executivo, inclusive a nível municipal e estadual, para determinar abertura ou fechamento de templos religiosos enquanto perdurar o cenário epidemiológico, o STF assentou, quando do julgamento da ADPF nº 811, o seguinte:

“EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF). ART. 2º, II, “A”, DO DECRETO N. 65.563, DE 12.3.2021, DO ESTADO DE SÃO PAULO. MEDIDAS EMERGENCIAIS DE COMBATE À PANDEMIA DA COVID-19. VEDAÇÃO TEMPORÁRIA DE REALIZAÇÃO PRESENCIAL DE CULTOS, MISSAS E DEMAIS ATIVIDADES RELIGIOSAS DE CARÁTER COLETIVO NO ESTADO DE SÃO PAULO. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. REFERENDUM DA MEDIDA CAUTELAR CONVERTIDO EM JULGAMENTO DE MÉRITO. PRELIMINAR DE PREVENÇÃO DO RELATOR DA ADPF 701 AFASTADA. RESTRIÇÃO AO EXERCÍCIO DO DIREITO FUNDAMENTAL À LIBERDADE RELIGIOSA E DE CULTO (ART. 5º, VI, CF). VIOLAÇÃO AO DEVER DE LAICIDADE DO ESTADO (ART. 19, I, CF). PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE DAS MEDIDAS ADOTAS. 1. A distribuição das ações de controle abstrato de constitucionalidade somente ocorre por prevenção quando há coincidência total ou parcial de objeto, na forma do artigo 77-B do Regimento Interno do STF. Na ADPF 701, impugnava-se o artigo 6º, do Decreto 031, de 20 de março de 2020, do Município de João Monlevade/MG, enquanto que a presente ADPF 811 adstringe-se à impugnação do Decreto 65.563 do Estado de São Paulo, publicado em 12 de março de 2021. Questão de Ordem rejeitada. 2. Ante à apresentação das manifestações técnicas, a ação encontrava-se devidamente instruída e madura para julgamento pelo Plenário deste Tribunal. Conversão do referendium da medida cautelar em julgamento de mérito da ADPF. **3. A dimensão do direito à**



**liberdade religiosa (art. 5º, VI, da CF/1988) que reclama proteção jurídica na ADPF afasta-se do núcleo de liberdade de consciência (forum internum) e aproxima-se da proteção constitucionalmente conferida à liberdade do exercício de cultos em coletividade (forum externum). Sob a dimensão interna, a liberdade de consciência não se esgota no aspecto religioso, mas nele encontra expressão concreta de marcado relevo. Por outro lado, na dimensão externa, o texto constitucional brasileiro alberga a liberdade de crença, de aderir a alguma religião e a liberdade do exercício do culto respectivo. A CF, no entanto, autoriza a restrição relativa dessa liberdade ao prever cláusula de reserva legal para o exercício dos cultos religiosos (art. 5º, VI, da CF). 4. Após a declaração da pandemia mundial do novo Coronavírus pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em 11 de março de 2020, diversos países passaram a adotar proibições ou restrições ao exercício de atividades religiosas coletivas. Com variações de intensidade e de horizonte temporal, essas medidas ora consistiam na proibição total da realização de cultos, ora na fixação de diretrizes intermediárias ao funcionamento das casas religiosas. As restrições ao funcionamento das casas de cultos foram impulsionadas por eventos de supercontaminação identificados em diversas regiões do mundo. Colhe-se do Direito Comparado decisões de Cortes Constitucionais que reconhecem a constitucionalidade das restrições às atividades religiosas coletivas presenciais durante a pandemia do novo Coronavírus. 5. Sob o prisma da constitucionalidade formal, a edição da norma impugnada respeitou o entendimento firmado pelo STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341, de relatoria do eminente Ministro Marco Aurélio, redator do acórdão Ministro Edson Fachin, em que se assentou que todos os entes federados têm competência para legislar e adotar medidas sanitárias voltadas ao enfrentamento da pandemia de Covid-19. Precedentes. 6. Sob o prisma da constitucionalidade material, as medidas impostas pelo Decreto estadual resultaram de análises técnicas relativas ao risco ambiental de contágio pela Covid-19 conforme o setor econômico e social, bem como de acordo**



**com a necessidade de preservar a capacidade de atendimento da rede de serviço de saúde pública. A norma revelou-se adequada, necessária e proporcional em sentido estrito para o combate do grave quadro de contaminação que antecedeu a sua edição.** 7. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada improcedente." (ADPF 811, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 08/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-123 DIVULG 24-06-2021 PUBLIC 25-06-2021) – grifos nossos.

