



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

---



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.

---

AÇÃO DECLARATÓRIA CONSTIT N° 1.0000.20.459246-3/000 - COMARCA DE BELO HORIZONTE - REQUERENTE(S): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA - REQUERIDO(A)(S): GOVERNADOR ESTADO MINAS GERAIS - INTERESSADO(A)(S): MUNICÍPIO CORONEL FABRICIANO, MUNICÍPIO DE VARGINHA, FEDERACAO DAS ASSOCIACOES COMERCIAIS E EMPRESARIAIS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, MUNICÍPIO DE SÃO JOAO DEL REI, MUNICÍPIO DE MURIAE, FAZENDA PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE ITABIRITO, SINCOVACO SIND COMÉRCIO VALE DO ACO, FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, MUNICÍPIO DE TRES PONTAS, MUNICÍPIO DE BETIM, ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

## A C Ó R D Ã O



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

Vistos etc., acorda, em Turma, o ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em DEFERIR A MEDIDA CAUTELAR, à unanimidade.

DESA. MÁRCIA MILANEZ  
RELATORA.



**DESA. MÁRCIA MILANEZ (RELATORA)**

V O I O

Trata-se de AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE, com pedido cautelar, proposta pela Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, em face da Lei nº 13.317, de 24 de setembro de 1.999, e da Deliberação nº 17, de 22 de março de 2020, ambas do Estado de Minas Gerais, as quais dispõem sobre o Código de Saúde do Estado de Minas Gerais e medidas emergenciais de restrição e acessibilidade a determinados serviços e bens públicos e privados enquanto durar o estado de calamidade pública em decorrência da pandemia de coronavírus – COVID-19.

Inicialmente, a autora expõe uma série de considerações fáticas e normativas sobre a pandemia de coronavírus, sustentando a gravidade e expansão do problema epidemiológico no estado, o que imporia medidas restritivas direcionadas ao distanciamento social, sob pena de esgotamento da capacidade hospitalar e medicamentosa, com a consequente desassistência médica dos necessitados.

Alega a autora que a competência legislativa sobre a matéria é concorrente e, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal, a legislação estadual sobre as medidas de combate ao coronavírus encontra amparo constitucional e deve ser observada, inclusive em atenção aos princípios da proteção e da prevalência do interesse, incumbindo aos municípios apenas a suplementação das normas estaduais e federais. Nesse ponto, sustenta que se trata de problema regionalizado que escapa ao interesse meramente local, pois medidas de flexibilização porventura adotadas por um município impactam outros municípios, razão pela qual



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

todos os municípios devem se sujeitar às determinações da Lei nº 13.317/1999 e da Deliberação 17/2020.

Argumenta a autora que, não obstante, diversas decisões judiciais vêm tratando o assunto de forma divergente, admitindo a prevalência de normas municipais que contrariam a normatização estadual, trazendo quadro de insegurança jurídica, o que, somado à natureza da Deliberação nº 17/2020 como ato normativo primário, autorizaria o manejo desta ação declaratória de constitucionalidade para observância do caráter vinculante aos municípios da normatização estadual.

Isto posto, a autora postula *“a concessão de medida cautelar, por decisão monocrática do Desembargador Relator, ad referendum do Órgão Especial, para declarar a eficácia constitucional da Lei nº 13.317, de 24 de setembro de 1999, e da Deliberação nº 17, de 22 de março de 2020, do Estado de Minas Gerais, assim como seu caráter vinculante aos entes municipais do Estado. Além disso, pugna-se pela suspensão da eficácia das decisões que afastem a aplicação da Lei nº 13.317, de 24 de setembro de 1999, e da Deliberação nº 17, de 22 de março de 2020, para os entes municipais, assim como a suspensão dos processos que apreciem a matéria, até a conclusão do julgamento desta Ação Declaratória de Constitucionalidade”*.

É o relatório do essencial.

Coloco o feito em mesa para a apreciação por parte do colegiado deste colendo Órgão Especial da decisão que proferi monocraticamente, em liminar, *ad referendum* desta Corte, deferindo a medida cautelar requerida pela parte autora desta ação declaratória de constitucionalidade, nos termos abaixo expostos.

No presente momento procedimental, aprecia-se tão somente a pretensão cautelar deduzida na inicial desta ação declaratória de



## Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais Tribunal de Justiça



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

constitucionalidade - ADC. Para isto, impõe-se uma breve consideração sobre a admissibilidade da ADC, bem como o exame da existência do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, ou seja, uma análise – feita, nessa ocasião, ainda de modo precário e provisório, a ser reavaliada no julgamento meritório da ação – da plausibilidade dos fundamentos jurídicos e fáticos invocados e de eventual risco à eficácia da tutela pretendida pelo decurso do tempo. Isto posto, vejamos.

A presente ADC foi proposta por parte legítima, qual seja, a ilustre Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, nos termos dos arts. 118, III, e 120, IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais – CEMG. O objeto desta ação é a confirmação da eficácia jurídica de atos normativos estaduais – artigos da Lei nº 13.317/1999 e os dispositivos da Deliberação nº 17/2020, ambos editados pelo Estado de Minas Gerais – o que guarda consonância com o objeto da tutela, nos termos do art. 106, I, “h”, da CEMG. Este mesmo dispositivo constitucional dispõe que este Tribunal de Justiça de Minas Gerais é o órgão judicial competente para apreciar a ADC em face de ato normativo estadual.

Ademais, como bem ressaltado na peça exordial, os atos normativos sob enfoque – inclusive a Deliberação nº 17/2020 – possuem natureza jurídica primária, diante de seus nítidos requisitos de generalidade, abstração e impessoalidade, veiculando normas de comando, submetendo-se assim ao controle de constitucionalidade concentrado e abstrato, por meio desta ação declaratória de constitucionalidade.

Quanto aos requisitos da inicial, assim dispõe o art. 343 do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça – RITJMG, repetindo igual previsão do art. 14 da Lei Federal nº 9.868/1999, a qual regula o rito da ADC no âmbito do Supremo Tribunal Federal, aplicável analogicamente ao presente caso:

“Art. 343. A petição inicial indicará:



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

I - o dispositivo de lei ou ato normativo estadual questionado e os fundamentos jurídicos do pedido;

II - o pedido, com suas especificações;

III - a existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação da disposição objeto da ação declaratória.”

Na ADC *sub judice*, vislumbro que a peça vestibular ajuizada pelo Ministério Público satisfaz tais requisitos: a indicação dos dispositivos estaduais questionados, os fundamentos do pedido e o próprio pedido especificado são incontroversos, claramente identificados na petição. Quanto à existência de controvérsia judicial relevante, faz-se necessária uma ponderação apartada.

Não se olvida que, via de regra, a ação declaratória de constitucionalidade tem por cerne afastar eventual dúvida sobre a constitucionalidade de um dado dispositivo. Em outras palavras, diante de julgamentos díspares sobre uma norma, com alguns julgados entendendo-a inconstitucional e outros concebendo-a constitucional, a Corte é chamada a esclarecer a questão e fixar, de forma vinculante, se a mesma é ou não constitucional. Assim, o objetivo dessa modalidade de controle concentrado de constitucionalidade é conferir segurança jurídica acerca da validade e eficácia de uma dada norma.

No caso sob análise, entendo que, na precária análise possível em sede de medida cautelar, impõe-se reconhecer o cabimento desta ADC. Isso porque, não obstante os julgados trazidos pela parte autora não suscitem expressamente a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 13.317/1999 e da Deliberação Estadual nº 17/2020, há flagrante insegurança jurídica hábil a atrair a finalidade do instituto jurídico da ação declaratória. Ora, conforme se observa nitidamente, há numerosas decisões



## Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais Tribunal de Justiça



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

proferidas em primeira e segunda instâncias em sentidos divergentes acerca da aplicabilidade de tais normas estaduais.

Perceba-se que existe um “conflito constitucional” de relevo, pois alguns dos julgados destacados pelo Ministério Público sobrepõem a aplicação de um decreto municipal sobre a deliberação estadual, tornando esta uma normatização destituída de eficácia jurídica. Portanto, apesar de não haver a suscitação explícita de inconstitucionalidade, tais decisões judiciais acabam por afastar a aplicação da disciplina normativa estadual sobre a Covid-19, o que traduz uma negativa de aplicação do arcabouço normativo regional, tornando-o inócuo para a regulação dos casos concretos.

Vejamos alguns exemplos: nas ações civis públicas – ACP's n°s 5001194-17.2020.8.13.0452 (Nova Serrana), 5004667-40.2020.8.13.0313 (Ipatinga), 5000581-08.2020.8.13.0319 (Itabirito), 5002494-30.2020.8.13.0188 (Nova Lima), 5002964-61.2020.8.13.0479 (Passos), 5003283-03.2020.8.13.0035 (Araguari), os juízos de origem suspenderam os decretos municipais que contrariavam a deliberação estadual, mantendo a eficácia desta em face da normatização municipal contrária; já nas ACP's n°s 5004986-50.2020.8.13.0105 (Governador Valadares), 5002400-50.2020.8.13.0134 (Caratinga), 5000743-55.2020.8.13.0043 (Areado), os magistrados afastaram a aplicação da deliberação estadual, dando prevalência às normas municipais mais flexíveis.

A mesma disparidade se observa em julgados desta Corte, tendo como exemplos os agravos de instrumento n°s 1.0000.20.063250-3/001, 1.0000.20.056935-8/001, 5002400-50.2020.8.13.0134, 1.0000.20.075756-5/001, 1.0000.20.072576-0/001, 1.0000.20.079630-8/001 e 1.0000.20.079740-5/001, nos quais os desembargadores relatores ora reconhecem a prevalência das restrições estaduais, ora dão prevalência à autonomia normativa municipal.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

Ante o exposto, há grande insegurança jurídica a justificar o manejo da ação declaratória de constitucionalidade, para que sedimentar, de modo vinculante, qual a normatização deve prevalecer no caso de conflito de normas municipais e estaduais sobre a pandemia de coronavírus. Nesse ínterim, não é demais lembrar que, pelo claro teor do art. 343, III, do RITJMG e também do art. 14, III, da Lei nº 9.868/1999, justifica-se o manejo da ADC diante da “*existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação*” [o que tem maior amplitude do que a controvérsia sobre a mera constitucionalidade] *da disposição objeto da ação declaratória*” (grifo nosso), sendo que, na lide *sub examine*, mostra-se translúcida a disparidade sobre a aplicação ou não da Deliberação estadual.

