



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

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

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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE,

tendo por objeto a retirada, do ordenamento jurídico pátrio, da Lei
Municipal n.º 10.600, de 9 de abril de 2021, de Nova Prata, RS, que
*autoriza a abertura de comércio e prestação de serviços no
Município de Nova Prata, RS*, pelas razões de direito a seguir
expostas:



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

1. O ato normativo impugnado apresenta a seguinte
redação:

LEI N.º 10.600, DE 09 DE ABRIL DE 2021.

*Autoriza abertura de comércio e prestação
de serviços no Município de Nova Prata/RS.*

*GILMAR PERUZZO, NA CONDIÇÃO DE PRESIDENTE DO
PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DE NOVA PRATA.*

*Faço saber que o Poder Legislativo aprovou e eu promulgo a
seguinte Lei:*

*Art. 1º - Fica permitido o funcionamento do comércio em
geral, com atendimento presencial das 05h00min às
22h00min, de segunda à sexta-feira, e aos sábados, no horário
da 05h00min às 18h00min, de acordo com as seguintes
determinações (uso obrigatório de máscara; utilização de
álcool em gel nas mãos na entrada, no interior e na saída dos
estabelecimentos; higienização integral e frequente das
dependências; respeito ao distanciamento social, observando-
se as peculiaridades de cada segmento), observando-se,
inclusive, o disposto no art. 5º desta Lei.*

*Art. 2º - Fica permitido o funcionamento de bares,
restaurantes e lancherias com atendimento presencial das
05h00min às 22h00min, sendo que posteriormente a este
horário, até às 04h59min, somente na modalidade de tele
entrega (delivery), de acordo com as seguintes determinações
(uso obrigatório de máscara; utilização de álcool em gel nas
mãos na entrada, no interior e na saída dos estabelecimentos;
higienização integral e frequente das dependências; respeito
ao distanciamento social de dois metros entre as mesas;
máximo de quatro pessoas por mesa; Proibida música ao
vivo).*

*Parágrafo primeiro - Fica vedado qualquer tipo de
aglomeração nas fachadas de todos os estabelecimentos
citados no caput, sendo esta uma responsabilidade de cada
empreendimento, que se sujeitará à fiscalização municipal
para o estrito cumprimento da medida, podendo – se
necessário – se utilizar do apoio desta.*



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

Parágrafo segundo - Fica estabelecido que as filas externas aos estabelecimentos deverão ser pré-ordenadas, sujeitando-se a uma distância mínima de 1,50 metros por unidade familiar.

Art. 3º - Ficam vedadas todas e quaisquer atividades em grupo no que dizem respeito às academias e todos os demais serviços de educação física, que deverão tão somente prestar serviços individuais, das 05h00min às 22h00min, respeitando o limite de lotação de uma pessoa para cada 32m² de área útil de circulação, com obrigatoriedade de cartaz que estipule neste viés, a lotação máxima, respeitando também o grupo de no máximo duas pessoas para cada profissional habilitado.
Parágrafo único - O limite de lotação de uma pessoa para cada 32m² de área útil de circulação diz respeito, tão somente aos clientes de tais estabelecimentos.

Art. 4º - Ficam permitidos os Serviços de higiene pessoal (cabeleireiro, barbeiro, estéticas, etc.), com lotação máxima de uma pessoa para 8m² de área, com obrigatoriedade de cartaz que estipule neste viés, a lotação máxima e distanciamento de dois metros entre clientes, devendo haver horário preferencial para grupos de risco.

Art. 5º - Ficam responsáveis todos os estabelecimentos, pela manutenção e exigência do uso de máscaras; utilização de álcool em gel nas mãos, tanto na entrada, quanto na saída destes; controle de lotação, higienização do local e distanciamento social, inclusive, identificado por cartaz; sujeitando-se à fiscalização municipal para o estrito cumprimento da medida, podendo – se necessário – se utilizar do apoio desta.

Art. 6º - A indústria e construção civil respeitará a lotação máxima de 75% (setenta e cinco por cento) de trabalhadores, e distanciamento interpessoal nos postos de trabalho e nos refeitórios.

Art. 7º - Ficam ratificados os artigos 1º, 4º, 5º, 7º, 13 e 14 do Decreto Municipal de Nova Prata, nº 8.484, de 21 de março de 2021.

Art. 8º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, tendo sua validade enquanto perdurar o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo Federal nº 6, de 20 de março de 2020, e suas prorrogações, revogando-se as disposições em contrário.



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

*Sala da Presidência do Poder Legislativo de Nova Prata, 09
de abril de 2021.*

*Gilmar Peruzzo
Presidente do Poder Legislativo*

2. A Lei Municipal n.º 10.600/2021 de Nova Prata, RS, ora impugnada, foi editada no contexto da situação de calamidade pública provocada pela pandemia do coronavírus (COVID-19), que assola o planeta inteiro e mais intensamente o Brasil.

Contudo, o ato normativo impugnado, que tem origem parlamentar e flexibiliza o funcionamento do comércio e da prestação de serviços no âmbito local, padece de vício de iniciativa, além de desrespeitar as limitações jurídicas impostas pela normativa estadual de regência, tudo a inquinar o ato normativo de inconstitucionalidade.

2.1 Em primeiro lugar, impende assinalar que o regramento vergastado teve leito em projeto de lei de **origem parlamentar**, da lavra de edis da Câmara de Vereadores de Nova Prata, RS, conforme se verifica dos documentos que acompanham esta inicial.

