

P A R E C E R

Nº 1665/2020

- PJ – Poder Judiciário. ADC nº 1.0000.20.459246-3/000 do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Aplicabilidade do Código de Saúde do Estado e da Deliberação do Estado nº 17/2020 no âmbito dos Municípios. Considerações.

CONSULTA:

Tendo em vista a decisão monocrática em sede de cautelar prolatada na ADC nº 1.0000.20.459246-3/000 do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais que ratificação a aplicação do Código de Saúde do Estado e da Deliberação do Estado nº 17/2020 no âmbito dos Municípios, indaga o consulente:

"Tal decisão vale para todos os municípios mineiros ?
Podemos manter nosso decreto como está ou precisamos editar um novo para atender essa decisão ?"

A consulta vem acompanhada de link para acesso à inicial e à decisão monocrática cautelar na ADC. O Decreto municipal mencionado foi encaminhado por whatsapp.

RESPOSTA:

Inicialmente, temos que se encontra em trâmite perante o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais a ADC nº 1.0000.20.459246-3/000 proposta em face da Lei nº 13.317/1999 e da

Deliberação nº 17, de 22 de março de 2020, ambas do Estado de Minas Gerais, as quais dispõem, respectivamente, sobre o Código de Saúde do Estado e sobre medidas emergenciais de restrição e acessibilidade a determinados serviços e bens públicos e privados cotidianos enquanto perdurar a situação de calamidade pública ensejada pela pandemia da COVID-19.

Aliás, vejamos o teor do art. 1º da Deliberação nº 17/2020 do Comitê Extraordinário da COVID no Estado de Minas Gerais:

"Art. 1º Esta deliberação dispõe sobre medidas emergenciais de restrição e acessibilidade a determinados serviços e bens públicos e privados cotidianos **a serem adotadas pelo Estado e Municípios**, enquanto durar o estado de CALAMIDADE PÚBLICA no âmbito de todo o território do Estado, nos termos do Decreto nº 47.891, de 20 de março de 2020.

Parágrafo único. As medidas previstas nesta deliberação, quando adotadas, deverão resguardar a acessibilidade a serviços e bens que, públicos ou privados, sejam essenciais à manutenção cotidiana das pessoas e da sociedade." (Grifos nossos).

Já o art. 11 da Deliberação dispõe da seguinte forma:

"Art. 11 Os Municípios, no âmbito de suas competências legislativas e administrativas, deverão adotar as providências necessárias ao cumprimento das medidas e atribuições estabelecidas nesta deliberação."

Em 9 de julho do corrente ano, ante a existência de urgência qualificada (existência de risco para a ordem econômica, social ou outros valores igualmente sensíveis), decisão monocrática, ad referendum do Colegiado do Órgão Especial concedeu medida cautelar na referida ADC para determinar **a imediata suspensão da eficácia das decisões que**

afastaram a aplicabilidade da Deliberação nº 17/2020 e da Lei Estadual 13.317/1999 aos municípios, restando igualmente suspensos os processos que versem sobre tal matéria.

A decisão monocrática exarada em sede de controle concentrado de constitucionalidade adota como premissa que 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.

Pois bem. Como sabido, à luz do art. 3º, § 1º, da Lei nº 13.797/2020, compete ao Município, com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde, estabelecer as medidas a serem tomadas para o enfrentamento da expansão da pandemia do Novo coronavírus (COVID-19), sendo seu dever a salvaguarda da vida dos munícipes. Na forma do art. 196 da Constituição Federal é dever do Poder Público garantir o direito fundamental à saúde. Alertamos, outrossim, que as medidas a serem adotadas devem estar sistematizadas com as medidas tomadas em âmbito federal e estadual.

Dentro do contexto apresentado, há de se atentar para unicidade do Sistema Único de Saúde, bem como sua hierarquia e regionalização. Em observância a tais princípios, a Norma Operacional da Assistência à Saúde - NOAS - SUS 01/2001 regulamentou as diretrizes gerais para a organização regionalizada da assistência à saúde no Brasil. Neste contexto, os módulos assistenciais de nível microrregional preconizados por essa norma operacional do Ministério da Saúde devem ser organizados no âmbito de municípios-sede capazes de ofertar um conjunto de ações de média complexidade para a sua própria população e para a população dos municípios a ele adscritos. Tal diretriz exige que

todas as unidades da federação elaborem seus PDRs, explicitando-se o papel de cada município no sistema estadual de saúde.

A saúde, na forma dos arts. 6º e 196 da Constituição Federal, é direito social a todos conferido indistintamente, e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que objetivem à redução do risco de doenças, o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção e proteção. Por conseguinte, a hierarquia e a regionalização que informam a prestação dos serviços de saúde seguem o desenho do nosso federalismo.

É bem verdade que após a decisão do STF prolatada no bojo da ADI-MC nº 6341/DF - no sentido de que a definição dos serviços essenciais compete concorrentemente a cada ente - essa noção de federalismo, data máxima vênua, restou um pouco obscura ou deturpada. Todavia, não podemos relegar o fato de que a não adoção adequada das medidas de combate à pandemia no âmbito de determinado Município produzirá efeitos que não estarão restritos unicamente ao seu território, impactando a prestação do serviço de saúde em âmbito estadual, quiçá em âmbito federal.

Nesta esteira, não vislumbramos violação à autonomia municipal na decisão exarada no âmbito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais ou mesmo na Deliberação nº 17/2020 e reafirmamos a necessidade da adoção de estratégias articuladas entre os entes da federação no combate à pandemia da COVID-19.