Ademais, além de inobservar a atribuição do Executivo para determinar o que seria atividade essencial no município, questiona-se ainda a opção do Legislativo de Juiz de Fora em estabelecer que a realização de celebrações religiosas presenciais possuiria tal caráter de essencialidade. Isto porque a Lei Federal nº 7.783/1989, em seu art. 11, parágrafo único, estabelece que atividades essenciais são aquelas que atendam necessidades inadiáveis da comunidade e estas se definem como os serviços que, caso não sejam atendidos, colocam em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.

Destaque-se que **não se trata aqui de afirmar que a atividade religiosa não seja essencial ou fundamental** – o que já é afirmado na Constituição Federal e também na legislação estadual e federal atinente à matéria – mas de estender tal essencialidade à realização de celebrações presenciais.

De qualquer modo, mesmo à época do ajuizamento desta ação direta (ano de 2020), o Governo de Minas Gerais já havia emitido parecer técnico SES/COES MINAS COVID-19 nº 11/2020, no qual expôs os riscos que as celebrações religiosas presenciais implicavam para a transmissão do coronavírus, inclusive no que tangia à dificuldade de observância de eventual protocolo sanitário para a realização das reuniões. Vejamos:



“(…) As medidas de distanciamento social visam, principalmente, reduzir a velocidade da transmissão do vírus. Em ambientes de abrigam atividades religiosas não é possível garantir que as pessoas irão manter o distanciamento físico necessário (2 metros de distância) o tempo todo, considerando o percurso entre a residência e a igreja, bem como a possibilidade de compartilhamento de objetos, como bíblias, cestas, sacolas, entre outros. Apesar de considerar as atividades religiosas presenciais importantes para a população, a Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais verifica um cenário epidemiológico e assistencial difícil mediante a disseminação da Covid-19 no estado (…)”.

**Ressalte-se, novamente, que o cenário epidemiológico se alterou consideravelmente, uma vez já transcorridos, aproximadamente, dois anos - de 2020 até a data deste presente julgamento -, sobretudo em razão do avanço do programa nacional de imunização e da massiva adesão vacinal, o que é de notoriedade pública e reafirmado, em consenso, pela comunidade científica. No entanto, mesmo diante deste lapso temporal e da alteração do quadro pandêmico, entendo que subsiste o interesse de agir do autor desta ação direta, considerando que a lei impugnada prevê normas de combate não somente à pandemia causada pelo coronavírus, mas também qualquer outra que eventualmente venha a ocorrer no futuro.**

Portanto, com razão ao autor, concebo que afigura-se inconstitucional, por ofensa à separação de poderes, a imposição ao Poder Executivo Municipal, por meio de lei de iniciativa legislativa, a impossibilidade de adotar as medidas que, embasadas na análise técnica de seus órgãos, entenda adequadas para o enfrentamento eficaz da pandemia do coronavírus ou qualquer outra, especificamente no que concerne à restrição das celebrações religiosas presenciais.



Ação Direta Inconst N° 1.0000.20.508046-8/000

---

Como bem ponderou a douta Procuradoria de Justiça em sua manifestação nestes autos, embora a Câmara Municipal de Juiz de Fora tenha alegado que *“a lei em questão cria obrigações para particulares e não para o Poder Executivo”*, tal afirmação não condiz com o conteúdo normativo da lei impugnada.