Como tal, padece de mácula formal de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, diante da inobservância, por parte do Poder Legislativo local, do espaço



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

normativo reservado, de **forma privativa**, ao Chefe do Poder Executivo Estadual.

A legislação inquinada, conforme se verifica de seu texto, autorizou o funcionamento do comércio e a prestação de serviços no âmbito do Município de Nova Prata, RS, em regulamentação voltada a fazer frente à situação pandêmica que assola a sociedade local.

Ocorre que estabelecer **política pública de combate ao COVID-19** constitui **temática eminentemente administrativa**, cuja regulação é afeta, na seara municipal, ao Prefeito Municipal, em consonância com as determinações insertas na Lei Federal n.º 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, a qual *dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019*.

E o parágrafo 9º do artigo 3º da referida Lei Federal n.º 13.979/2020 **atribui expressamente ao Poder Executivo** a competência para a adoção de medidas restritivas de combate à Covid-19, *in verbis*:

(...)

§ 9º A adoção das medidas previstas neste artigo deverá resguardar o abastecimento de produtos e o exercício e o funcionamento de serviços públicos e de atividades essenciais, assim definidos em **decreto da respectiva autoridade federativa**. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)



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

Por sua vez, a declaração ou a definição de **essencialidade** do serviço ou atividade veio prescrita no ato normativo regulamentar, o Decreto Federal n.º 10.282¹, de 20 de março de 2020, o qual, em seu artigo 3º, parágrafo 1º, estabelece que *são serviços públicos e atividades essenciais aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, tais como: (...), sendo que o parágrafo 9º do mesmo dispositivo determina que o disposto neste artigo não afasta a competência ou a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas competências e de seus respectivos territórios, para os fins do disposto no art. 3º da Lei nº 13.979, de 2020.*

De tal sorte, na seara estadual, o Poder Executivo, por intermédio de diversos atos normativos, vem adotando medidas para o enfrentamento da pandemia do coronavírus, culminando, presentemente, no Decreto Estadual n.º 55.799/2021, que *institui medidas sanitárias extraordinárias para fins de prevenção e de enfrentamento à pandemia causada pelo novo Coronavírus (COVID-19) no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul*, o qual fixou para todo o Rio Grande do Sul as limitações decorrentes da incidência da “bandeira preta”, a mais grave, devido à alta incidência

¹ Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais.



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

de contágios e ao esgotamento da capacidade hospitalar e médica de atendimento aos pacientes infectados.

Em 9 de abril de 2021, contudo, diante da dinâmica da pandemia, foi editado o novel Decreto Estadual n.º 55.837, que, alterando o anterior ato normativo referido, flexibilizou as medidas restritivas impostas à população gaúcha.

Nessa ordem, a responsabilidade pela tomada de decisões em favor da saúde pública - incluído o combate à COVID-19 - é constitucionalmente e legalmente conferida às **instâncias federativas do Sistema Único de Saúde - SUS**, de forma que a opção de política pública de gerenciamento da pandemia pelo gestor deve ser respeitada.

Em outros termos, o comando do Sistema Único de Saúde é uno e exercido em cada esfera de governo. No âmbito da União, o Ministério de Saúde é responsável pela direção nacional do Sistema Único de Saúde, cujas atribuições estão previstas na Lei Federal n.º 8.080/1990². Na esfera estadual, esse comando é exercido pela Secretaria Estadual de Saúde, conforme o artigo 17 da mencionada lei federal, detendo, assim, a competência de promover a descentralização para os municípios dos serviços e das ações públicas de saúde, bem como de organizar o atendimento à saúde em seu território. Já no âmbito municipal, compete aos órgãos da

² Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.



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

administração, sob a chefia do Prefeito Municipal, tomar as medidas adequadas ao combate da epidemia e à proteção da população.

De tal arte, a Câmara de Vereadores local, ao disciplinar o funcionamento do comércio e a prestação de serviços - **para os efeitos de autorizar o seu exercício durante a pandemia de COVID** -, atribuindo ao Poder Executivo a correspondente implementação das diretrizes traçadas, editou norma sobre matéria estranha à sua iniciativa legislativa, imiscuindo-se na organização e funcionamento da Administração e no poder de polícia que lhe é inerente, na medida em que incumbe exclusivamente ao Gestor municipal a determinação das diretrizes das ações e serviços de saúde nesse âmbito federativo.

Eis o escólio de Hely Lopes Meirelles³:

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.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/439.



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

(...) 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 providões 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.

Na hipótese em relevo, não havia espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, posto que, na melhor exegese do artigo 60, inciso II, alínea "d", da Constituição Estadual, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública, *in verbis*:

Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...).

II - disponham sobre:

(...).

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Cuida-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, não podendo, a Câmara de Vereadores, deflagrar



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

projetos que visem a dispor sobre a matéria, sob pena de, por usurpação, eivar de inconstitucionalidade o texto legal decorrente.

A análise da lei em comento não deixa dúvida de que o Poder Legislativo se imiscuiu indevidamente no espectro de atuação do Poder Executivo - a quem incumbe determinar a política pública de enfrentamento à pandemia, notadamente por meio da Secretaria da Saúde -, violando, modo direto, o disposto no artigo 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual:

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

(...).

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...).

VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.

Cabe destacar, nesse ponto, que tais dispositivos da Constituição Estadual são de observância obrigatória pelos Municípios, por força do disposto no artigo 8º, *caput*, da Carta da Província, *in verbis*:

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

(...)

