



Ação Direta Inconst N° 1.0000.20.593121-5/000



EMENTA: AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEIS MUNICIPAIS – COVID-19 – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA – ADI N°. 6.341 – NECESSIDADE DE PROTEÇÃO À SAÚDE

- Este Órgão Especial em sede Ação Declaratória de Constitucionalidade decidiu que as decisões referentes ao combate ao CORONAVÍRUS devem se ater às diretrizes do Poder Executivo.

- Ressalta-se que a ADI n°. 6.341, em sede cautelar decidida pelo Supremo Tribunal Federal fixou a tese que as posturas adotadas pelo Governo Federal na Medida Provisória n°. 926/20 não impede a competência comum prevista no art. 23, II, da Constituição Federal em relação às decisões dos Municípios referente à proteção à saúde.

AÇÃO DIRETA INCONST N° 1.0000.20.593121-5/000 - COMARCA DE JUIZ DE FORA - REQUERENTE(S): PREFEITO 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 AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE.**

DES. CARLOS ROBERTO DE FARIA
RELATOR



DES. CARLOS ROBERTO DE FARIA (RELATOR)

V O T O

Trata-se de AÇÃO DECLARATÓRIA INCONSTITUCIONALIDADE, com pedido de Cautelar proposta pelo PREFEITO DE JUIZ DE FORA visando a declaração dos dispositivos normativos Lei nº. 14.095/2020, Lei nº. 14.100/2020 e Lei nº. 14.107/20.

Primeiramente, diz o Autor que realizou vetos nos 03 (três) diplomas legais, objetos da presente, contudo todas promulgadas pelo Requerido, razão da presente ADI.

Explana o Requerente que as três Leis padecem de inconstitucionalidade material, tendo em vista a incompetência legislativa do Município regular a matéria, uma vez que compete à União legislar acerca da proteção à saúde.

Aduz que a Procuradora–Geral do Município opinou pela consistência dos vetos.

Sustenta que as leis, ora impugnadas, contrariam as recomendações técnico-científica. Alega que a queda dos vetos por parte dos Vereadores fere o disposto no art. 23, II, da Constituição Federal, onde preceitua que somete o Poder Executivo discrimina qual atividade poderá funcionar no âmbito da Pandemia.

PGJ opinou pela procedência da ADI (doc. 46).

É o relatório.

A Ação Declaratória de Inconstitucionalidade foi interposta por parte legítima, qual seja, Prefeito Municipal, nos termos do art. 118, IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Feitas essas considerações, passo ao exame do mérito.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.20.593121-5/000

Destacam-se os dispostos nos arts. 23, II 24, XII e 30, I e II, todos da Constituição Federal:

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

(...)

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

(...)

Art. 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. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Ressalta-se que a ADI nº. 6.341, em sede cautelar decidida pelo Supremo Tribunal Federal fixou a tese que as teses adotadas pelo Governo Federal na Medida Provisória nº. 926/20 não impede a competência comum prevista no art. 23, II, da Constituição Federal em relação às decisões dos Municípios referente à proteção à saúde.

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,



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.20.593121-5/000

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 da 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



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.20.593121-5/000

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)

Este Órgão Especial em sede Ação Declaratória de Constitucionalidade decidiu que as decisões referentes ao combate ao CORONAVÍRUS devem se ater às diretrizes do Poder Executivo.

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 22/07/2020, publicação da súmula em 27/07/2020)



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.20.593121-5/000

No caso em comento, resta claro que o objetivo do Requerido é mensurar quais os serviços são essenciais, invadindo a competência do Poder Executivo.

Também, importante ressaltar que todas as decisões referentes ao combate ao CORONAVÍRUS foram baseadas em informações técnico-científicas, sempre com o anseio de proteção a saúde.

In casu, inquestionável a presença dos requisitos autorizadores da cautelar, tendo em vista o crítico momento que o mundo está vivendo. Devendo ser considerada a nova onda do CORONAVÍRUS que nos atacou.

Notório a precariedade de números de leitos no Brasil, devendo ser tomadas atitudes e decisões enfáticas no sentido de conter ainda mais o avanço do CORONOVÍRUS.

Importante salientar, que o Município de Juiz de Fora integra ao Programa Minas Consciente, o qual dispõe das diretrizes para o combate ao COVID-19.

Assim, em razão de toda a fundamentação acerca da competência do Poder Executivo para determinar as diretrizes para o combate ao COVID-19, a declaração de inconstitucionalidade das Leis n.º 14.095/2020 14./100/2020 e 14.107/2020, é medida que se impõe.

Diante do exposto, JULGO PROCEDENTE A AÇÃO DIREITO INCONSTITUCIONALIDADE para declarar inconstitucional as Leis Municipais n. 14.095/2020, 14.100/2020 E 14.107/2020.