Isto posto, entendo que os requisitos para a admissão da análise nessa ADC se fazem presentes. Resta analisar, pois, os pressupostos da cautelar pleiteada, quais sejam, o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*.

*In casu*, o perigo na demora da concessão da tutela requerida parece-me, a meu ver, evidente.

Trata-se de fato público e notório – o que atrairia até mesmo a previsão do art. 374, I, do Código de Processo Civil (dispensa de demonstração probatória do fato notório) – que a pandemia de coronavírus encontra-se em expansão acentuada em nosso Estado, gerando inúmeras mortes, bem como redução do número de leitos hospitalares e respiradores disponíveis, insuficiência de medicação necessária para intubações, carência de profissionais da saúde em número adequado, entre vários outros problemas seríssimos, conforme se constata nos Relatórios Técnicos nºs 05, 06 e 07 do Centro de Operações Emergenciais em Saúde – COES da Secretaria do Estado de Saúde de Minas Gerais.

Tais problemas muito afligem a população mineira, a qual teme o colapso do sistema de saúde e, por corolário, o risco de desassistência em





## Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais Tribunal de Justiça



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

---

um momento de necessidade médico-hospitalar, especialmente para os chamados “grupos de risco”. Os noticiários cotidianos, pesquisas científicas e gráficos estatísticos diuturnamente apresentados confirmam este preocupante cenário.

Paralelamente a este panorama, também cresce o número de recentes decisões judiciais conflitantes acerca das medidas adequadas de contenção da Covid-19, eis que, conforme já explicitado, alternam-se os posicionamentos de preservação da necessidade de observância das diretrizes restritivas estabelecidas pelas deliberações do comitê estadual extraordinário criado para este fim, e aqueles que resguardam as normas decretadas por Prefeituras municipais no sentido do afrouxamento das medidas de restrição do isolamento social.

Portanto, a necessidade da pacificação normativa a este respeito é iminente e urgente, de modo a traduzir um tratamento jurídico isonômico às centenas de municípios mineiros. Preenchido, portanto, o *periculum in mora*.

Em relação ao *fumus boni iuris*, nele se situa o cerne da sabidamente polêmica questão jurídica em tela. *A priori*, poder-se-ia até mesmo conceber que ambos os posicionamentos alhures expostos na controvérsia judicial possuem arrimo jurídico respeitável, estando lastreados em fundamentos substanciosos. A baliza da resolução há de ser, portanto, os critérios da razoabilidade e da proporcionalidade na ponderação de valores constitucionais, como conhecidamente propugnado pelo jusfilósofo alemão Robert Alexy.

Primeiramente, deve-se atentar para o fato de que a Constituição Federal estabelece a saúde como um direito de primeira grandeza, pelo qual devem velar todos os entes federados (arts. 23, II, e 196), dando ênfase ao aspecto preventivo da proteção à saúde:



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

---

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

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

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”

No mesmo sentido, o art. 198, *caput* e inciso II, da Constituição Federal destaca que o sistema de saúde deve agir de forma regionalizada e priorizando atividades preventivas. A Carta de 1988 ainda acrescenta que ao município incumbe prestar os serviços de atendimento à saúde da população com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado (art. 30, VII).

Por outro lado, enquanto a competência administrativa é atribuída a todos os entes federados, a competência legislativa – que com aquela não se confunde – é concorrente entre a União e os Estados, nos termos do art. 24, XII, da Constituição Federal, cabendo ao município tão somente complementar a legislação federal e a estadual e disciplinar as questões de interesse meramente local:

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

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; (...).

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...).”



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

Regulando a matéria em suas normas gerais, a União editou a “Lei do SUS” (Lei nº 8.080/1990), a qual expressamente atribuiu ao Estado a competência para coordenar as ações em matéria de vigilância epidemiológica e vigilância sanitária:

“Art. 17. À direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) compete: (...)

IV - coordenar e, em caráter complementar, executar ações e serviços:

a) de vigilância epidemiológica;

b) de vigilância sanitária; (...).”

No mesmo sentido se encontra a Constituição do Estado de Minas Gerais, que prevê a competência legislativa concorrente do Estado com a União para legislar sobre a proteção de defesa da saúde (art. 10, XV, “m”) e também dispõe que compete ao Estado a execução das ações de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 190, II).

Assim, concretizando sua competência legislativa concorrente, o Estado de Minas Gerais editou a Lei nº 13.317/1999 (seu “Código de Saúde”), que textualmente confere ao Estado o papel de coordenar as ações e executar as atividades de regulamentação em matéria de vigilância epidemiológica e sanitária (art. 16, *caput* e incisos I e VII), determinando ainda que cabe ao Secretário de Estado da Saúde implantar as normas relativas às ações de vigilância à saúde no âmbito de sua competência (art. 21, I).

Diante de tal normatização e com o advento da pandemia em Minas Gerais, o Decreto Estadual nº 113 declarou situação de emergência em saúde pública no estado; o Decreto Estadual nº 47.891 decretou estado



## Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais Tribunal de Justiça



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

de calamidade pública em todo o território do estado; por sua vez, o Decreto Estadual nº 47.886 instituiu o Comitê Extraordinário Covid-19, ao qual incumbe a adoção das medidas para combate e contenção da pandemia, tendo ele expedido diversas deliberações relevantes para o enfrentamento da doença, inclusive a Deliberação 17/2020, destacada nesta ADC.

Esta Deliberação nº 17/2020, entre outras disposições, traz algumas restrições aplicáveis aos setores público e privado, estabelecendo as atividades a serem suspensas, aquelas autorizadas a funcionarem mediante condições, outras a serem mantidas em funcionamento no âmbito municipal, disciplinando ainda os eventos proibidos, limitações quanto ao transporte de passageiros etc.

Assim, mostra-se escorreita a alegação da parte autora desta ação no sentido de que *“as normas constantes da Deliberação nº 17, assim como das demais deliberações do Comitê Extraordinário COVID-19, estão amparadas, diretamente, no Código de Saúde do Estado de Minas Gerais, Lei estadual nº 13.371/99, que, como já dito, materializa a competência suplementar do Estado para a expedição de normas relativas à proteção da saúde. Dessa forma, encontram fundamento no art. 10, XV, “m” da Constituição estadual. Dessa forma, a Deliberação nº 17 conforma a moldura normativa dentro da qual os municípios de Minas Gerais devem exercer sua autonomia e competência legislativa em matéria de proteção da saúde. Dessa forma, jamais podem extrapolar esses limites.”*

Portanto, na análise cabível nessa seara cautelar, vislumbro a constitucionalidade, adequação normativa e validade jurídica da Deliberação nº 17/2020 emitida pelo Comitê Extraordinário Covid-19 do Estado de Minas Gerais, o qual foi criado por instrumento apropriado, editado com lastro na legislação estadual que, por sua vez, decorre da competência constitucionalmente assegurada ao Estado. Assim, a constitucionalidade da disciplina normativa estadual impõe a sua eficácia no âmbito do território do



## Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais Tribunal de Justiça



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

---

Estado de Minas Gerais e, conseqüentemente, a necessidade da observância obrigatória de suas disposições pelos municípios mineiros.

Lado outro, poder-se-ia objetar que a necessidade de observância, pelos municípios, da disciplina restritiva estabelecida no âmbito estadual, implicaria hipotética ofensa à autonomia municipal, com uma interferência indevida na gestão dos interesses locais. Assim não vislumbro, todavia, por algumas razões.

Primeiramente, a autonomia municipal não é absoluta, pois se encontra contingenciada pela própria repartição constitucional de competências e atribuições. Foram as Constituições Federal e Estadual que dispuseram que compete ao Estado – de forma concorrente com a União – legislar sobre a proteção e defesa da saúde, sendo que, no exercício de tal competência, as legislações correlatas (federal e estadual) fixaram o papel do Estado em coordenar as ações e medidas – precipuamente preventivas – voltadas ao enfrentamento dos problemas sanitários e epidemiológicos.

Em segundo lugar, tendo o município papel meramente suplementar em relação à normatização federal e estadual, não poderia ele editar decretos ou outros atos normativos que, desviados da finalidade de suplementação, contrariassem frontalmente os dispositivos federais ou estaduais. Ora, se o município pudesse editar uma norma conflitante com as legislações federal e estadual e tal norma municipal preponderasse sobre aquelas, então se trataria de uma competência legislativa plena municipal, a qual não lhe foi outorgada pelas Constituições Federal e Estadual. Ademais, a avaliação judicial de tal possibilidade tornaria inócuos os comandos normativos impostos pelo Estado.

No que tange ao chamado “interesse local”, trata-se de categorização de interesses extremamente questionável no contexto de uma pandemia. Isto porque os dispositivos constitucionais já referenciados elucidam que o tratamento da matéria deve ser regionalizado, o que denota



## Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais Tribunal de Justiça



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

a prevalência de uma coordenação estadual das diretrizes a serem seguidas pelos municípios. Além disso, vislumbro que assiste razão à douta Procuradoria-Geral de Justiça ao ponderar que o combate ao coronavírus escapa ao âmbito meramente local-municipal.

Basta visualizarmos que a maioria dos pequenos municípios mineiros não possui estrutura hospitalar de alta complexidade para tratamentos em pacientes mais graves, sendo que a própria mobilidade das pessoas entre os municípios exige uma uniformização da disciplina normativa. Imaginemos a caótica situação que seria resultante de vários municípios próximos – talvez até mesmo cornubados ou pertencentes a uma mesma região metropolitana – tratem de modo díspar a possibilidade de funcionamento de suas atividades e serviços, com a possibilidade de elevação significativa das taxas de contaminação por Covid-19 em alguns deles e, com isso, afetando aqueles que poderiam conseguir, em tese, uma contenção da doença.