De outro giro, a lei estadual em questão, ao interferir na organização e funcionamento da Administração, feriu o princípio



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

da independência e da harmonia entre os Poderes, consagrado no artigo 10 da Constituição do Estado:

Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

No mesmo sentido, o entendimento iterativo do Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.392/2000 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. POLÍTICA ESTADUAL DE PREVENÇÃO E CONTROLE ÀS DOENÇAS SEXUALMENTE TRANSMISSÍVEIS – DST E À SÍNDROME DE IMUNODEFICIÊNCIA ADQUIRIDA – AIDS. ADOÇÃO DE MEDIDAS CONTRA A DISCRIMINAÇÃO DE PESSOAS PORTADORAS DO VÍRUS DA IMUNODEFICIÊNCIA HUMANA – HIV. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ARTS. 21, XII, “A”, 22, I E IV, 24, XII, 25, § 1º, 61, § 1º, II, “A” E “C”, 84, VI, “A”, 200, I E II, E 220, § 3º, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA PARCIAL.
1. Ao instituir política estadual de prevenção e controle de doenças sexualmente transmissíveis – DST e da síndrome de imunodeficiência adquirida – AIDS, a Lei nº 11.392/2000 do Estado de Santa Catarina veicula normas sobre proteção e defesa da saúde, matérias inseridas na competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, XII, da CF). A adoção de medidas contra a discriminação das pessoas portadoras do vírus da imunodeficiência humana – HIV tem amparo no art. 25, § 1º, da CF, que reserva aos Estados as competências a eles não vedadas. 2. No modelo federativo brasileiro, estabelecida pela União a arquitetura normativa da política nacional de promoção, proteção e recuperação da saúde (Lei nº 8.080/1990, que institui o Sistema Único de Saúde – SUS), aos Estados compete, além da supressão de eventuais lacunas, a previsão de normas destinadas a complementar a norma geral e a atender suas



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

peculiaridades locais, respeitados os critérios (i) da preponderância do interesse local, (ii) do exaurimento dos efeitos dentro dos respectivos limites territoriais – até mesmo para prevenir conflitos entre legislações estaduais potencialmente díspares – e (iii) da vedação da proteção insuficiente. Precedentes: ADI 5312/TO (Relator Ministro Alexandre de Moraes, DJe 11.02.2019), ADI 3470/RJ (Relatora Ministra Rosa Weber, DJe 01.02.2019), ADI 2030/SC (Relator Ministro Gilmar Mendes, DJe 17.10.2018).

3. A competência do SUS – Sistema Único de Saúde – para controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e executar as ações de vigilância sanitária, epidemiológica e de saúde do trabalhador (art. 200, I e II, da CF), não obsta iniciativas voltadas à implementação de políticas estaduais de saúde específicas, para atender demandas locais. Precedente.

4. A vedação e o combate a prática discriminatórias na rede de saúde pública estadual concretiza um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dever a ser ativamente perseguido por todos os entes que compõem a Federação: a promoção do bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV, da CF).

5. Fruto de iniciativa parlamentar, o art. 4º, caput e §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º, da Lei nº 11.392/2000 do Estado de Santa Catarina incorre em vício de iniciativa, por impor obrigações ao Poder Executivo sem observância dos arts. 61, § 1º, II, “a” e “c”, e 84, VI, “a” da CF, além de invadir a competência privativa da União para legislar sobre radiodifusão (arts. 21, XII, “a”, e 22, IV, da CF) e disciplinar as diversões e os espetáculos públicos (art. 220, § 3º, I, da CF). Precedente: ADI 5140/SP (Relator Ministro Alexandre de Moraes, DJe 29.10.2018).

6. Inconstitucionalidade formal dos arts. 11 e 18 da Lei nº 11.392/2000 do Estado de Santa Catarina, por afronta à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar processo legislativo versando sobre organização, funcionamento e orçamento da Secretaria de Estado da Saúde (arts. 61, § 1º, II, e 84, VI, “a”, da CF).

7. Ao disciplinar regime de confidencialidade e sigilo dos registros e resultados dos testes para detecção do vírus HIV, inclusive para fins de depoimento como testemunha, o art. 8º, caput e §§ 1º e 2º, da Lei nº 11.392/2000 do Estado de Santa Catarina afasta-se da competência concorrente dos Estados para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII,



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

da CF) e invade a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e direito processual (art. 22, I, da CF). 8. **Inconstitucionalidade formal dos arts. 4º, caput e §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º, 8º, caput e §§ 1º e 2º, 11 e 18, da Lei nº 11.392/2000 do Estado de Santa Catarina.** 9. Ação direta julgada parcialmente procedente.

(ADI 2341, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 05/10/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-252 DIVULG 16-10-2020 PUBLIC 19-10-2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. 1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º). 2. **Inconstitucionalidade formal. Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos. 3. Ação Direta julgada procedente.**

(ADI 4288, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-201 DIVULG 12-08-2020 PUBLIC 13-08-2020)

CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE NOVAS ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO PARA SUPERVISIONAR A PRODUÇÃO DE FILMES PUBLICITÁRIOS PARA PREVENÇÃO AO USO DE DROGAS, FISCALIZAR A



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

EXIBIÇÃO NAS SALAS DE CINEMA E LAVRAR MULTAS PELO DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA RECONHECIDA.