Isto pois a Lei Municipal nº 14.063/2020, em seu art. 3º, expõe expressamente que *“cumprirá ao chefe do Poder Executivo o dever de observar esta Lei quando o Município estiver em estado de emergência e/ou calamidade pública, estabelecendo regras que propiciem o seguro exercício das atividades essenciais, incluídas as celebrações religiosas, conforme o art. 2º desta Lei.”*

Ora, basta um simples esforço interpretativo para concluir que o dispositivo da lei impugnada, de iniciativa parlamentar, impõe ao chefe do Executivo Municipal a obrigação de manter o funcionamento de celebrações religiosas presenciais, em templos religiosos ou fora deles, consideradas como atividades essenciais (arts. 1º e 3º da Lei 14.063/2020), observadas as condições e protocolos fixos estabelecidos no art. 2º da mesma Lei.

Vale repisar que não se trata de uma suposta pretensão do autor de vedar completa e indiscriminadamente as reuniões religiosas em seus templos, mas apenas ressaltar a discricionariedade técnica do Executivo em decidir, a cada momento da crise epidemiológica, qual deve ser a medida restritiva mais condizente a ser adotada.

Neste sentido, conforme já me manifestei anteriormente, basta observar que o Município de Juiz de Fora editou, em 12 de junho de 2020, o Decreto nº 13.975, possibilitando a realização de celebrações religiosas presenciais com menos de 30 (trinta) pessoas, observadas as demais regras sanitárias. Em seguida, em 15 de março de 2021, o referido Executivo Municipal editou o Decreto nº 14.400, que em seu art. 9º assim previu: *“Fica autorizada a realização de cultos religiosos*



Ação Direta Inconst N° 1.0000.20.508046-8/000

---

*de maneira presencial aos domingos, observando-se o limite de 20% (vinte por cento) de ocupação e respeitando-se os protocolos de segurança sanitária. Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deverá ser afixado cartaz na porta de entrada da igreja ou do templo indicando o número máximo de ocupantes.*” Posteriormente, o prefeito editou o Decreto nº 14.775, que dispôs “*sobre a regulamentação das atividades econômicas e sociais no âmbito do Município Juiz de Fora, para enfrentamento da pandemia de Coronavírus*”, incluindo celebrações religiosas.

Deste modo, seja no contexto atual da pandemia provocada pelo coronavírus, seja no de outra eventual e futura crise sanitária e epidemiológica, as atividades presenciais, inclusive religiosas, devem observar as normas editadas pelo gestor administrativo de saúde da Municipalidade, competente para editá-las. Além disso, dispõe o Executivo de melhores condições para avaliar a evolução do cenário pandêmico, que é dinâmico, complexo e pouco previsível, para que então sejam tomadas medidas embasadas em critérios técnicos e científicos, de acordo com as particularidades locais, seguindo as recomendações dos órgãos técnicos.

Pelo exposto, tendo o Legislativo local se imiscuído em função tipicamente executiva de determinar qual atividade deve continuar funcionando e mediante quais medidas sanitárias, ratifico meu entendimento e entendo, definitivamente, por violado o princípio da separação de poderes, consagrado em nossa Constituição Estadual.

Vejamos a jurisprudência sedimentada nesta Corte, *mutatis mutandis*:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISCIPLINA MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUMENTO DE



Ação Direta Inconst N° 1.0000.20.508046-8/000

DESPESAS SEM PREVISÃO DE RECEITA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA. REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. **Revela-se inconstitucional a Lei Municipal, de iniciativa da Casa Legislativa, que trata de matéria reservada à iniciativa do Poder Executivo, implicando em subtração de competência legislativa e afronta ao princípio da separação dos poderes.**” (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.10.027311-9/000, Relator(a): Des.(a) Francisco Kupidowski , CORTE SUPERIOR, julgamento em 28/03/2012, publicação da súmula em 13/04/2012) – grifo nosso.