Merece destaque, nesse ponto, a razoável reflexão ministerial:

“No contexto da pandemia causada pelo novo Coronavírus fica ainda mais clara a impossibilidade de promoção de políticas públicas de proteção da saúde com foco exclusivamente municipal. Por um lado, a mobilidade natural das pessoas, em especial nas regiões metropolitanas e áreas de conurbação, exigem um tratamento uniforme das medidas de prevenção. Por outro, no que refere à assistência à saúde, os pacientes com sintomas graves em razão da COVID-19 necessitam de leitos clínicos e de UTI, ou seja, recursos de alta complexidade para seu tratamento, os quais estão disponíveis no âmbito regional. Assim, a apreciação dos indicadores sanitários, o estabelecimento de medidas de prevenção e a organização das redes de serviços devem ter por foco a região de saúde e o Estado. As medidas de flexibilização e de autorização para a prestação de serviços não essenciais promovidas de forma desordenada por um município impactam decisivamente o município polo, onde via de regra estão concentrados os recursos de alta complexidade, e, de forma geral, produz consequências em toda a região de saúde.”



Outrossim, mesmo diante da necessidade de observância das diretrizes restritivas estaduais, a competência normativa municipal subsiste. Pode o município editar as normas que, sem violação das deliberações restritivas estaduais, particularizem o modo de execução das atividades e serviços municipais, adequando os comandos estaduais às particularidades locais. Acresça-se a isto que, em se tratando de normas protetivas, remanesce também ao ente municipal a faculdade de agregar novas restrições àquelas já impostas em âmbito estadual.

Contudo, o que não se afigura razoável é que se possa abrir mão de uma coordenação estadual de ações e restrições em prol de uma pretensa autonomia municipal. A competência legislativa municipal em temas de interesse local não significa deixar ao município a possibilidade de editar suas normas ao seu bel-prazer, autorizando-o a flexibilizar as medidas de distanciamento social, reabrindo atividades potencialmente danosas à saúde pública; isto colocaria em risco iminente a população não apenas daquele município, além do que levaria à desorganização do enfrentamento regionalizado da crise sanitária e epidemiológica.

Ademais, impende ressaltar que, para as gestões municipais que possuem condições sanitárias de gradual reabertura econômica, ainda resta a possibilidade de adesão ao Plano Minas Consciente, previsto na Deliberação nº 39 do Comitê Extraordinário Covid-19 do Estado de Minas Gerais. Assim salienta a parte autora desta ADC ao frisar:

“Esclarece-se, ainda, que, os municípios que decidirem, voluntariamente, pela abertura progressiva de suas atividades econômica contam com um plano criado tecnicamente pelo Estado de Minas Gerais, que se baseia em avaliações econômicas e sanitárias. Trata-se do Plano Minas Consciente, previsto na Deliberação nº 19, do Comitê Extraordinário COVID-19.”



## Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais Tribunal de Justiça



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

Por fim, mas não menos importante, deve-se ter em vista que, havendo conflito entre duas normatizações – a estadual, mais restritiva (Deliberação nº 17/2020), e a municipal, mais flexível (por exemplo, um decreto de reabertura de serviços e atividades suspensos por tal deliberação) – um critério importante a guiar o intérprete da lide é o da prevalência do interesse com base na precaução e na prevenção. Noutras palavras, diante de um conflito normativo, deve ser privilegiada a aplicação daquela norma potencialmente mais protetiva à saúde e à vida humana, por ser esta um valor inegociável do ordenamento jurídico brasileiro.

Em razão do que foi acima exposto, entendo que a pretensão cautelar deve ser acolhida, de modo a preservar a autoridade normativa da Lei nº 13.317/1999 e em especial da Deliberação nº 17/2020, as quais prevalecem sobre normas municipais menos restritivas.

Este é inclusive o direcionamento perceptível nas decisões recentes do Supremo Tribunal Federal.

Analisando normas municipais de Santana do Paraíso/MG que contrariavam as determinações da Deliberação nº 17/2020, o Ministro Luiz Fux rejeitou o pleito municipal de suspensão da tutela concedida em ação ajuizada pelo Ministério Público (STP nº 340/MG); em sua decisão, o ilustre Ministro Luiz Fux enfaticamente declarou que *“o Município detém competência legislativa para dispor sobre a matéria, mas não para contrariar frontalmente as normas gerais já estabelecidas a nível regional.”*

Do mesmo modo, apreciando norma do Município de Coronel Fabriciano que autorizava o retorno às aulas, em oposição à determinação de uma deliberação estadual do comitê mineiro, o Ministro Dias Toffoli, no julgamento da Suspensão de Liminar nº 1340/MG, reconheceu o caráter cogente e vinculante, para os Municípios mineiros, de deliberação do Comitê Extraordinário COVID-19 de Minas Gerais. Vejamos:





## Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais Tribunal de Justiça



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

---

“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. (...) (grifos nossos).**”

No mesmo sentido, em 27 de abril de 2020, novamente o ilustre Presidente do Supremo Tribunal Federal, analisando pedido de suspensão de liminar, em requerimento do Município de Salinas (SL 1320 / MG), negou seguimento ao pleito municipal, mais uma destacando a importância de observância, no âmbito local, das normas regionais de coordenação de medidas:

“Não é demais ressaltar que a gravidade da situação por todos enfrentada exige a tomada de providências estatais, em todas as suas esferas de atuação, mas sempre através de ações coordenadas e devidamente planejadas pelos entes e órgãos competentes, e fundadas em informações e dados científicos comprovados. Bem por isso, a exigência legal para que a tomada de medida extrema, como essa ora em análise, seja sempre fundamentada em parecer técnico e emitido por órgão técnico federal. Na presente situação de enfrentamento de uma pandemia, todos os esforços encetados pelos órgãos públicos devem ocorrer de forma coordenada, capitaneados pelo Ministério da Saúde, órgão federal máximo a cuidar do tema, sendo certo que decisões isoladas, como essa ora em análise, que atendem apenas a uma parcela da população, e de uma única localidade, parecem mais dotadas do potencial de ocasionar desorganização na administração pública como um todo, atuando até mesmo de forma contrária à pretendida. Assim, a decisão regional atacada, ao coartar uma tal atitude estatal, não tem o condão de gerar os alegados riscos de



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

---

dano à ordem público-administrativa, mas antes de prevenilos.”

Perfilhando igual concepção, vejamos outro relevante precedente:

“Segundo essa compreensão, têm sido julgados os casos submetidos à competência desta Suprema Corte, forte no entendimento de que **a competência dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local não afasta a incidência das normas estaduais e federais expedidas com base na competência concorrente**, conforme, por exemplo, decidido quando do julgamento do RE nº 981.825-AgR-segundo/SP, de cuja ementa destaco o seguinte excerto: ‘(...) **A competência constitucional dos Municípios para legislar sobre interesse local não os autoriza a estabelecer normas que veiculem matérias que a própria Constituição atribui à União ou aos Estados**. Precedentes (...)’ (1ª Turma, Relª Minª Rosa Weber, DJe de 21/11/19). (STP 401 / BA - Relator(a): Min. Presidente - Julgamento: 25/06/2020) (grifos nossos)”.

Nesse íterim, o que se abstrai das decisões do Pretório Excelso sobre os atos normativos da pandemia é o entendimento de que, diante de uma competência concorrente, observadas as prerrogativas de todos os entes federados na atuação contra a pandemia, deve-se observar a primazia ou preponderância do interesse, em uma ação coordenada, impondo-se à União a edição de normas gerais (as quais se materializaram na Lei nº 13979/2020 e em seu decreto regulamentador nº 10282/2020) e aos Estados a coordenação das medidas regionalizadas (às quais se submetem os entes municipais), com a atuação suplementar dos municípios na disciplina de questões locais. Em suma:

“Deveras, o Supremo Tribunal Federal tem seguido essa compreensão, forte no entendimento de que a competência da União para legislar sobre assuntos de interesse geral não afasta a incidência das normas estaduais e municipais expedidas com base na competência legislativa concorrente, **devendo prevalecer aquelas de âmbito**



## Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais Tribunal de Justiça



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

---

**regional**, quando o interesse sob questão for predominantemente de cunho local. Trata-se da jurisprudência já sedimentada neste Tribunal, no sentido de que, em matéria de competência federativa concorrente, deve-se respeitar a denominada predominância de interesse. Nessa conformidade não parece ter agido o chefe do Poder Executivo do Município de Santana do Paraíso/MG ao editar o aludido decreto, de sorte que suspender a decisão ora objurgada é que implicaria em risco à ordem administrativa, pois autorizaria **a abertura de estabelecimentos comerciais cujo funcionamento foi expressamente proibido pela norma estadual, em desconformidade ao juízo e à análise do interesse regional. É dizer: o Município detém competência legislativa para dispor sobre a matéria, mas não para contrariar frontalmente as normas gerais já estabelecidas a nível regional.** (STP 334 / MG - Relator(a): Min. Presidente - Julgamento: 03/06/2020) (grifos nossos).”

Por derradeiro, instar destacar que, em relação à tutela cautelar em sede de ACD, prevê o art. 347 do RITJMG, em sintonia com o art. 21 da Lei nº 9.868/1999, que *“a medida cautelar na ação declaratória de constitucionalidade consiste na determinação de que os juízes de direito e os órgãos fracionários do Tribunal suspendam o julgamento dos processos que envolvam a aplicação da lei ou do ato normativo objeto da ação até seu julgamento definitivo”*.

Isto posto, reconhecendo – em um juízo ainda provisório cabível em sede liminar – a vislumbrável constitucionalidade das normas estaduais suscitadas pela Procuradoria-Geral de Justiça bem como seu caráter cogente e vinculante aos municípios do Estado de Minas Gerais, **CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR POSTULADA NESTA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE**, 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, até o julgamento desta ação declaratória de constitucionalidade, *ad*



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

*referendum* do colegiado do Órgão Especial desta Corte, nos termos regimentais.