1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, I). 3. A lei estadual sob análise, ao estabelecer a obrigatoriedade da exibição, antes das sessões, em todos os cinemas do Estado, de filme publicitário esclarecendo as consequências do uso de drogas, disciplina matéria de proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII). Alegação de usurpação de competência legislativa privativa da União rejeitada. 4. Por outro lado, ao atribuir ao Poder Executivo a supervisão de filmes publicitários, a fiscalização de salas de cinema e a lavratura de multas pelo descumprimento da obrigação de exibição dos filmes especificados, a lei estadual, de iniciativa parlamentar, viola regra constitucional que determina a iniciativa privativa do Poder Executivo para a disciplina de sua organização administrativa (CF, art. 61, § 1º, II, e). 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 5140, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-230 DIVULG 26-10-2018 PUBLIC 29-10-2018)

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO N. 12.516/2007. INSTITUIÇÃO DOS CONSELHOS GESTORES NAS UNIDADES DE SAÚDE DO ESTADO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal



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

Federal tem reconhecido que o disposto no art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal estabelece regra de iniciativa privativa do chefe do poder executivo para criação e extinção de órgão da administração pública. Precedentes. 2. Ofende o princípio da separação dos poderes lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre órgãos da administração pública. Precedentes. 3. Ação direta julgada procedente.

(ADI 4000, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-116 DIVULG 01-06-2017 PUBLIC 02-06-2017)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DOSPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que parece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. 2. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 653041 AgR/MG, Relator Ministro Edson Fachin, Primeira Turma, julgado em 28/06/2016, DJe 09/08/2016)

Em idêntico toar, encaminha-se a linha de intelecção sufragada pelo Tribunal de Justiça Estadual:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1.174/2018, DO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE ASSIS. BANCO DE MEDICAMENTOS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. CRIAÇÃO DE DESPESA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. Lei nº 1.174/2018, do Município de São



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

Francisco de Assis, que institui e regulamenta a atividade do Banco de Medicamentos. 2. A lei impugnada cria atribuições para a Secretaria Municipal de Saúde, interferindo na organização de pessoal e infraestrutura, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos artigos 60, inciso II, alínea d; e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. 3. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos artigos 8º, caput, e 10, da Constituição Estadual. 4. A Lei questionada gera despesa não prevista em qualquer peça orçamentária. Violação dos artigos 149, incisos I, II e III; e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081127599, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 10-06-2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. OBRIGATORIEDADE DE DISPONIBILIZAÇÃO PELAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO MUNICIPAL, EM DATA FIXA DO CALENDÁRIO ESCOLAR, A PRESENÇA DE PROFISSIONAL PARA HUMANIZAR A RELAÇÃO DE GÊNERO ENTRE OS ESTUDANTES. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 8º, 10, 60, II, ALÍNEA “D”, E 82, II, III E VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70078085446, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em: 25-03-2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PANTANO GRANDE. LEI MUNICIPAL Nº 682/2018. VÍCIO DE ORIGEM. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL. 1. A Constituição Estadual estabelece regras de repartição das competências administrativa e legislativa, atribuindo ao Poder Executivo a competência privativa para legislar sobre matéria tipicamente administrativa. Exegese dos artigos 8º, 10, 60, II, alínea d, e 82, II, III e VII, da CERGS. 2. A Lei



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

Municipal nº 682/2018, de iniciativa do Poder Legislativo, obriga o Poder Executivo a criar e manter uma central de atendimento ao público do Município de Pantano Grande por meio de estrutura específica, com atendimento e telefones. Por tratar de matéria eminentemente administrativa e ser oriunda de projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo, referida lei municipal apresenta vício de iniciativa, violando os princípios da harmonia e independência entre os poderes. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70080072119, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em: 27-05-2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. INSERÇÃO DE AULAS DE XADREZ NA GRADE CURRICULAR DA REDE DE ENSINO. VÍCIO FORMAL E MATERIAL. Lei n.º 3.036/2017 do Município de Novo Hamburgo, que institui como matéria curricular o ensino do jogo de xadrez nas escolas municipais de ensino fundamental, como suporte pedagógico para outras disciplinas. Lei de iniciativa do Poder Legislativo. Lei que padece de vício formal e material, na medida em que o Poder Legislativo Municipal invadiu a seara de competência do Poder Executivo Municipal, pois afronta dispositivos constitucionais que alcançam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para editar leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da Administração Pública. Presença de vícios de inconstitucionalidade de ordem formal e material, por afronta aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos II, III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70074889619, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 12-03-2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PIRAPÓ. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. INCLUSÃO DE NOÇÕES BÁSICAS DA LEI MARIA DA PENHA NA GRADE



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

CURRICULAR DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO DE ORIGEM. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUMENTO DE DESPESAS PÚBLICAS. VEDAÇÃO. PRECEDENTES. 1. Caracterizada violação ao princípio da separação dos poderes (art. 10, CE/89), na hipótese em que lei de iniciativa parlamentar é editada para tornar obrigatório, nas escolas públicas do Município de Pirapó, o ensino de noções básicas sobre a Lei Federal 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), havendo, inclusive, previsão de que a execução da norma ficará a cargo da Secretaria Municipal de Educação. 2. A lei impugnada versa sobre matéria eminentemente administrativa, e interfere sensivelmente na organização e no funcionamento de órgãos da administração direta do Poder Executivo municipal, motivo pelo qual a iniciativa para deflagrar processo legislativo acerca dessa temática compete ao prefeito, nos termos do 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual de 1989. Precedentes deste Órgão Especial. 3. A inclusão da referida disciplina na grade curricular da rede municipal de ensino resulta em aumento de despesas públicas ao Poder Executivo, que tem assumido os custos do oferecimento de cursos de capacitação para os professores já contratados, sem prejuízo da eventual contratação de novos profissionais para ministrarem a disciplina, circunstância que implica violação dos arts. 8º, 61, I, 149, I, II e III, 154, I e II, todos da CE/89. Jurisprudência deste Tribunal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081273146, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Angela Terezinha de Oliveira Brito, Julgado em: 11-09-2019)

Em sendo assim, afigura-se manifesta a inconstitucionalidade da lei municipal atacada, de origem parlamentar, devido ao vício de iniciativa.