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PROJETO DE LEI DISPONDO ACERCA DO REGIME JURÍDICO E REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS - EMENDA AMPLIATIVA APRESENTADA POR MEMBRO DO PODER LEGISLATIVO LOCAL - ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA - MATÉRIA CUJA INICIATIVA É PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL - INTERVENÇÃO NA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO - CRIAÇÃO DE DESPESAS PÚBLICAS - AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA - PRECEDENTES DESTE ÓRGÃO ESPECIAL - REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1 - **Conforme entendimento predominante neste col. Órgão Especial, a interferência parlamentar na gestão administrativa, por meio de legislação cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, além de implicar em aumento de despesa sem a indicação de dotação orçamentária respectiva.** 2 - **Verifica-se a ocorrência de vício de iniciativa, de dispositivo de lei municipal, modificado por emenda parlamentar, que altera remuneração de servidores públicos, por tratar-se de matéria reservada à iniciativa do Poder Executivo municipal, implicando em usurpação de competência legislativa.** 3 - Representação julgada procedente. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.17.032986-6/000, Relator(a): Des.(a) Sandra Fonseca , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 13/12/2017, publicação da súmula em 29/01/2018)” – grifo nosso.



Ação Direta Inconst N° 1.0000.20.508046-8/000

---

Outrossim, este Órgão Especial, ao julgar casos semelhantes – ainda que envolvendo direitos fundamentais distintos -, já decidiu, na esteira do entendimento firmado no Supremo, que cabe ao chefe do Poder Executivo estabelecer medidas concretas de prevenção e controle da pandemia, senão vejamos:

“EMENTA: ADI. LEI MUNICIPAL QUE CONSIDERA AS ATIVIDADES FÍSICAS COMO ESSENCIAIS. NORMA DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO. PANDEMIA DE COVID-19. IMPOSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE EXCEÇÃO CONTRA RESTRIÇÕES IMPOSTAS PELO ESTADO. COMPETÊNCIA DO EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE DO PARÁGRAFO 1º DO ARTIGO 2º DA LEI MUNICIPAL n° 4615/2021 DE LAGOA SANTA.

- **Em razão da pandemia do COVID-19, por diversas vezes foi necessária a imposição de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública, a fim de evitar a disseminação do vírus. Dentre as medidas adotadas, houve a suspensão das atividades de academias de ginástica.**

- Assim, o parágrafo 1º do artigo 2º da Lei Municipal n° 4615/2021 de Lagoa Santa, ao reconhecer os exercícios físicos como essenciais, permitindo a atividade física mesmo na fase de distanciamento social controlado, incorre em vício de inconstitucionalidade, por ferir competência privativa do Estado e da União.

- Nem o enfrentamento à pandemia, nem o direito fundamental ao livre exercício da atividade física, ou mesmo o direito fundamental à saúde é uma exclusividade do Município, que se vê, portanto, incompetente para criar as próprias exceções e definir o que é ou não atividade essencial, em dissonância com o sistema de enfrentamento vigente e em inegável prejuízo ao próprio esforço conjunto dos demais entes federados, pois, ao que se propõe, vai muito além de eventual interesse local e da suplementação da legislação federal e estadual.

**- Acrescenta-se que a matéria é de competência exclusiva do Poder Executivo, e, mesmo assim, nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, devem observados critérios técnicos, científicos e a orientação das**



**autoridades de saúde pública em cada situação.**  
**- Por essas razões, não é possível que a Câmara de Vereadores, através da declaração da essencialidade de uma atividade em plena pandemia, interfira a fim de decidir quais atividades devem funcionar ou ser permitidas, privilegiando determinado segmento da atividade econômica em detrimento de outro, em substituição aos gestores responsáveis pela condução do Estado.** (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.21.118541-8/000, Relator(a): Des.(a) Wander Marotta, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 22/09/2021, publicação da súmula em 30/09/2021) – grifo nosso.

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL DE IPATINGA N° 4.063 DE 01/06/2020 - REABERTURA DO COMERCIO NÃO ESSENCIAL - CÂMARA MUNICIPAL - VÍCIO DE INICIATIVA - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA - AFRONTA À CONSTITUIÇÃO - INEXISTÊNCIA.

- No esteio do entendimento exarado pelo Pretório Excelso, os Estados e os Municípios podem supletivamente impor medidas mais restritivas de quarentena, isolamento ou distanciamento social em relação àquelas impostas na esfera federal, todavia, o caminho inverso deve ser coibido.