Proceda-se às intimações e comunicações de estilo, fazendo pública e conhecida esta decisão, com a notificação dos desembargadores deste TJMG e dos juízes de primeira instância, de modo a garantir o pronto cumprimento e observância desta medida cautelar, a qual possui efeitos *erga omnes* e *ex tunc*, nos termos regimentais.

Após a apreciação colegiada da medida cautelar, dê-se vista dos autos eletrônicos ao Governador do Estado, por meio da devida intimação da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, para sua manifestação sobre o objeto desta ação direta, no prazo legal.

Em sequência, remeta-se aos autos eletrônicos à douta Procuradoria-Geral de Justiça, para seu parecer final.

Por fim, venham os autos novamente conclusos.

**DES. EDGARD PENNA AMORIM**

***VOTO CONVERGENTE DO VOGAL***

***DES. EDGARD PENNA AMORIM***

Inicialmente, reputo pertinentes as observações feitas pelo em. Des. EDILSON FERNANDES no tocante ao cabimento da concessão de medida cautelar unipessoal pela relatoria das ações declaratórias de constitucionalidade e a demais aspectos regimentais.

Acompanho, no mérito, o voto da em. Relatora e também **concedo a medida cautelar**, e peço licença para aduzir as considerações tecidas a seguir.



## Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais Tribunal de Justiça



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

Tenho adotado entendimento, que manifestei em artigo intitulado “O federalismo como requisito indispensável à democracia: por uma “nova normalidade” da jurisprudência do STF”, no prelo, no qual enfatizo o fato de a atualíssima jurisprudência do exc. Supremo Tribunal Federal, proferida em casos relacionados ao atual período pandêmico, caracterizar-se pela reafirmação da autonomia dos entes federados, dentre os quais estão incluídos os Municípios, de que é exemplo o seguinte aresto:

(...) A adoção constitucional do Estado Federal gravita em torno do princípio da autonomia das entidades federativas, que pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias. Em relação à saúde e assistência pública, inclusive no tocante à organização do abastecimento alimentar, a Constituição Federal consagra, nos termos dos incisos II e IX, do artigo 23, a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Igualmente, nos termos do artigo 24, XII, o texto constitucional prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde; permitindo, ainda, aos Municípios, nos termos do artigo 30, inciso II, a possibilidade de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local; devendo, ainda, ser considerada a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a conseqüente descentralização da execução de serviços e distribuição dos encargos financeiros entre os entes federativos, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990). As regras de repartição de competências administrativas e legislativas deverão ser respeitadas na interpretação e aplicação da Lei 13.979/20, do Decreto Legislativo 6/20 e dos Decretos presidenciais 10.282 e 10.292, ambos de 2020, observando-se, de “maneira explícita”, como bem ressaltado pelo eminente Ministro MARCO AURÉLIO, ao conceder medida acauteladora na ADI 6341, “no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente”. Dessa maneira, não compete ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a

Fl. 21/48



## Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais Tribunal de Justiça



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

---

adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial de Saúde) e vários estudos técnicos científicos, como por exemplo, os estudos realizados pelo Imperial College of London, a partir de modelos matemáticos (The Global Impact of COVID-19 and Strategies for Mitigation and Suppression, vários autores; Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID19 mortality and healthcare demand, vários autores)". Conseqüentemente, a medida cautelar então postulada restou parcialmente deferida, para, verbis: "com base no art. 21, V, do RISTF, para DETERMINAR a efetiva observância dos artigos 23, II e IX; 24, XII; 30, II e 198, todos da Constituição Federal na aplicação da Lei 13.979/20 e dispositivos conexos, RECONHENDO E ASSEGURANDO O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS GOVERNOS ESTADUAIS E DISTRITAL E SUPLEMENTAR DOS GOVERNOS MUNICIPAIS, cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como, a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outras; INDEPENDENTEMENTE DE SUPERVENIÊNCIA DE ATO FEDERAL EM SENTIDO CONTRÁRIO, sem prejuízo da COMPETÊNCIA GERAL DA UNIÃO para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário" (DJe de 15/4/20). Deveras, o Supremo Tribunal Federal tem seguido essa compreensão, forte no entendimento de que a competência da União para legislar sobre assuntos de interesse geral não afasta a incidência das normas estaduais e municipais expedidas com base na competência legislativa concorrente, devendo prevalecer aquelas de âmbito regional, quando o interesse sob questão for predominantemente de cunho local. Trata-se da jurisprudência já sedimentada neste Tribunal, no sentido de que, em matéria de competência federativa concorrente, deve-se respeitar a denominada predominância de interesse. Nessa



## Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais Tribunal de Justiça



Ação Declaratória Constít Nº 1.0000.20.459246-3/000

---

conformidade não parece ter agido o chefe do Poder Executivo do Município de Santana do Paraíso/MG ao editar o aludido decreto, de sorte que suspender a decisão ora objurgada é que implicaria em risco à ordem administrativa, pois autorizaria a abertura de estabelecimentos comerciais cujo funcionamento foi expressamente proibido pela norma estadual, em desconformidade ao juízo e à análise do interesse regional. É dizer: o Município detém competência legislativa para dispor sobre a matéria, mas não para contrariar frontalmente as normas gerais já estabelecidas a nível regional. Não se ignora que a inédita gravidade dessa situação impôs drásticas alterações na rotina de todos, atingindo a normalidade do funcionamento de diversas atividades econômicas e do próprio Estado, em suas diversas áreas de atuação. Todavia, exatamente em função da gravidade da situação, exige-se a tomada de medidas coordenadas, não se podendo privilegiar determinado segmento da atividade econômica em detrimento de outro, ou mesmo em do próprio planejamento estatal, a quem incumbe, precipuamente, guiar o enfrentamento coletivo aos nefastos efeitos decorrentes dessa pandemia. Nesse sentido, em que pese a necessidade de defesa da economia local e a preocupação com a geração de emprego e renda junto aos seus habitantes, há que se ter em perspectiva que a norma estadual, à qual se espera obediência do gestor público municipal, apenas vedou o consumo no próprio estabelecimento, autorizando, por sua vez, em razão de sua essencialidade, a entrega de alimentos e bebidas em domicílio (delivery) ou a disponibilização de sua retirada no próprio local (retirada em balcão). Inegável, destarte, que a decisão atacada não representa grave risco de violação à ordem público-administrativa e à saúde pública, no âmbito do requerente, mas, antes, evita que tais violações se consumem, dada a real possibilidade da manutenção das medidas de flexibilização ao isolamento adotadas no Decreto Municipal 926/2020, inviabilizar a política pública estadual de combate à epidemia do COVID-19. De fato, ante os elementos constantes nos autos, não se revela presente o alegado quadro de grave violação à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, em consequência da decisão impugnada. Deveras, na presente situação de pandemia da COVID-19, especialmente na tentativa de equacionar os inevitáveis conflitos federativos, sociais e econômicos existentes, a gravidade da situação vivenciada exige a tomada de

---

Fl. 23/48



## Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais Tribunal de Justiça



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

medidas coordenadas e voltadas ao bem comum, sempre respeitadas a competência constitucional e a autonomia de cada ente da Federação. Outrossim, exige-se, também, que a atuação do poder público seja fundada em informações e dados científicos comprovados, assim como normatiza o art. 3º, VI, 'b', da Lei 13.979/20, na linha do entendimento recentemente firmado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento conjunto das ADIs 6.421, 6.422, 6.424, 6.425, 6.427, 6.428 e 6.431. Inegável, portanto, que inexistem elementos capazes de atestar o risco da decisão atacada de violação à ordem público-administrativa no âmbito do requerente, ratifica-se a decisão objurgada. Ex posits, nego seguimento à presente suspensão de tutela provisória (art. 21, § 1º, do RISTF). Publique-se. Int.. Brasília, 3 de junho de 2020. Ministro Luiz Fux Presidente em exercício.

(STF, STP 334 / MG - MINAS GERAIS, Rel: Min. DIAS TOFFOLI, 03/06/2020; sublinhas deste voto.)

De fato, o contexto jurisprudencial do exc. Supremo Tribunal Federal resgata a importância da competência municipal para legislar sobre matéria de interesse local (CR, art. 30, inc. I) no âmbito da organização federativa.

O voto da em. Relatora, porém, afirma a competência comum dos entes federados para cuidar da saúde e a competência legislativa concorrente dos Estados, da União e do Distrito Federal para legislar sobre a “defesa da saúde”, com base nas quais deferiu a medida cautelar em ação direta de constitucionalidade que afetará diretamente os Municípios mineiros, com o tangenciamento da sua competência para legislar sobre interesse local.

Não há dúvidas de que o período pandêmico mundial trouxe situações que explicitam, por linhas transversas, a importância da atuação coordenada e interdependente dos entes da Federação e dos poderes públicos, que acompanhe a repartição de competências dos arts. 21 a 24 da CR, a exemplo do que se verifica da seguinte recente jurisprudência do exc. Supremo Tribunal Federal:

(...) A situação fática e jurídica exposta na inicial desta ação é singular. Tem-se o ente federado distrital a





atuar proativamente para retardar o avanço da propagação do vírus causador da doença Covid-19 e minimizar os inevitáveis impactos sociais e de saúde pública que repercutirão em função dessas medidas e, de outro lado, a União, que, na providência adotada judicialmente, afirma-se estar a retardar a adoção de medidas mais severas no mesmo sentido, embora tenham elas sido acolhidas por muitos Países no combate a esta terrível doença que assola a humanidade. O tempo na adoção das providências estatais parece ser determinante para fazer face à demanda de combate àquele mal, sendo que o dimensionamento da velocidade administrativa haverá de se compatibilizar com a rapidez da propagação da doença para se cumprir o objetivo de diminuir os letais efeitos da moléstia. A adoção das providências estatais deve-se dar por ações coordenadas e planejadas pelos entes e órgãos estatais, fundadas em informações e dados científicos comprovados e postos à disposição dos agentes públicos competentes, o que não será possível ser implementado se as instâncias administrativas, ao invés de se harmonizarem, buscarem competir quanto às medidas a serem levadas a efeito.