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

2.2 Em segundo lugar, o ato normativo impugnado é inconstitucional por ter deixado de observar, dentro da distribuição de competências em matéria concorrente entre os diversos entes federados, as restrições estabelecidas pela normativa estadual de regência.

Como se sabe, quanto à pandemia do coronavírus (COVID-19), por sua gravidade e singularidade, foi editada a já referida Lei n.º 13.979/2020, que prevê uma série de medidas restritivas à interação social e à atividade econômica.

Essa lei federal restou regulamentada por diversos atos do Poder Executivo Federal.

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

Diante disso, as medidas restritivas a serem adotadas nos âmbitos estadual e municipal devem respeitar os balizamentos (normas gerais) emanados do governo federal. A **atuação dos Municípios**, especificamente, apresenta-se **mais limitada ainda**, já que devem agir apenas a partir das orientações oriundas não só da União, mas também do Estado que integre, à luz das necessidades sanitárias do momento. Nem mesmo a justificativa do interesse local infirma tal conclusão, pois se trata de uma calamidade pública que é nacional, a demandar, assim, ações coordenadas e sistêmicas, sob pena de as diversas formas de atuação de cada ente federativo acabarem frustrando todos os esforços de controle da pandemia. Não



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

cabe ao ente local, assim, *sponte sua*, adotar regulamentação mais flexível ou branda do que a federal e a estadual, podendo apenas suplementar as medidas de controle e cuidado indicadas pelas unidades federadas maiores para **restringir mais ainda** alguns aspectos da vida social e econômica, em atendimento às particularidades locais.

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

Nesse sentido, dispõem os artigos 23, 24 e 30 da Lei Maior⁵:

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

5 Eis o resumo do panorama normativo constitucional traçado pelo Ministro Gilmar Mendes por ocasião de seu voto na referida ADI n.º 6.341: “Estamos diante de conflito aparente de normas constitucionais. Isso porque o art. 21, XVIII, da Constituição estabelece ser competência da União planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações; ao passo que o art. 23, II, dispõe ser competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios cuidar da saúde e assistência públicas. Ademais, o art. 22, X e XI, determina ser competência privativa da União legislar sobre trânsito e transporte, bem como sobre o regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; enquanto o art. 24, XII, estatui a competência concorrente da União, dos Estados

SUBJUR N.º 305/2021



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

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

(...)

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

(...)

*IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de **saneamento básico**;*

(...)

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

(...)

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

(...)

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

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

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

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

(...)

Art. 30 - Compete aos Municípios:

(...)

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

(...)

Convém observar, nessa linha, que, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, a explicitação da **competência**

e do Distrito Federal para editar normas sobre previdência social, proteção e defesa da saúde. O art. 30, I, ainda dispõe ser competência dos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local”.



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

concorrente para legislar no campo da **proteção e defesa da saúde** restou acolhida, de modo unânime, quando do julgamento da ADPF 672 MC-Ref, pelo Plenário da Corte, conforme ementa que segue:

*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***



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

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)

Paralelamente, o Supremo Tribunal Federal também sinalizou para outro aspecto de suma importância para o desate da questão: o de que são determinantes, quando se trata de avaliar medidas de proteção do direito à vida e à saúde (artigos 5º, *caput*, 6º e 196, todos da Lei Maior), os chamados **princípios da prevenção e da precaução**, que impõem a prevalência das escolhas que ofereçam proteção mais ampla possível aos direitos fundamentais em questão.

Com efeito, nos autos das ADPFs n.º 668/DF e n.º 669/DF, em que se discute a legitimidade de campanha publicitária



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

do Governo Federal (*O Brasil Não Pode Parar*), o Ministro Luis Roberto Barroso, ao apreciar pedido de concessão de medida cautelar, primeiro assentou que medidas como as que determinam o fechamento de escolas e comércio são necessárias de acordo com a “opinião unânime da comunidade científica sobre o tema, conforme manifestações da Organização Mundial de Saúde, do Ministério da Saúde, do Conselho Federal de Medicina e da Sociedade Brasileira de Infectologia”. Depois – e é este o fator a ser agora enfatizado –, o Ministro registrou que “o Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência consolidada no sentido de que, em matéria de tutela ao meio ambiente e à saúde pública, devem-se observar os princípios da precaução e da prevenção”. Equivale a dizer que, “havendo qualquer dúvida científica acerca da adoção da medida sanitária de distanciamento social (...) a questão deve ser solucionada em favor do bem saúde da população” (decisão de 31 de março de 2020).