- **Assim, não compete à Câmara Municipal estabelecer regras de flexibilização em razão do disposto no artigo 177, § 3º da CEMG, sobretudo se estiverem em contrassenso às recomendações expedidas pelo Estado, estando caracterizado, portanto, o vício de iniciativa.**

- Verifica-se a inconstitucionalidade material pela violação do conteúdo constitucional, tratando-se, portanto, de vício relacionado ao aspecto substancial do ato, que se origina de um conflito com regras ou princípios estabelecidos no texto constitucional.

- No caso em apreço, em que pese a afirmativa do requerente no sentido de que haveria discrepância entre a norma impugnada e o Plano de Contingência Municipal para Enfrentamento da Pandemia de COVID-19, não restou demonstrada a alegada afronta à norma constitucional, seja estadual ou federal, sendo certo que a mera flexibilização da abertura do comércio, com o escopo de promover a ordem econômica, por si só, não caracteriza o alegado vício material.” (TJMG - Ação Direta Inconst



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.20.508046-8/000

---

1.0000.20.081095-0/000, Relator(a): Des.(a) Alexandre Santiago, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 23/06/2021, publicação da súmula em 25/06/2021) – grifo nosso.

Nossa Constituição Estadual exige a observância da separação de poderes, bem como o respeito à repartição de competências legislativas; por força do princípio da simetria, também delimita as matérias que não admitem a iniciativa legislativa parlamentar. Portanto, nota-se conflito entre a Lei Municipal nº 14.063/2020 e a Constituição Mineira e, reflexamente, também em relação à Constituição Federal, por vício de inconstitucionalidade formal.

No caso em tela, conforme exposto, ressaltando-se evidente que a Lei nº 14.063/2020 de Juiz de Fora, de iniciativa legislativa, não contém normas meramente direcionadas aos particulares, como foi alegado, mas sim cria obrigações ao Executivo Municipal, vinculando-o e demasiadamente restringindo a sua atuação no enfrentamento da atual pandemia do COVID-19, bem como de outras futuras e eventuais crises epidemiológicas. Disto decorre que houve usurpação da competência do Executivo, o que afronta o princípio da separação dos poderes, consagrado no art. 2º da Constituição Federal e art. 173, § 1º da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Portanto, é nítida a ocorrência dos vícios de inconstitucionalidade suscitados pelo Prefeito Municipal, com o que concordou a douta Procuradoria de Justiça.

Pelo exposto, **JULGO PROCEDENTE A PRESENTE REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE**, ratificando a medida cautelar anteriormente deferida, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 14.063/2020, de Juiz de Fora, nos termos supradelineados.



Ação Direta Inconst N° 1.0000.20.508046-8/000

---

Cumpra-se o disposto no art. 336, *caput*, e parágrafo único, do RITJMG.

Custas *ex lege*.

---

**DES. ANTÔNIO CARLOS CRUVINEL** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. WANDER MAROTTA** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. GERALDO AUGUSTO** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. CAETANO LEVI LOPES** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. BELIZÁRIO DE LACERDA** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. MOREIRA DINIZ** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. EDILSON OLÍMPIO FERNANDES** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. ARMANDO FREIRE** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. VALDEZ LEITE MACHADO** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DESA. TERESA CRISTINA DA CUNHA PEIXOTO** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. SALDANHA DA FONSECA** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. JOSÉ FLÁVIO DE ALMEIDA** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. TIAGO PINTO** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. JÚLIO CEZAR GUTTIERREZ** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. WANDERLEY PAIVA** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. AGOSTINHO GOMES DE AZEVEDO** - De acordo com o(a) Relator(a).



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.20.508046-8/000

---

**DES. NEWTON TEIXEIRA CARVALHO** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. CORRÊA JUNIOR** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. MAURÍCIO SOARES** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. CARLOS ROBERTO DE FARIA** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. AMAURI PINTO FERREIRA** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. KILDARE CARVALHO** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. MARCO AURELIO FERENZINI** - De acordo com o(a) Relator(a).

**SÚMULA:** "REPRESENTAÇÃO JULGADA  
PROCEDENTE"