‘6. O princípio da independência e harmonia entre os Poderes da República, estampado no art. 2º da Constituição da República, não permite que ato normativo secundário emanado de órgão administrativo do Poder Judiciário federal – como é o Conselho Nacional de Justiça - discipline a forma ou a jornada de trabalho de servidores e empregados vinculados ao Poder Executivo da União. A organização política-administrativa da federação brasileira e a racionalidade do sistema de distribuição de competência disciplinado na Constituição da República determina dotar-se cada qual dos entes federados de autonomia (art. 18 da Constituição do Brasil) para cuidar do regime de trabalho de seus servidores, cada um atuando nos limites de sua jurisdição. O dramático cenário social e sanitário experimentado agora não se compadece com o desmando jurídico, nem abre ensanchas a uma subversão na aplicação das normas constitucionais. O que se objetiva na medida ajuizada é que o Decreto distrital n. 40.546/2020 seja de aplicação imediata e obrigatória a todos os servidores de outro ente federado, a União, relativamente àqueles vinculados a esta entidade e que exerçam suas funções no espaço do Distrito Federal. 6. É expresso e taxativo o art. 39 da Constituição da República ao



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

---

estabelecer que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas” (grifos nossos). O inc. XVIII do art. 21 da Constituição da República atribui à União a competência e, por isso mesmo o dever-poder de “planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas”, como a que assola a população brasileira nesse momento de crise. Frustrar ou embaraçar essa competência pode trazer prejuízo ainda maior à sociedade, desarticulando ações de combate à enfermidade e desestabilizando a confiança que a população precisa ter no direito vigente, a ser interpretado e aplicado considerando-se o quadro crítico experimentado. Os administradores públicos têm de atuar no exercício de suas atribuições públicas específicas sem se valer de instrumentos ilegítimos ou desviados da finalidade de realização do interesse público, menos ainda fazer gestos nitidamente incompatíveis com o sistema jurídico.

A pretensão exposta na ação não tem fundamento jurídico quanto à forma, à pretensão exposta, à finalidade buscada. O que nela parece, melancolicamente, demonstrado é a incapacidade de se dar cumprimento à harmonia que a federação impõe aos governantes dos diferentes entes estatais e a desistência dos administradores públicos de dar cobro a suas obrigações de se articularem em atuação apartidária, racional e legítima na busca efetiva, eficaz e séria do interesse público específico, tão maltratado no caso brasileiro, especialmente em momento de tamanha gravidade como a provação que submete agora todo o povo.

(STF, ACO 3364 TP / DF - DISTRITO FEDERAL Rel.<sup>a</sup> Min.<sup>a</sup> CÁRMEN LÚCIA, j. 23/03/2020; sublinhas deste voto.)

Não se pode deixar de registrar, neste sentido, a importância de se considerar o interesse local tratado no art. 30, inc. I, da CR, como forma de outorga de poder político conferido constitucionalmente ao ente municipal, que se verá tolhido de atender às suas peculiaridades locais se pretender diminuir as restrições ao enfrentamento da pandemia, já que, a se confirmarem os termos da liminar deferida monocraticamente, a ampliação das restrições não lhe seria vedada.



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

É, porém, de considerar-se que a simples prevalência absoluta da competência suplementar dos Estados como fundamento para a limitação à competência normativa do Município para tratar de interesse local é insuficiente para solucionar o impasse trazido pela pandemia, que demanda política pública sanitária de âmbito nacional ao mesmo tempo em que se apresenta de formas variadas e distribuída pelos entes federativos, com suas necessidades e peculiaridades distintas.

De toda maneira, esta dicotomia entre unidade da federação e autonomia dos entes federados faz-se extremamente atual em quadra de angustiantes dúvidas sobre os impactos da pandemia no nosso país.

Neste contexto, torna-se conveniente recorrer às experiências alienígenas que já aprofundaram mais os estudos e as práticas dos conflitos internos aos Estados Federais, a fim de que a travessia pelo tormentoso torvelinho sanitário atual possibilite a redescoberta constitucional do federalismo cooperativo e que ele revele os verdadeiros limites da expressão constitucional “interesse local”, a fim de que o Município brasileiro tenha consolidada a sua posição política definitiva no contexto federalista nacional, ao mesmo tempo em que a sua autonomia não seja elemento de desagregação política federativa, orientada em alguma medida pelo princípio da simetria e pela própria repartição de competências constitucionais.

A propósito, WILBA LÚCIA MAIA BERNARDES conclama ao renovado exame do federalismo cooperativo alemão pelo que ele representa de paradigma na conformação da estrutura jurídica brasileira, considerada a influência que a Constituição de 1988 sofreu das Constituições de Weimar de 1919 e de Bonn de 1949 na temática da forma federal de estado. Entre nós, a partir da Constituição de 1934 se adotou o federalismo cooperativo caracterizado pela possibilidade de consagrar-se “um sistema aberto de comunicação da legislação e da atuação dos componentes federativos entre si”. Diferentemente do federalismo dualista que a Constituição norte-americana de 1787 inaugurou, “não há uma clara e



## Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais Tribunal de Justiça



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

---

rígida divisão de competências entre os entes federativos e as competências concorrentes passam a ser um identificador desse sistema.” No federalismo cooperativo, prioriza-se nas relações intergovernamentais a busca de consensos e articulações que legitimem, pelo processo democrático, decisões definidoras das políticas nacional, regional e local. Sintetiza a professora mineira:

(...) Pelo que podemos constatar trata-se de um sistema complexo que envolve não só a possibilidade de atuação autônoma, mas também, desenvolvimento de políticas conjuntas e solidárias. As relações de solidariedade e de afinidade, entre os componentes da federação, são uma determinante no federalismo cooperativo, embora não possam ser destituídas de importância, as atuações autônomas e inovadoras que impulsionam uma competitividade salutar. Ou seja, devemos compreender o federalismo adotado no sentido exposto por Carvalho Neto (1999, p. 114), como de cooperação constitucional, onde se intensificam os princípios da solidariedade e da corresponsabilidade entre os entes federativos. (“Cf. Os desdobramentos do federalismo cooperativo alemão: uma rica experiência de releituras. “In”: MACIEL, Adhemar Ferreira *et al.* Estudos de direito constitucional: homenagem ao Prof. Ricardo Arnaldo Malheiros Fiuza. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.)

Também da experiência alemã oportuno recolher o mandamento da conduta amistosa federativa, princípio de Direito Constitucional não-escrito, também qualificado de “fidelidade para com a federação”. De acordo com este princípio, a Constituição pede do estado-total e estados-membros, além de “correção exterior no cumprimento de seus deveres jurídico-estatais (...), a procura constante e a produção de uma conduta boa, amistosa federativa: uma oposição, apoie-se um partícipe, também em direito existente formalmente, pode ser inconstitucional.” [HESSE, Konrad. “In” Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha. (Trad. Luís Afonso Heck.) Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998, p. 212.]

Ora, do ponto de vista da Constituição da República Federativa do Brasil, o que há de novo na base do referido federalismo solidário ou no



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

princípio não escrito da fidelidade para com a federação? A resposta é nada.

Conforme asseverado alhures, as influências das Constituições de Weimar de 1919 e de Bonn de 1949 permanecem implícitas e explicitamente insculpidas no espírito da Constituição Cidadã de 1988, à espera das experiências constitucionais – como a pandêmica atual – que descubram os valores constitucionais da co-responsabilidade e da solidariedade entre os entes federativos, ora como veio oculto de diamantes trazidos à superfície de velhos e vetustos costumes constitucionais, ora expostos no aluvião das fontes constitucionais, à espera do hermeneuta consciente que garimpe no leito do rio a joia bruta enterrada pelo Poder Constituinte Originário, qual antefase do diamante lapidado que há de ser destacado no brasão da República Federativa do Brasil: a interdependência solidária constitucional.

É, assim, sob a égide do princípio da solidariedade constitucional e sob os influxos de um inafastável dever de “fidelidade constitucional para com a federação” – traduzido como um imperativo de cooperação constitucional, na qual se materializam os deveres de solidariedade e da corresponsabilidade entre os entes federativos, envolvidos em relações jurídicas de notória interdependência – que cada ente detém a sua parcela de atribuições, de forma que a autonomia do ente municipal possa se expressar da maneira mais integrada, na potencialização da unidade federativa, para que o “interesse local” possa ser verdadeiramente delimitado, sem que invada a esfera de atuação do Estado, dos outros Municípios e da União.

Neste sentido, pois, as políticas de enfrentamento da crise sanitária nacional e mundial revelam, como dito, de maneira explícita, tanto essa interdependência sistêmica – não só entre os entes da federação, mas entre os poderes públicos e a sociedade organizada – como essa complementariedade na atuação federativa republicana, que se afigura como conteúdo normativo passível de delimitação do interesse local, sem



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

ferir o poder político conferido constitucionalmente ao Município pelo art. 30, inc. I, da CR.

Pelo mesmo veio, caminha o controle direto de constitucionalidade promovido nos presentes autos, que recai exatamente no ponto em que o exercício da autonomia do Município pode, ante a falta de ponderação com a noção de unidade constitucional, prejudicar os demais entes da federação ou lhe desfigurar toda a interdependente política sanitária.

É por este motivo, à luz do princípio da solidariedade constitucional, tardiamente identificado no âmbito do Direito Constitucional Brasileiro, que admito, no contexto atual, o deferimento da medida cautelar, com a ressalva manifestada pelo em. Des. EDILSON FERNANDES no sentido da possibilidade de os entes municipais, de acordo com as suas particularidades e *em benefício da saúde dos munícipes*, editarem normas sobre a adoção ou manutenção de medidas restritivas enquanto perdurar a pandemia, desde que essas não colidam com o teor da Lei n. 13.317, de 24 de setembro de 1999 e das Deliberações Estaduais, notadamente as Deliberações n.º 17, de 22 de março de 2020 e n.º 67/2020.

**DES. EDILSON OLÍMPIO FERNANDES**

Cuidam os autos de Ação Direta de Constitucionalidade proposta pela douta Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, com pedido de medida cautelar para declarar a eficácia constitucional da Lei n. 13.317, de 24 de setembro de 1999, e da Deliberação n. 17, de 22 de março de 2020, do Estado de Minas Gerais, assim como seu caráter vinculante aos entes municipais do estado.

A Lei n. 13.317/1999 contém o Código de Saúde do Estado de Minas Gerais, ao passo que a Deliberação n. 17/2020 dispõe sobre medidas emergenciais de restrição e acessibilidade a determinados



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

serviços e bens públicos e privados cotidianos, enquanto durar o estado de CALAMIDADE PÚBLICA em decorrência da pandemia Coronavírus – COVID-19, em todo o território do Estado.

A eminente Desembargadora Relatora, quando do recebimento da presente ação, deferiu monocraticamente a medida cautelar, *ad referendum* deste órgão colegiado, nos seguintes termos:

“Isto posto, reconhecendo – em um juízo ainda provisório cabível em sede liminar – a vislumbrável constitucionalidade das normas estaduais suscitadas pela Procuradoria-Geral de Justiça bem como seu caráter cogente e vinculante aos municípios do Estado de Minas Gerais, **CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR POSTULADA NESTA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE, 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,** até o julgamento desta ação declaratória de constitucionalidade, *ad referendum* do colegiado do Órgão Especial desta Corte, devendo ser o feito colocado em mesa para julgamento na primeira sessão próxima disponível, nos termos regimentais.” (documento n. 54 - destaquei).

A Constituição da República prevê a possibilidade de concessão de medida liminar em ações diretas de inconstitucionalidade em seu artigo 102, inciso I, alínea “p”, havendo na Lei n. 9.868/99 e no Regimento Interno deste egrégio Tribunal, disciplina específica para o tratamento da medida.

No termos da Lei n. 9.868/99, que dispõe sobre o processo e julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade e da Ação Declaratória de Constitucionalidade:

“Art. 21. O Supremo Tribunal Federal, **por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida cautelar na ação declaratória de constitucionalidade,** consistente na determinação de que os juízes e os Tribunais suspendam o julgamento



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

---

dos processos que envolvam a aplicação da lei ou do ato normativo objeto da ação até seu julgamento definitivo.

Parágrafo único. Concedida a medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário Oficial da União a parte dispositiva da decisão, no prazo de dez dias, devendo o Tribunal proceder ao julgamento da ação no prazo de cento e oitenta dias, sob pena de perda de sua eficácia” (destaquei).

Conforme se verifica, a norma de regência não possibilita o deferimento monocrático da medida liminar em sede de Ação Direta de Constitucionalidade, sendo tal faculdade prevista na legislação apenas no caso de Ação Direta de Inconstitucionalidade, **quando do período de recesso** (artigo 10).

A propósito, cito o dispositivo legal:

“Art. 10. **Salvo no período de recesso**, a medida cautelar na ação direta será concedida **por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal**, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.

§ 1º O relator, julgando indispensável, ouvirá o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, no prazo de três dias.

§ 2º No julgamento do pedido de medida cautelar, será facultada sustentação oral aos representantes judiciais do requerente e das autoridades ou órgãos responsáveis pela expedição do ato, na forma estabelecida no Regimento do Tribunal.

§ 3º **Em caso de excepcional urgência**, o Tribunal poderá deferir a medida cautelar **sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado**” (destaquei).

Além disso, mesmo no caso de excepcional urgência, a legislação não autoriza a concessão monocrática da medida, apenas prevendo que essa poderá ser decidida “sem a audiência dos órgãos





## Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais Tribunal de Justiça



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado” (artigo 10, 3º).

O Regimento Interno deste egrégio Tribunal de Justiça, de igual maneira, não trata da possibilidade de análise monocrática da medida cautelar em sede de ADC (artigo 347), mas prevê no caso de ADI, desde que no período de recesso (artigo 339).

Dessa forma, constato, *a priori*, pela impossibilidade de deferimento monocrático da cautelar na hipótese, sendo que, se o legislador assim desejasse, haveria a previsão na norma de regência, a exemplo do caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade quando do período de recesso forense.

É decerto que existem decisões judiciais no sentido da possibilidade do deferimento monocrático de medida cautelar em Ação Diretas de Inconstitucionalidade, tal como ressaltou a eminente Relatora, as quais, via de regra, baseiam-se no permissivo do artigo 5º, § 1º, da Lei n. 9.882/1999, que estabelece que o Relator da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, em caso de extrema urgência ou perigo de lesão grave, poderá conceder medida liminar, *ad referendum* do Tribunal Pleno.

Não obstante, tal cenário levou a concessão de medidas cautelares monocraticamente de forma reiterada que, por vezes, perduram por anos até que sejam devidamente apreciadas pelo plenário, conforme exige a Constituição da República e a Legislação infraconstitucional.

Outrossim, se o legislador expressamente prevê a possibilidade de análise monocrática de medida cautelar em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade somente em caso de recesso, bem como não a prevê no caso de Ação Direta de Constitucionalidade, não verifico ser o caso de interpretação analógica ou extensiva.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

Por outro lado, ainda que não entenda ser o caso de deferimento monocrático da cautelar, tendo em vista que no caso dos autos a questão fora **prontamente** submetida ao referendo deste Órgão Especial, deve-se proceder a sua análise, sobretudo quando a situação enfrentada é dotada de relevância extrema e excepcionalidade, em decorrência da pandemia causada pelo Coronavírus.

Com efeito, o Governador do Estado de Minas Gerais declarou, por meio do Decreto n. 113/2020, situação de emergência em Saúde Pública no Estado em razão de epidemia de doença infecciosa viral respiratória – COVID-19 – causada pelo agente Novo Coronavírus – SARS-CoV-2 – 1.5.1.1.0.

Ressalto, ainda, que a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, por meio da Resolução n. 5.546, de 07.05.2020, reconheceu o estado de calamidade pública em decorrência da citada epidemia até **31 de dezembro de 2020** (artigo 1º).

Ademais, conforme ressaltado na decisão monocrática em análise, há flagrante insegurança jurídica envolvendo as normas estaduais objeto da demanda, havendo “numerosas decisões proferidas em primeira e segunda instâncias em sentidos divergentes” (documento n. 54), fato que se agrava a cada dia com o avanço da pandemia causada pelo Coronavírus nos municípios do estado.

Nesse sentido, destaco trecho da decisão monocrática no qual a eminente Desembargadora Relatora destaca as decisões díspares no Poder Judiciário, gerando insegurança jurídica quanto à aplicação das normas objeto dos autos e maior insegurança ainda no que diz respeito à preservação da vida e da saúde dos mineiros:

“Vejam alguns exemplos: nas ações civis públicas – ACP”s n°s 5001194-17.2020.8.13.0452 (Nova



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

---

Serrana), 5004667-40.2020.8.13.0313 (Ipatinga), 5000581-08.2020.8.13.0319 (Itabirito), 5002494-30.2020.8.13.0188 (Nova Lima), 5002964-61.2020.8.13.0479 (Passos), 5003283-03.2020.8.13.0035 (Araguari), **os juízos de origem suspenderam os decretos municipais que contrariavam a deliberação estadual, mantendo a eficácia desta em face da normatização municipal contrária;** já nas ACP"s n°s 5004986-50.2020.8.13.0105 (Governador Valadares), 5002400-50.2020.8.13.0134 (Caratinga), 5000743-55.2020.8.13.0043 (Areado), **os magistrados afastaram a aplicação da deliberação estadual, dando prevalência às normas municipais mais flexíveis.** A mesma disparidade se observa em julgados desta Corte, tendo como exemplos **os agravos de instrumento n°s 1.0000.20.063250-3/001, 1.0000.20.056935-8/001, 5002400-50.2020.8.13.0134, 1.0000.20.075756-5/001, 1.0000.20.072576-0/001, 1.0000.20.079630-8/001 e 1.0000.20.079740-5/001, nos quais os desembargadores relatores ora reconhecem a prevalência das restrições estaduais, ora dão prevalência à autonomia normativa municipal."** (documento n. 54 – destaquei).

Além do mais, registro que a atual situação do Estado de Minas Gerais vem se agravando, como amplamente divulgado pela mídia e conforme informações oriundas do endereço eletrônico da Secretária de Saúde, que demonstra o cômputo de mais de 2.800 (dois mil e oitocentos) casos nas últimas 24 (vinte e quatro) horas ([http://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/boletim/07-julho/Boletim Epidemiologico COVID-19 17.07.2020.pdf](http://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/boletim/07-julho/Boletim_Epidemiologico_COVID-19_17.07.2020.pdf)).

Em síntese, diante do grave quadro enfrentado pelo Estado de Minas Gerais e considerando a extrema relevância da situação dos autos, em caráter excepcional, entendo pela possibilidade de se ultrapassar a questão processual e de se proceder à análise da



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

decisão monocrática proferida pela ilustre Desembargadora Relatora, razão pela qual passo a análise dos seus requisitos.

Para a concessão da medida cautelar em sede de ação concentrada de constitucionalidade, necessária a constatação da coexistência dos pressupostos legais, quais sejam, a relevância do fundamento em que se assenta o pedido na inicial e o perigo da demora representado pela possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da tutela jurisdicional pleiteada.

Tendo em vista a natureza da Ação Direta de Constitucionalidade e considerando a eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante das decisões nela proferidas, a concessão de medida cautelar visa evitar o agravamento do estado de insegurança jurídica decorrente da aplicação discrepante da norma, notadamente quando tal situação possa acarretar algum risco para a sociedade, hipótese dos autos.