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



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

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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. MEDIDAS DE CONTENÇÃO DAS DOENÇAS CAUSADAS PELO Aedes Aegypti. ARTIGO 1º, §3º, INCISO IV DA LEI N. 13.301, DE 27 DE JUNHO DE 2016. PERMISSÃO DA INCORPORAÇÃO DE MECANISMOS DE CONTROLE VETORIAL POR MEIO DE DISPERSÃO POR AERONAVES MEDIANTE APROVAÇÃO DAS AUTORIDADES SANITÁRIAS E DA COMPROVAÇÃO CIENTÍFICA DA EFICÁCIA DA MEDIDA. POSSIBILIDADE DE INSUFICIÊNCIA DA PROTEÇÃO À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE. VOTO MÉDIO. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. ARTIGOS 225, §1º, INCISOS V E VII, 6º E 196 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INAFASTABILIDADE DA APROVAÇÃO PRÉVIA DA AUTORIDADE SANITÁRIA E DA AUTORIDADE AMBIENTAL COMPETENTE. ATENDIMENTO ÀS PREVISÕES CONSTITUCIONAIS DO DIREITO À SAÚDE, AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E AOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA PREVENÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA AÇÃO. 1. Apesar de submeter a incorporação do mecanismo de dispersão de substâncias químicas por aeronaves para combate ao mosquito transmissor do vírus da dengue, do vírus chikungunya e do vírus da zika à autorização da autoridade sanitária e à comprovação de eficácia da prática no combate ao mosquito, o legislador assumiu a positividade do instrumento sem a realização prévia de estudos em obediência ao princípio da precaução, o que pode levar à violação à sistemática de proteção ambiental contida no artigo 225 da Constituição Federal. 2. A **previsão legal de medida sem a demonstração prévia de sua eficácia e segurança pode violar os princípios da precaução e da prevenção, se se mostrar insuficiente o instrumento para a integral proteção ao meio ambiente equilibrado e ao direito de todos à proteção da saúde**. 3. O papel do Poder Judiciário em temas que envolvem a necessidade de consenso mínimo da comunidade científica, a



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

revelar a necessidade de transferência do lócus da decisão definitiva para o campo técnico, revela-se no reconhecimento de que a lei, se ausentes os estudos prévios que atestariam a segurança ambiental e sanitária, pode contrariar os dispositivos constitucionais apontados pela Autora em sua exordial, necessitando, assim, de uma hermenêutica constitucionalmente adequada, a assegurar a proteção da vida, da saúde e do meio ambiente. 4. Em atendimento aos princípios da precaução e da prevenção, bem como do direito à proteção da saúde, portanto, confere-se interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, ao disposto no inciso IV do §3º do artigo 1º da Lei nº 13.301/2016, para fixar o sentido segundo o qual a aprovação das autoridades sanitárias e ambientais competentes e a comprovação científica da eficácia da medida são condições prévias e inafastáveis à incorporação de mecanismos de controle vetorial por meio de dispersão por aeronaves, em atendimento ao disposto nos artigos 225, §1º, incisos V e VII, 6º e 196 da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (ADI 5592, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 11/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-051 DIVULG 09-03-2020 PUBLIC 10-03-2020)

Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Direito Constitucional e Ambiental. Acórdão do tribunal de origem que, além de impor normativa alienígena, desprezou norma técnica mundialmente aceita. Conteúdo jurídico do princípio da precaução. Ausência, por ora, de fundamentos fáticos ou jurídicos a obrigar as concessionárias de energia elétrica a reduzir o campo eletromagnético das linhas de transmissão de energia elétrica abaixo do patamar legal. Presunção de constitucionalidade não elidida. Recurso provido. Ações civis públicas julgadas improcedentes. 1. O assunto corresponde ao Tema nº 479 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do STF na internet e trata, à luz dos arts. 5º, caput e inciso II, e 225, da Constituição Federal, da possibilidade, ou não, de se impor a concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica, por observância ao princípio da precaução, a obrigação de reduzir o campo eletromagnético de suas linhas de transmissão, de acordo com padrões internacionais de



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

*segurança, em face de eventuais efeitos nocivos à saúde da população. 2. O **princípio da precaução** é um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a **saúde dos cidadãos**, o que exige que o estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais. 3. Não há vedação para o controle jurisdicional das políticas públicas sobre a aplicação do princípio da precaução, desde que a decisão judicial não se afaste da análise formal dos limites desses parâmetros e que privilegie a opção democrática das escolhas discricionárias feitas pelo legislador e pela Administração Pública. 4. Por ora, não existem fundamentos fáticos ou jurídicos a obrigar as concessionárias de energia elétrica a reduzir o campo eletromagnético das linhas de transmissão de energia elétrica abaixo do patamar legal fixado. 5. Por força da repercussão geral, é fixada a seguinte tese: no atual estágio do conhecimento científico, que indica ser incerta a existência de efeitos nocivos da exposição ocupacional e da população em geral a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos gerados por sistemas de energia elétrica, não existem impedimentos, por ora, a que sejam adotados os parâmetros propostos pela Organização Mundial de Saúde, conforme estabelece a Lei nº 11.934/2009. 6. Recurso extraordinário provido para o fim de julgar improcedentes ambas as ações civis públicas, sem a fixação de verbas de sucumbência. (RE 627189, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-066 DIVULG 31-03-2017 PUBLIC 03-04-2017)*

Em resumo, a partir das premissas estabelecidas pela Corte Maior (a saber: de que a legislação em matéria de saúde pública é de competência concorrente entre os entes federativos, de que as ações devem ser coordenadas a partir das orientações imprimidas pela União e de que o enfrentamento da pandemia é



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

regido pelos princípios da precaução e da prevenção), decorre, de modo evidente, a conclusão de que, no conflito entre normativas de entes federativos distintos, **devem prevalecer as normas gerais emanadas da União e, em seguida, as dos Estados, podendo os Municípios, à luz das particularidades locais, suplementá-las apenas para intensificar o nível de proteção já conferido**, sendo rigorosamente indevida – e, portanto, inconstitucional – qualquer redução do patamar de cuidado estabelecido em atos normativos nacionais ou estaduais.