DES. ALBERTO VILAS BOAS

Na espécie em exame, comungo da conclusão contida no voto do Relator, mas destaco que o Poder Legislativo não tem legitimidade constitucional para especificar, em um quadro de saúde pública afetado pela COVID 19, estabelecer, por meio de lei ordinária, quais as



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.20.593121-5/000

atividades essenciais que poderiam funcionar, além daquelas eventualmente declinadas pelo Poder Executivo.

Em um contexto no qual a saúde pública ficou gravemente afetada, a definição de quais são as atividades essenciais que justificaria o acesso ao público em período de pandemia é exclusiva do Poder Executivo porque é o gestor da área e dispõe da expertise técnica necessária a conduzir, de forma racional e ponderada, a abertura do comércio local.

Sendo assim, julgo procedente o pedido formulado na inicial.

DES. WAGNER WILSON FERREIRA

Acompanho a conclusão do douto Relator, aderindo às bem lançadas considerações do Des. Renato Dresch.

DES. RENATO DRESCH

VOTO DE DECLARAÇÃO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) ajuizada pela Prefeita do Município de Juiz de Fora/MG em face das Leis n° 14.095/2020, n° 14.100/2020 e n° 14.107/2020, que qualificou diversas atividades como essenciais durante a pandemia por Covid-19.

O requerente alega, em suma, caracterizados vício de iniciativa e usurpação de competência de outros entes federados.

A medida cautelar foi deferida para suspender os efeitos da norma (doc. 31/TJ).

Em informações, a Câmara Municipal reforçou a competência municipal para legislar sobre o tema de saúde, vigilância sanitária e poder de polícia (doc. 42/TJ).



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.20.593121-5/000

A Procuradoria-Geral de Justiça (PGJ) opina pela procedência do pedido (doc. 46/TJ).

O eminente Relator, Des. Carlos Roberto de Faria, julga procedente a pretensão para declarar inconstitucionais as normas.

Voto **de acordo** com o eminente Relator, mas reputo pertinentes alguns apontamentos, sobretudo em razão da defesa apresentada nos autos.

Não há dúvidas da competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local, como expresso no art. 30, I, da CF e no art. 170 da Constituição do Estado de Minas Gerais (CEMG), nisso abrangidas a saúde, a vigilância sanitária e o poder de polícia inerente. Quanto ao ponto, aliás, não há controvérsia nos autos.

A questão trazida para debate é, se ao legislar, qualificando determinadas atividades como essenciais – isso com o franco intuito de excluir essas atividades das restrições impostas ao funcionamento regular em virtude da pandemia causada pelo Covid-19 –, o Poder Legislativo local teria exorbitado de suas funções, nisso debilitando política nacional vigente (Lei nº 13.979/2020) e ofendendo a separação de poderes.

Quanto ao tema, há vários julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) que delimitaram os aspectos de atuação de cada esfera de governo, destacando-se, em especial o conteúdo da ADPF 672, assim ementada:

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. (destaquei) (ADPF 672 MC-Ref, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 13/10/2020, pub. 29/10/2020) (v. g. ADI 6.343 MC-Ref, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.20.593121-5/000

acórdão Min. Alexandre de Moraes, j. 06/05/2020, pub. 17/11/2020; ADI 6.341 MC-Ref, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ acórdão Min. Edson Fachim, j. 15/04/2020, pub. 13/11/2020)

No apontado julgado, resta claro que incumbe aos municípios o poder-dever de implementar, em âmbito local, a política pública nacional delimitada na Lei nº 13.979/2020, mas sempre no sentido de ampliar as garantias para o cumprimento das medidas sanitárias em prol da saúde pública e não para esvaziar seu conteúdo.

Assim, as Leis ora em análise, ao excepcionarem a norma nacional, criando outras hipóteses de “atividades essenciais” fora daquele parâmetro preestabelecido, mostram-se inconstitucionais.

E embora o estado de emergência em saúde pública decorrente do coronavírus já se tenha cessado, persiste íntegro o interesse no julgamento da presente ação, para validar ou invalidar os atos porventura praticados pela administração local ao tempo.

Por esses motivos, voto de acordo com o eminente Relator, para **declarar inconstitucionais** as Leis nº 14.095/2020, nº 14.100/2020 e nº 14.107/2020, todas do Município de Juiz de Fora/MG.

É como voto.

DES. CARLOS HENRIQUE PERPÉTUO BRAGA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. ADRIANO DE MESQUITA CARNEIRO - De acordo com o(a) Relator(a).

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

DES. CAETANO LEVI LOPES - 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).



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.20.593121-5/000

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

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

DESA. ALBERGARIA COSTA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. PEDRO BERNARDES DE OLIVEIRA - De acordo com o(a) Relator(a).

DESA. EVANGELINA CASTILHO DUARTE - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. JOSÉ MARCOS RODRIGUES VIEIRA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. JÚLIO CÉSAR LORENS - De acordo com o(a) Relator(a).

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

DESA. ANA PAULA CAIXETA - De acordo com o(a) Relator(a).

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

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

DES. ALEXANDRE VICTOR DE CARVALHO - De acordo com o(a) Relator(a).

SÚMULA: "JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE"