

RECLAMAÇÃO 42.591 MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES
RECLTE.(S) : MUNICIPIO DE CORONEL FABRICIANO
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE
CORONEL FABRICIANO
RECLDO.(A/S) : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS
GERAIS
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
BENEF.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS
GERAIS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE
MINAS GERAIS
BENEF.(A/S) : ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS
GERAIS

DECISÃO

Trata-se de Reclamação, com pedido de medida liminar, proposta contra decisão proferida pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, nos autos da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 1.0000.20.459246-3/000, que teria violado o que decidido por esta CORTE na ADI 6.341 MC (Redator p/ o Acórdão Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgamento em 15/4/2020).

Na inicial, o município de Coronel Fabriciano expõe as seguintes alegações de fato e de direito (fls. 3/8):

Cuida-se de Ação Declaratória de Constitucionalidade de duvidoso cabimento (que não pretende se discutir pela via eleita, mas inviável ADC) que esvaziou por completo as competências e autonomias municipais no enfrentamento da pandemia COVID-19.

Frise-se que por meio de tal decisão estabeleceu-se uma hierarquia entre normas estaduais e municipais no tocante a competência comum de legislar sobre saúde (art. 23, II , da

Constituição Federal).

Obrigou-se então, a todos os municípios de Minas Gerais (são numerosos 853 – oitocentos e cinquenta e três) a aderir ao falido Programa Minas Consciente ou cumprir integralmente a Deliberação 17 do Comitê Extraordinário COVID-19 de Minas Gerais – um retrocesso enorme que pode gerar graves prejuízos ao combate à pandemia.

E, pasmem!!!! Em ato antidemocrático, sem sequer ouvir os municípios que fizeram pedido de ingresso como *amicus curiae* (todos os pedidos indeferidos e foram vários pedidos), ou seja, decidiu-se o presente e o futuro destes, notadamente relacionados as suas competências e autonomias, sem ouvi-los. Não é democrático. Não houve pluralidade de teses.

Nesse sentido, determinou cautelarmente: “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”.

(...)

Para tanto, utilizou como fundamento que o Estado de Minas Gerais, através do Decreto Estadual nº 113 e 47.891, ambos de 2020, declarou Estado de emergência e calamidade pública, respectivamente.

Que através do Decreto Estadual nº 47.886/20, foi criado o Comitê Extraordinário COVID-19, com competência para expedir deliberações.

Expediu-se as Deliberações 17 e 39, que determinou como obrigatório o cumprimento por todos os municípios do Estado, esvaziando por completo as competências e autonomias municipais.

Estas recomendações representam o fechamento praticamente total do

comércio local.

A questão é simples. A competência municipal e a autonomia foram totalmente esvaziadas, obrigando os municípios a seguirem cegamente o que o Governador do Estado determinar, reduzindo os Prefeitos a meros “carimbadores” de decisões do Governador do Estado, como se os municípios entes federativos não fossem.

(...)

Não passa despercebido que o Supremo Tribunal Federal já assentou a competência municipal dentro da predominância do interesse em decidir questões relacionadas à política de saúde pública no enfrentamento à pandemia, pois elas se referem a políticas públicas de saúde no enfrentamento da pandemia, basta ver do RE nº 1.247.930-AgR/SP; SS 5362 / PI; ADI 6343, ADI 6341; ADPF 672 e na já fornada maioria nas ADIs 6422; 6424; 6421; 6425; 6427; 6428 e ADI 6431, nestes últimos, restou consignado nos votos que os gestores devem observar critérios técnicos e científicos – é exatamente o que o município de Coronel Fabriciano/MG tem feito, não podendo ser penalizado se outros assim não o fizeram, por isso mesmo o critério é a predominância do interesse local.

Ao final, requer a concessão de medida liminar para suspender o ato impugnado e, no mérito, *que seja julgada procedente a presente ação para cassar todos os efeitos da medida cautelar concedida* (fl. 18).

As informações foram prestadas pela autoridade reclamada (doc. 20).

O Estado de Minas Gerais manifestou-se pela improcedência do pedido (doc. 23).

É o relatório. Decido.