Volvendo à situação de Nova Prata, cumpre observar que a legislação impugnada, além de impulsionada originalmente por vereadores, em desrespeito à iniciativa normativa reservada ao Chefe do Executivo local, como já analisado, foi editada, conforme consta expressamente da exposição de motivos do projeto encaminhado, com o objetivo de contornar as limitações ao exercício da atividade econômica elencadas no Decreto Estadual n.º 55.799, de 21 de março de 2021, que determinou a incidência das regras da “**bandeira preta**” em todo o território do Rio Grande do Sul.

Apesar de ter havido alguma flexibilização das medidas restritivas com a recentíssima edição do Decreto Estadual n.º 55.837, de 9 de abril de 2021, ainda assim as medidas autorizadas na legislação municipal impugnada são mais brandas, o que macula a inovação legal com o vício de inconstitucionalidade.

Veja-se a conteúdo do novel ato normativo estadual:



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

Art. 1º - Fica alterado o Decreto nº 55.799, de 21 de março de 2021, que institui medidas sanitárias extraordinárias para fins de prevenção e de enfrentamento à pandemia causada pelo novo Coronavírus (COVID-19) no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, conforme segue:

I – o “caput” do art. 1º, os incisos I, II e V do “caput” e o § 2º do art. 2º passam a ter a seguinte redação:

Art. 1º Fica determinada, diante das evidências científicas e análises sobre as informações estratégicas em saúde, com fundamento no disposto no art. 3º da Lei Federal nº 13.979, de 3 de fevereiro de 2020, no inciso XX do art. 15 e nos incisos IV, V e VII do art. 17 da Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para enfrentamento à epidemia causada pelo novo Coronavírus (COVID-19), excepcionalmente, no período compreendido entre a zero hora do dia 22 de março de 2021 e as vinte e quatro horas do dia 23 de abril de 2021, as medidas sanitárias segmentadas referentes à Bandeira Preta constantes do Anexo Único deste Decreto, em todo o território do Estado do Rio Grande do Sul.

(...)

Art. 2º (...)

I - vedação de abertura para atendimento ao público, bem como de permanência de clientes nos recintos ou nas áreas internas e externas de circulação ou de espera de todo e qualquer estabelecimento durante o horário compreendido entre as 20h e as 5h, ressalvado o previsto nos demais incisos do “caput” deste artigo.

II - vedação de abertura para atendimento ao público, bem como de permanência de clientes nos recintos ou nas áreas internas e externas de circulação ou de espera de restaurantes, bares, lancherias e sorveterias:

a) de segunda a sexta feira, quando dia útil, durante o horário compreendido entre as 23h e as 5h, sendo permitido o ingresso no estabelecimento até as 22h e a permanência máxima até as 23h;

b) nos feriados, sábados e domingos, durante o horário compreendido entre as 16h e as 5h, sendo permitido o ingresso no estabelecimento até as 15h e a permanência máxima até as 16h;

(...)

V - vedação de abertura para atendimento ao público, bem como de permanência nos recintos ou nas áreas internas e externas de circulação ou de espera nas missas e nos



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

estabelecimentos e serviços religiosos, durante o horário compreendido entre as 22h e as 5h, em todos os dias da semana;

(...)

§ 2º Para restaurantes, bares, lancherias e sorveterias fica permitido também o atendimento ao público nas modalidades de “take away” e “drive thru” de segunda a sexta-feira, exceto feriados, no período compreendido entre as 5h e as 22h e, nos sábados, domingos e feriados, no período compreendido entre as 5h e as 20h.

II – ficam inseridos o inciso VI ao “caput” e o inciso XVII ao § 3º no art. 2º com as seguintes redações:

Art. 2º (...)

(...)

VI - vedação de abertura para atendimento ao público, bem como de permanência nos recintos ou nas áreas internas e externas de circulação ou de espera em academias, centros de treinamento, estúdios e similares, durante o horário compreendido entre as 22h e as 5h, em todos os dias da semana;

(...)

§ 3º (...)

(...)

XVII – os mercados, supermercados, hipermercados e feiras livres de alimentos. ... III – fica alterado o Anexo Único que passa a ter a redação do Anexo Único deste Decreto.

Art. 2º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogado o inciso III do art. 2º do Decreto nº 55.799, de 21 de março de 2021.

Desse modo, comparando-se as atividades autorizadas pela normativa estadual com as permitidas pela lei municipal, percebe-se que esta contempla, indevidamente, nível de proteção à saúde da população mais baixo que aquela. Por exemplo, enquanto a normativa estadual limita a abertura do comércio não essencial das 5h às 20h, a lei municipal permite sua abertura até às 22h de segunda a sexta-feira; enquanto a normativa estadual limita a



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

abertura de bares e restaurantes das 5h às 16h nos finais de semana e feriados, a lei municipal permite sua abertura, em qualquer dia da semana, até às 22h.

Em sendo assim, a lei municipal combatida é flagrantemente inconstitucional, por desrespeitar as restrições impostas pelo Estado no combate ao coronavírus, merecendo, assim, ser expungida do mundo jurídico.