Corroborando o entendimento que ora esposamos, registramos que o Município de Sete Lagoas, assim que a decisão em questão foi exarada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, ingressou com Pedido de Suspensão de Tutela Provisória perante o STF (STP nº 442) sob a alegação de que editou decretos próprios para enfrentamento da pandemia e não poderia ser impedido de definir as atividades e os serviços que podem ser executados durante esse período, sob pena de se

tornar "verdadeiro refém" das normas editadas por outro ente federativo.

O referido pedido foi negado pelo Min. Dias Toffoli sob a justificativa de que o acolhimento do pedido configuraria "risco inverso", pois a decisão do TJ-MG está de acordo com o entendimento firmado pelo STF sobre a necessidade de coordenação entre os entes federados na adoção de medidas de enfrentamento da pandemia. Vejamos o seguinte trecho da decisão:

"Considerando que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a obrigação de garantir a saúde como competência comum a todos entes da Federação (CF/88, art. 23, II), com um sistema correspondente único, integrado por ações e serviços organizados em uma rede regionalizada e hierarquizada (CF/198, *caput*), entendo que sobressai o dever de articulação entre os entes federados no movimento de retomada das atividades econômicas e sociais, não tendo a parte requerente, nos presentes autos, logrado comprovar ter atuado nesse sentido.

No caso, há risco inverso na hipótese de concessão da contracautela requerida, uma vez que a decisão do TJMG fundamenta-se na preservação da ordem jurídico-constitucional instituída pelo governo estadual, em atenção ao entendimento formado nesta Suprema Corte no sentido da necessidade de coordenação entre os entes federados na adoção de medidas de enfrentamento da pandemia do SARS-CoV-2."

Aliás, decisão semelhante foi tomada na Suspensão de Tutela Provisória - STP nº 449, na qual o Município de Cabedelo também sustentava ter políticas públicas e estar preparado para promover o gradual retorno às atividades normais. Vejamos o seguinte trecho desta decisão:

"A questão posta nos autos diz respeito à imposição de

ordem ao requerente, no sentido de suspender os efeitos de legislação municipal que editou, com o fito de disciplinar a retomada das atividades econômicas, no âmbito do município, por alegada desconformidade com igual regramento, editado pelo Governo daquele estado.

Assim, há que se ter sob análise a competência do ente municipal para a edição da referida legislação, em vista das normas constitucionais aplicáveis ao caso. Quanto a esse aspecto, tem-se que a legislação federal editada para dispor sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública que ora vivenciamos (Lei nº 13.979/20), nada dispôs especificamente sobre esse tema. O Decreto Federal que a regulamentou (Decreto nº 10.282/20), tampouco o fez, referindo-se apenas aos serviços públicos e atividades essenciais, cujo exercício e funcionamento restou resguardado.

O Governo do estado da Paraíba, unidade da Federação em que se situa o município de Cabedelo, por sua vez e no âmbito de sua competência regulamentar local, editou o Decreto nº 40.304/20, que dispõe sobre a implementação e avaliação de ações e medidas estratégicas de enfrentamento à pandemia decorrente da COVID-19 e estabelece parâmetros gerais para balizar as decisões dos gestores municipais sobre o funcionamento das atividades econômicas em todo o território estadual.

Conforme tenho ressaltado, na análise de pedidos referentes aos efeitos da pandemia de COVID-19, entre nós e, especialmente, na tentativa de equacionar os inevitáveis conflitos federativos disso decorrentes, a gravidade da situação vivenciada exige a tomada de medidas coordenadas e voltadas ao bem comum, sempre respeitada a competência constitucional de cada ente da Federação para atuar, dentro de sua área territorial e com vistas a resguardar sua necessária autonomia para assim

proceder."

Feitas estas considerações, passamos a enfrentar a decisão exarada no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais no que tange à produção dos seus efeitos.

O controle de constitucionalidade nada mais é do que uma verificação e consequente declaração da validade ou invalidade lato senso dos atos normativos e leis, que pode ocorrer no caso concreto ou em abstrato. Acerca deste último, objeto desta consulta, temos que a declaração de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade no controle concentrado, em abstrato, em tese, é marcado pela generalidade, impessoalidade e abstração, fazendo instaurar um processo objetivo, sem partes, no qual inexistente litígio referente a situações concretas e individuais.

A decisão que ora analisamos, como explicitado, se deu em sede cautelar e ainda passará pelo crivo do Colegiado do Órgão Especial. Não obstante, a decisão cautelar no controle concentrado de constitucionalidade, conforme entendimento do STF, produz efeitos erga omnes e, via de regra, ex nunc (prospectivos). Acerca do tema, mencionamos a decisão exarada pelo STF na Reclamação nº 2256.

Uma vez que se trata de decisão cautelar prolatada no controle de concentrado de constitucionalidade no âmbito do Tribunal de Justiça, os efeitos se produzem erga omnes dentro de seus limites territoriais. Por conseguinte, com a decisão cautelar em tela, até que a mesma venha a ser revertida pelo Colegiado (se o for), os municípios do Estado de Minas Gerais devem observar a Deliberação nº 17/2020.

No caso do Município decidir, voluntariamente, pela abertura progressiva de suas atividades econômicas poderá aderir ao plano Minas Consciente, previsto na Deliberação n.º 19, do Comitê Extraordinário COVID-19.

Assentada a necessidade de o Município consulente observar a decisão proferida cautelarmente na ACD nº 1.0000.20.459246-3/000, não obstante a maioria dos dispositivos do Decreto Municipal que dispõe sobre as medidas de contenção da pandemia da COVID-19 se encontram em consonância com a Deliberação nº 17/2020, há necessidade de sua adequação para estabelecer medidas que nele não foram previstas.

Por derradeiro, vale registrar que, a depender da situação epidemiológica apresentada no Município, caso se pretenda a abertura progressiva das atividades econômicas, será preciso à adesão ao Plano Minas Consciente.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 13 de julho de 2020.