A respeito do cabimento da reclamação para o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, dispõem os arts. 102, I, *l*, e 103-A, *caput* e § 3º, ambos da Constituição Federal:

RCL 42591 / MG

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

l) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.

Veja-se também o art. 988, I, II e III, do Código de Processo Civil de 2015:

Art. 988. Caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público para:

I - preservar a competência do tribunal;
II - garantir a autoridade das decisões do tribunal;
III - garantir a observância de enunciado de súmula vinculante e de decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

A presente ação reclamationária está pautada na alegação de descumprimento do que foi decidido no referendo da medida cautelar deferida na ADI 6341 MC (Redator p/ o Acórdão Min. EDSON FACHIN, Pleno, julgamento em 15/4/2020), na qual esta CORTE, dentre outros pontos, explicitou que as medidas adotadas pelo Governo Federal para o enfrentamento da pandemia, causada pelo novo COVID 19, não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios.

No caso, assiste razão jurídica ao município reclamante.

O ato combatido refere-se à decisão do Órgão Especial do TJMG que, nos autos da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 1.0000.20.459246-3/000, deferiu medida liminar 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.

Transcrevo, a seguir, trechos da decisão impugnada, os quais destaco no ponto de interesse (doc. 9, fls. 13/22):

(...)

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 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 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 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.

(...)

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.

(...)

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.

(...)

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, nos termos regimentais.

Como se observa, a dinâmica estabelecida pelo ato impugnado, ao impor aos municípios, de forma absoluta, as regras da Deliberação nº 17/2020 e da Lei Estadual 13.317/1999 caminha, inevitavelmente, na contramão do federalismo cooperativo, em efetivo prejuízo ao princípio da predominância do interesse local, conforme assentei em mais de uma oportunidade em que esta CORTE debateu sobre o federalismo brasileiro, (ADI 901 MC, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, DJ de 4/2/1994; ADI 5312, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 11/2/2019; ADI 5792, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 4/11/2019; ADI 5833, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 9/9/2019; ADI 5939, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 6/8/2020; ADI 5996, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 30/4/2020), mais especificamente, em meu voto proferido na ADI 6.341 MC (Redator p/ o Acórdão Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgamento em 15/4/2020), cujos fundamentos seguem reproduzidos:

Esse julgamento - assim como outros, o próximo da ação direta de inconstitucionalidade, outras ADPFs que ingressaram

- refere-se a um dos alicerces Estado Democrático de Direito. E qual é esse alicerce? O Federalismo e as suas regras de distribuição. Muito mais do que a discussão de quem pode mandar "a", mandar "b", aqui, nós estamos discutindo a questão de um dos três alicerces do Estado de Direito brasileiro.

Federalismo, assim como a separação de Poderes e a Declaração de Direito Fundamentais são os três alicerces que têm a mesma finalidade: limitação de poder.

O Federalismo tem exatamente essa finalidade, limitar o poder de um único ente. E nasceu - e aprendi essas lições em 1986, nas Arcadas da Universidade de São Paulo, com professor Ricardo Lewandowski, especialista em Federalismo - exatamente para limitar o poder, para repartir o poder entre as comunidades locais e a comunidade central; entre o poder central - representado, no Brasil, pela União - e as comunidades locais; os Estados - e *sui generis* realmente é o Brasil nesse tópico, bem lembrado pelo Ministro Marco Aurélio - e também os Municípios, que são consagrados constitucionalmente como entes federativos no Brasil.

A complexidade e a gravidade da crise não permitem o desrespeito à Constituição. Mais do que isso, na crise, é que as normas constitucionais devem ser respeitadas. Na crise, a Constituição deve servir de guia aos líderes políticos para que haja cooperação, integração, exatamente para chegarmos a bom tom no final dessa difícil caminhada para todos: União, Estados, Municípios e todos os brasileiros.