2.3 Por fim, cumpre indicar precedente jurisprudencial, oriundo do Tribunal de Justiça do Espírito Santo, decidido à unanimidade pelo órgão plenário, em que se apreciou questão idêntica à tratada na presente ação direta (origem parlamentar da lei e relaxamento de medidas de enfrentamento à pandemia):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR. LEI 9.670, DE 25 DE AGOSTO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA. FLEXIBILIZAÇÃO DAS NORMAS DE CONTENÇÃO DA PANDEMIA DA COVID-19. ATUAÇÃO QUE EXTRAPOLA O INTERESSE LOCAL. INCONSTITUCIONALIDADE DEMONSTRADA. FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA DEMONSTRADOS - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. 1. O deferimento de medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade submete-se à necessidade da presença concomitante do fumus boni iuris e do periculum in mora. 2. Neste caso concreto, o texto legal atacado opera uma flexibilização, ou seja, torna menos rígidas normas estaduais de contenção da pandemia da COVID-19, ao autorizar o funcionamento de estabelecimentos comerciais em horários muito diversos daqueles estabelecidos pela legislação estadual e autoriza, inclusive, o atendimento presencial de bares, o que é proibido



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

pela legislação estadual até o dia 31 de agosto corrente. 3. A respeitar o disposto no art. 30, I e II, da Constituição Federal, bem como nos art. 28, I e II, da Constituição Estadual, não é dado ao Município legislar sobre matéria de competência concorrente (como é a hipótese de adoção de medidas para o combate à pandemia da COVID-19) que extrapola o interesse local e, neste caso concreto, resta claro que a regulamentação da legislação impugnada abarca interesse regional, ou seja, de âmbito estadual, já que a autorização de funcionamento de estabelecimentos comerciais fora das hipóteses previstas na legislação estadual, considerado o contexto atual da pandemia do novo coronavírus, pode frustrar todo o plano estadual de contenção do vírus, além de afetar a administração dos leitos de UTI espalhados por todo o Estado, especialmente se tratando do município que é a capital do estado e em que estão localizados muitos dos estabelecimentos comerciais mais procurados pela população capixaba. 4. Por outro lado, a legislação impugnada impõe, em seus arts. 3º e 4º, a atividade de órgãos fiscalizatórios do Município de Vitória, imiscuindo-se, pois, na atividade administrativa e organizacional deste ente federado, o que impõe a observância da competência do Chefe do Poder Executivo Municipal para iniciar o referido processo legislativo, nos termos dos arts. 61, §1º, II da CF/88 e art. 63, parágrafo único, III e IV e art. 93, I e V, ambos da Constituição Estadual. **Considerando que o processo legislativo que culminou na elaboração da Lei em referência foi iniciado na própria Câmara Municipal, evidencia-se o vício de iniciativa alegado na petição inicial desta ação direta de inconstitucionalidade.** 5. Presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, pressupostos essenciais ao deferimento do pedido cautelar formulado no bojo da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade, há possibilidade de suspensão imediata da vigência da norma cuja constitucionalidade ora se questiona. 6. Medida cautelar deferida. **ACÓRDÃO** Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDA o Pleno deste e. Tribunal de Justiça, na conformidade da ata da sessão, à unanimidade de votos, DEFERIR o pedido cautelar formulado pelas requerentes, nos termos do voto do relator. Vitória (ES), 27 de agosto de 2020. DES. PRESIDENTE DES. RELATOR (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100200052858, Relator : CARLOS SIMÕES FONSECA,



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

Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento:
27/08/2020, Data da Publicação no Diário: 04/09/2020)

Manifesta, assim, a viabilidade jurídica da pretensão deduzida na presente peça incoativa.

3. Dada a gravidade das medidas veiculadas pelo ato normativo local impugnado, o qual flexibiliza o funcionamento do comércio e a prestação de serviços no âmbito comunal, colocando em risco a população, em um momento em que a crise pandêmica se intensifica em todo o País, devido ao elevadíssimo nível de contágio e de fatalidades, desarticulando as medidas sistêmicas adotadas no âmbito estadual para minimizar os efeitos da circulação do vírus, é preciso que se defira **medida liminar** para suspender sua vigência até o julgamento final da presente ação direta de inconstitucionalidade. Inegavelmente, estão presentes os requisitos indispensáveis para tanto: o *fumus boni iuris* decorre do manifesto vício de iniciativa e do desrespeito às competências normativas concorrentes fixadas na Constituição Federal, conforme explicitado anteriormente; já o *periculum in mora* se constata pela entrada em vigor do ato normativo, colocando em risco sanitário a população do Município e desarticulando o quadro sistêmico de enfrentamento do coronavírus, devido à previsão de medidas que rebaixam o nível de segurança em saúde pública previsto em normativa estadual.



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

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

a) deferida **medida liminar** (item 3 *supra*), para suspender a vigência da Lei Municipal n.º 10.600/2021 de Nova Prata, RS, até o julgamento final da presente ação direta de inconstitucionalidade;

b) notificadas as autoridades municipais responsáveis pela edição do ato normativo impugnado, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;

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

d) por fim, julgado integralmente procedente o pedido, declarando-se a **inconstitucionalidade** da Lei Municipal n.º 10.600/2021 de Nova Prata, RS, por ofensa aos artigos 1º, *caput*, 8º, *caput*, 10, 60, inciso II, letra “d”, e 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual, combinados com os artigos 23, inciso II, 24, inciso XII, e 30, inciso II, da Constituição Federal.



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

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 12 de abril de 2021.

FABIANO DALLAZEN,

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

BHJ/BSB