A propósito do tema, leciona o eminente Ministro ALEXANDRE DE MORAES, destacando que o Supremo Tribunal Federal ao examinar os pressupostos para a concessão de medida cautelar em sede de controle concentrado de constitucionalidade também observa critério de conveniência:

**“A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora* para a concessão de medida liminar em sede de controle abstrato de constitucionalidade admite maior discricionariedade por parte do Supremo Tribunal Federal (conveniência política da suspensão da eficácia), que deverá analisar a “conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada”, permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da “relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão”, bem como da “plausibilidade inequívoca” e dos evidentes “riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução**



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

---

provisória da lei questionada gera imediatamente”, ou, ainda, das “prováveis repercussões” pela manutenção da eficácia do ato impugnado e da “relevância da questão constitucional” e “relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de *periculum in mora*, tais os entraves à atividade econômica”. (...) (Direito Constitucional. 33. ed. rev. e atual. até a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016 – São Paulo: Atlas, 2017, pp. 538/539).

Cumprido destacar que o perigo na demora a ser apreciado é em relação ao interesse público, apresentando-se a medida cautelar como meio de evitar prejuízo às finanças públicas, à ordem social, à segurança jurídica, à saúde pública, etc., sempre resguardando o interesse da coletividade, tal como previsto no artigo 12 da Lei n. 9.868/99 e no artigo 4º da Lei n. 8.437/92.

Nesse sentido, ao apreciar a ADI 5357 MC-Ref, proposta pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN, em que se questionava a obrigatoriedade das escolas privadas de oferecer atendimento educacional adequado e inclusivo às pessoas com deficiência nos termos da Lei n. 13.146/2015, o colendo Supremo Tribunal Federal decidiu que o mero argumento de necessidade de adoção de medidas de alto custo pelas escolas privadas, acarretando em encerramento das atividades, não configura o perigo na demora indispensável para a concessão da medida cautelar de suspensão da eficácia da norma impugnada.

O perigo na demora sustentado pelo requerente, perigo privado de prejuízo financeiro, não foi acolhido como fundamento relevante para a concessão da medida cautelar pleiteada, visto que contrário ao interesse da coletividade na realização do direito fundamental à educação, como se evidencia do voto do Relator:

“E ainda, não é possível sucumbir a argumentos fatalistas que permitam uma captura da Constituição e do mundo jurídico por supostos argumentos econômicos que, em realidade, se circunscrevem ao



campo retórico. Sua apresentação desacompanhada de sério e prévio levantamento a dar-lhes sustentáculo, quando cabível, não se coaduna com a nobre legitimidade atribuída para se incoar a atuação desta Corte. Inclusive o olhar voltado ao econômico milita em sentido contrário ao da suspensão da eficácia dos dispositivos impugnados.

Como é sabido, as instituições privadas de ensino exercem atividade econômica e, enquanto tal, devem se adaptar para acolher as pessoas com deficiência, prestando serviços educacionais que não enfoquem a questão da deficiência limitada à perspectiva médica, mas também ambiental. Esta última deve ser pensada a partir dos espaços, ambientes e recursos adequados à superação de barreiras – as verdadeiras deficiências de nossa sociedade.

Tais requisitos, por mandamento constitucional, aplicam-se a todos os agentes econômicos, de modo que há verdadeiro perigo inverso na concessão da cautelar. Perceba-se: corre-se o risco de se criar às instituições particulares de ensino odioso privilégio do qual não se podem furtar os demais agentes econômicos. Privilégio odioso porque oficializa a discriminação.”

(Relator Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 09/06/2016).

Em suma, ao analisar o perigo da demora da tramitação do processo e do julgamento definitivo da Ação Direta de Constitucionalidade, deve ser avaliado o risco de prejuízo à luz do interesse público, visto que a finalidade principal do controle abstrato de constitucionalidade não é assegurar direitos subjetivos, mas a supremacia da ordem constitucional.

Estabelecidas tais premissas, acompanho a eminente Desembargadora Relatora na constatação do perigo da demora e da relevância do pedido inicial na hipótese dos autos, uma vez que as decisões conflitantes sobre as normas objeto da presente ação, além de gerarem grande insegurança jurídica aos mineiros, podem culminar no agravamento dos efeitos da pandemia no Estado de Minas Gerais, sendo que o deferimento da medida está em consonância com o



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

interesse público e com a preservação do direito à saúde pública e à vida.

Conforme já asseverado, o avanço da pandemia e os seus efeitos nefastos, inclusive o risco de colapso no sistema de saúde, se tornam cada vez mais evidentes no âmbito do estado, o que pode ser potencializado pelas decisões judiciais que ora estendem aos municípios as deliberações do comitê extraordinário para o enfrentamento da COVID no estado, ora os afastam, possibilitando que cada ente adote uma postura individual e, muitas vezes, em discrepância com a gravidade da situação enfrentada.

Cumprase asseverar que a Constituição do Estado de Minas Gerais prevê a competência legislativa concorrente do Estado com a União para legislar sobre a proteção de defesa da saúde (artigo 10, XV, “m”), bem como determina competir ao ente estadual a execução das ações de vigilância sanitária e epidemiológica (artigo 190, II).

A Constituição da República, por seu turno, estabelece que:

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

(...)

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

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

(...)

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

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual **no que couber**;" (destaquei).



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

Dessa forma, é dos citados dispositivos que decorre a constitucionalidade da Lei Estadual n. 13.317/1999, ora analisada, a qual assim determina:

“Art. 16 – **Compete à direção estadual** do SUS, sem prejuízo da competência dos demais entes federativos, **coordenar as ações e os serviços de saúde, executar as atividades de regulação** e de auditoria assistenciais e, em caráter complementar à União e aos Municípios, executar as atividades de:

I – vigilância epidemiológica e ambiental;

II – controle de zoonoses;

(...)

**VII – vigilância sanitária”** (destaquei).

Do mesmo modo, a Deliberação n. 17 de 2020 decorre da competência concorrente do Estado para legislar sobre a proteção da saúde, bem como possui sua base legal na citada legislação estadual, de forma que o seu conteúdo deve servir de baliza para os municípios mineiros, os quais possuem mera competência suplementar no âmbito dos seus territórios.

Nesse sentido, aliás, é o que vem decidindo o Tribunal responsável pela guarda da Constituição, consoante asseverou a eminente Relatora, valendo destacar o seguinte trecho do que decidiu o eminente Ministro Presidente do colendo STF, nos autos da Suspensão de Liminar n. 1340/MG:

“Dentre outros julgamentos, na ADI nº 6.341/DF, não obstante se tenha afirmado a autonomia dos entes subnacionais para instituição de políticas públicas voltadas à superação da situação de emergência em razão da disseminação da doença causada pelo novo coronavírus no país, **o STF ressaltou i) a composição de interesses entre os entes da Federação e ii) o gerenciamento técnico da crise sanitária como providências necessárias para se**





**chegar a uma melhor solução para as dificuldades experimentadas.” (destaquei)**

Os municípios mineiros, ainda que detenham competência suplementar para “a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como, a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outras” (ADPF 672, Min. ALEXANDRE DE MORAES), não podem se furtar ao cumprimento das normas positivadas regionalmente pelo Estado de Minas Gerais.

Ou seja, apesar de se facultar aos entes municipais a adoção de medidas contra o Coronavírus em âmbito local, esses devem observância ao que for estipulado pelo estado em âmbito regional no exercício da competência concorrente para legislar sobre a proteção da saúde.

Na decisão cautelar proferida na ADI 6.341 pelo eminente Ministro MARCO AURÉLIO, referendada pelo plenário do STF, foi reafirmada a competência concorrente dos entes federativos para o combate à pandemia:

“SAÚDE – CRISE – CORONAVÍRUS – MEDIDA PROVISÓRIA – PROVIDÊNCIAS – LEGITIMAÇÃO CONCORRENTE. Surgem atendidos os requisitos de urgência e necessidade, no que medida provisória dispõe sobre providências no campo da saúde pública nacional, sem prejuízo da legitimação concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (ADI 6.341/DF – MC, Rel. Min. Marco Aurélio, decisão monocrática, DJe 25/03/2020).

Importa destacar, ainda, trecho da decisão proferida pelo eminente Presidente do STF nos autos da Suspensão de Tutela Provisória n. 334, ajuizada pelo Município de Santana do Paraíso, no



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

qual esse reafirma a predominância das normas do Estado de Minas Gerais em face das normas locais:

“Trata-se de suspensão de tutela provisória ajuizada pelo **Município** de Santana do Paraíso/MG contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, proferida nos autos do Agravo de Instrumento nº 1.0000.20.074420-9/001, que indeferiu o pedido de efeito suspensivo pleiteado pelo agravante, ora requerente, mantendo a decisão de primeiro grau que determinou a suspensão da norma municipal que permitia a reabertura de bares, lanchonetes, restaurantes e estabelecimentos congêneres no âmbito do **Município** requerente. (...) É o relatório. Decido. (...) **O Estado de Minas Gerais, no âmbito de sua competência concorrente, editou normas para adaptar essas regras para sua realidade regional, normativos esses que em nada destoam do Decreto Federal supratranscrito.** (...) É bem verdade que a competência legislativa dos entes federados para a adoção de medidas no combate à pandemia da Covid-19 é concorrente. Daqui não se pode extrair, porém, interpretação contrária ao que dispõe a decisão impugnada, no sentido de que seria permitido ao Município autorizar a reabertura de estabelecimentos comerciais que foram expressamente incluídos pela norma estadual dentre aqueles que estão impedidos de retomar o funcionamento. **É dizer: na regulamentação do interesse local em matéria de competência concorrente, não se pode simplesmente contrapor ou desfazer as normas gerais editadas. Conforme tem destacado o Supremo Tribunal Federal na análise de pedidos referentes aos efeitos da pandemia de COVID-19, a tentativa de equacionar os inevitáveis conflitos federativos, sociais e econômicos existentes, bem como a gravidade da situação vivenciada exigem a tomada de medidas coordenadas e voltadas ao bem comum, sempre respeitadas a competência constitucional e a autonomia de cada ente da Federação.** Esse entendimento foi explicitado pelo Plenário desta Suprema Corte no referendo da medida cautelar proferida na ADI 6.341, ao se consignar que o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais, sem prejuízo da atribuição de cada esfera de governo, nos termos do