Esse absoluto respeito ao Estado de Direito deve observar a divisão dos centros de poder entre os entes federativos. É sobre isso que discutimos. Nas várias sustentações orais - e novamente as parabenizo -, foram colocados pontos específicos e eventuais, inclusive, abusos no exercício de competências, mas para se fazer da exceção a regra, a qual, no Brasil, é a autonomia dos entes locais. A regra, no Brasil, é a autonomia dos Estados membros e a autonomia dos Municípios. Essa é a importante regra, a qual deve ser interpretada a partir de uma matéria principal: saúde pública, nesse momento.

O Doutor André bem colocou a questão da multidisciplinaridade da lei, da medida provisória que alterou a lei, da matéria discutida, mas não há dúvidas que, apesar da multidisciplinaridade, as alterações foram editadas com uma finalidade, combater a pandemia do covid-19. Ou seja, a lei tem uma direção: saúde pública. Então, em que pese a multidisciplinaridade, transporte, a questão dos serviços, a partir disso, nós temos que focar naquilo que a Constituição estabelece, a meu ver, como divisão de competências para a saúde pública, para cuidar da saúde pública. E esse Federalismo brasileiro é sofrido, nasceu com a Constituição de 1891 e até hoje não conseguiu chegar ao verdadeiro Federalismo, ao Federalismo idealizado pelos norte-americanos, em 1787 - e lá também, nós estamos vendo um dilema entre o governo central e os governos estaduais. Esse Federalismo brasileiro tão sofrido recebeu pela Constituição de 88 um fortalecimento, seja porque o passado, no Brasil, demonstrou que a excessiva concentração de poder, principalmente nos períodos de ditadura - Ditadura Vargas, Ditadura Militar -, fora nociva ao desenvolvimento do País, seja porque o tamanho continental do Brasil não permite decisões de todas as matérias em todos os aspectos do ente central.

Foi dito também, na sustentação oral, sobre a questão do Estado do Amazonas, que é diferente da de São Paulo, do Rio, de Tocantins, que ontem apresentou a primeira vítima de covid. Ou seja, há peculiaridades locais que precisam ser analisadas. Por isso toda distribuição de competência na Constituição brasileira, seja distribuição de competências administrativas, seja a distribuição de competência legislativa, a distribuição de competência no Federalismo brasileiro foi baseada em um princípio: princípio da predominância do interesse. A partir desse princípio da predominância do interesse - interesse geral, União; interesse regional, Estados; interesse local, Municípios -, a partir disso, a própria Constituição já estabeleceu algumas matérias e deixou as demais matérias, como as competências comuns e competências concorrentes, administrativas comuns e

RCL 42591 / MG

legislativas concorrentes, para que fossem interpretadas de acordo com o princípio da predominância do interesse.

Na previsão do art. 23, saúde pública é matéria de competência comum de todos os entes federativos; e não está só no art. 23. No art. 194, a Constituição também assim estabelece.

Agora, obviamente que a competência comum administrativa não significa que todos podem fazer tudo. Isso gera bagunça, isso gera anarquia. O que significa a competência comum administrativa? Significa que, a partir do princípio da predominância do interesse, a União deve editar normas, políticas públicas para a saúde pública de interesse nacional; os Estados, interesse regional; e os Municípios, visando, como o próprio art. 30, I, estabelece, o seu interesse local.

Nessas circunstâncias, o Tribunal de origem, ao impor as normas estabelecidas no âmbito estadual aos municípios, acabou por esvaziar a competência própria dos municípios do Estado de Minas Gerais para dispor, mediante decreto, sobre o funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais durante o período de enfrentamento da pandemia, ofendendo, por consequência, o decidido por esta CORTE na ADI 6341 (Redator p/ o Acórdão Min. EDSON FACHIN, Pleno, julgamento em 15/4/2020).

Diante do exposto, com base no art. 161, parágrafo único, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, JULGO PROCEDENTE o pedido, de forma que seja cassado o ato reclamado proferido pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, nos autos da Ação Declaratória de Constitucionalidade 1.0000.20.459246-3/000.

Comunique-se, com urgência, ao Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, ao Governador do Estado de Minas Gerais e ao Prefeito do Município de Coronel Fabriciano.

Publique-se.

Brasília, 9 de setembro de 2020.

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**

RCL 42591 / MG

Relator

Documento assinado digitalmente