Fl. 42/48



art. 198, I, da Constituição Federal. (...). Deveras, o **Supremo Tribunal Federal tem seguido essa compreensão, forte no entendimento de que a competência da União para legislar sobre assuntos de interesse geral não afasta a incidência das normas estaduais e municipais expedidas com base na competência legislativa concorrente, devendo prevalecer aquelas de âmbito regional, quando o interesse sob questão for predominantemente de cunho local.** Trata-se da jurisprudência já sedimentada neste Tribunal, no sentido de que, **em matéria de competência federativa concorrente, deve-se respeitar a denominada predominância de interesse.** Nessa conformidade não parece ter agido o chefe do Poder Executivo do **Município** de Santana do Paraíso/MG ao editar o aludido decreto, de sorte que suspender a decisão ora objurgada é que implicaria em risco à ordem administrativa, pois autorizaria a abertura de estabelecimentos comerciais cujo funcionamento foi expressamente proibido pela norma estadual, em desconformidade ao juízo e à análise do interesse regional. **É dizer: o Município detém competência legislativa para dispor sobre a matéria, mas não para contrariar frontalmente as normas gerais já estabelecidas a nível regional (...)** (STP 334 / MG - Relator(a): Min. Presidente - Julgamento: 03/06/2020 - destaqueei).

Forçoso concluir, portanto, que os municípios detêm competência legislativa para dispor sobre a matéria, mas tão somente em caráter suplementar, não lhes sendo facultado “contrariar frontalmente as normas gerais já estabelecidas a nível regional.” (STP 334 / MG - Relator(a): Min. Presidente - Julgamento: 03/06/2020), o que impõe a concessão da medida cautelar para determinar a imediata suspensão da eficácia das decisões que afastaram a aplicabilidade da Deliberação n. 17/2020 e da Lei Estadual n. 13.317/1999, restando igualmente suspensos os processos que versem sobre tal matéria, até o julgamento desta ação declaratória de constitucionalidade.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

Por fim, conquanto ponha-me de acordo com o judicioso voto da eminente Desembargadora Relatora, vejo a necessidade de ressaltar a possibilidade de os entes municipais, de acordo com as suas particularidades e **em benefício da saúde dos munícipes**, editarem normas sobre a adoção ou manutenção de medidas restritivas enquanto perdurar a pandemia, desde que essas não colidam com o teor da Lei n. 13.317, de 24 de setembro de 1999 e das Deliberações Estaduais, notadamente a Deliberação n. 17, de 22 de março de 2020.

Importa registrar que a presente ação, por se tratar de controle abstrato de constitucionalidade, no qual a finalidade é obter uma declaração de compatibilidade ou não do ato normativo com a Constituição, **não** visa analisar a situação concreta de cada ente municipal, atribuição que, eventualmente, caberá aos órgãos fracionários deste egrégio Tribunal de Justiça.

Assim, o deferimento da presente cautelar visa afastar a insegurança jurídica ocasionada pelas decisões conflitantes no âmbito do Poder Judiciário Mineiro, transformando a presunção relativa de constitucionalidade das normas em presunção, *a priori*, absoluta, de observância obrigatória aos demais órgãos do Judiciário e ao Executivo.

A esse respeito, cito novamente as lições do eminente Ministro ALEXANDRE DE MORAES, em obra de sua autoria:

**“Dessa forma, uma vez concedida a liminar em ação declaratória de constitucionalidade, não haverá mais possibilidade do afastamento, por inconstitucionalidade, da incidência da lei ou ato normativo federal por parte dos demais órgãos do Poder Judiciário ou por parte do Executivo, que deverão submeter-se ao integral cumprimento da norma analisada liminarmente pelo Supremo Tribunal Federal, em face dos efeitos vinculantes. (...) Em conclusão, poderíamos apontar os seguintes**



aspectos sobre a concessão de medida liminar nas ações declaratórias de constitucionalidade: possibilidade do exercício do poder geral de cautela por parte do Supremo Tribunal Federal em sede de ação declaratória de constitucionalidade; liminar com efeitos erga omnes, ex nunc e vinculantes, havendo comunicação a todos os Tribunais Superiores, Tribunais Regionais Federais e Tribunais Estaduais; impossibilidade de, a partir da concessão da liminar, **os demais órgãos do Poder Judiciário e o Poder Executivo deixarem de observar a lei ou ato normativo federal objeto de análise, por entendê-los inconstitucionais, em face dos efeitos vinculantes;** **utilização do instrumento da reclamação (CF, art. 102, inciso I, I) para garantir os efeitos vinculantes de liminar concedida pelo STF em ação declaratória de constitucionalidade. (...)** (Direito Constitucional – 33ª Ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 558 - destaquei).

Significa dizer que, constatada, a princípio, a constitucionalidade das normas estaduais objeto dos autos, essas não poderão ser afastadas pelo Judiciário ou pelo Executivo.

Todavia, não há qualquer óbice à atividade normativa nos municípios mineiros que, atendendo ao seu interesse e as particularidades locais, poderão, por exemplo, estabelecer medidas mais restritivas, desde que no interesse dos cidadãos e em consonância com as orientações dos órgãos nacionais e internacionais competentes.

Outrossim, o controle de eventuais atos praticados pelos municípios do estado, pelo Poder Judiciário, deverá ocorrer em cada caso concreto, sendo possível, ainda, o ajuizamento de reclamação para garantir a autoridade da presente decisão colegiada (artigo 988, II, do CPC).

A efetividade dos efeitos vinculantes da decisão deste órgão especial poderá ser preservada, se for o caso, pelo instrumento da



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

reclamação, em vista do previsto no Código de Processo Civil e uma vez que não haverá possibilidade de insurgência contra a aplicação das normas declaradas constitucionais, ainda que liminarmente.

Portanto, as situações concretas envolvendo atos normativos municipais e ou estaduais relacionados à pandemia do Coronavírus não são objeto de análise nesta via concentrada, sendo certo que essas poderão, eventualmente, serem analisadas de acordo com as suas particularidades, observando-se as regras de competência para tanto.

Com essas considerações, acompanho a eminente Desembargadora Relatora para conceder a medida cautelar e determinar a imediata suspensão da eficácia das decisões que afastaram a aplicabilidade da Lei Estadual n. 13.317/1999 e da Deliberação n. 17/2020 aos municípios, bem como para suspender os processos que versem sobre tal matéria, até o julgamento desta ação declaratória de constitucionalidade.

### **DES. JOSÉ FLÁVIO DE ALMEIDA**

A situação de emergência de saúde pública justifica a atuação monocrática da e. Relatora *ad referendum* deste Órgão Especial.

Acompanho seu judicioso voto quanto à presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, que autorizam prontamente a suspensão das decisões emanadas em sentido contrário aos atos normativos editados pelo Estado de Minas Gerais para o enfrentamento da pandemia do novo coronavírus.

Patenteando a fumaça do bom direito, tais atos normativos carregam presunção de constitucionalidade e se assentam em preceitos de precaução e proteção à saúde e à vida humana, observando-se critérios técnicos e científicos de entidades médicas e



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

sanitárias, como tem decidido o Supremo Tribunal Federal nos processos em curso relacionados à COVID-19.

O entendimento sufragado pelo Supremo Tribunal Federal é o de cancelar os planos estaduais de combate à COVID-19 no sentido de “necessidade de coordenação entre os entes federados na adoção de medidas de enfrentamento da pandemia”, sendo que “a obrigação constitucional de garantir a saúde é da competência comum de todos entes da Federação, por meio de um sistema correspondente único, integrado por ações e serviços organizados em uma rede regionalizada e hierarquizada” (STF, STP 442).

O perigo de demora no caso concreto está comprovado pelas próprias razões de insegurança jurídica que viabilizam a propositura da presente ação declaratória e pelo risco de adoção de ações desconcertadas de enfrentamento da crise sanitária.

#### **DES. CORRÊA JUNIOR**

Ponho-me de acordo com o culto voto da eminente Relatora, aderindo, ainda, às observações constantes do judicioso voto do ilustre Desembargador Edilson Olímpio Fernandes.

É como voto.

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

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

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

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

**DES. AUDEBERT DELAGE** - De acordo com o(a) Relator(a).



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Declaratória Constit N° 1.0000.20.459246-3/000

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

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

**DES. PAULO CÉZAR DIAS** - De acordo com o(a) Relator(a).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**SÚMULA: "MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA"**

Documento assinado eletronicamente, Medida Provisória nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001.

Signatário: Desembargadora MARCIA MARIA MILANEZ, Certificado:  
00CA5A634F6EBB60155A0F203E3B02E625, Belo Horizonte, 22 de julho de 2020 às 14:21:44.

Signatário: Desembargador EDILSON OLÍMPIO FERNANDES, Certificado:  
1A38C1C2C3F22E83BE86441896796F24, Belo Horizonte, 22 de julho de 2020 às 14:33:33. Signatário:

Desembargador JOSE EDGARD PENNA AMORIM PEREIRA, Certificado:  
009150D545035FA8D9D26B193478AE763D, Belo Horizonte, 22 de julho de 2020 às 14:57:00.

Signatário: Desembargador JOSE FLAVIO DE ALMEIDA, Certificado:  
483B7D95DB2B9EB5F8067D7A46461DA5, Belo Horizonte, 22 de julho de 2020 às 15:24:34. Signatário:

Desembargador LUIZ CARLOS DE AZEVEDO CORREA JUNIOR, Certificado:  
36D734BF35264D4BF5762B67A1A01B6C, Belo Horizonte, 22 de julho de 2020 às 15:50:05.

Julgamento concluído em: 22 de julho de 2020.

Verificação da autenticidade deste documento disponível em <http://www.tjmg.jus.br> - nº verificador:  
100002045924630002020779374