

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DE UMA DAS VARAS CÍVEIS
DA COMARCA DE CRUZEIRO**

**EMENTA: DECRETO DO MUNICÍPIO DE
CRUZEIRO QUE FLEXIBILIZA QUARENTENA
INSTITUÍDA POR DECRETO ESTADUAL
ALÉM DO PERMITIDO.**

O município só pode promover a regulamentação das medidas de flexibilização da quarentena, observados os termos e limites expostos no Decreto Estadual nº 64.994, de 28 de maio de 2020, incluindo seus anexos. Necessidade de correção apenas para se adequar à legislação estadual vigente.

“Para o Ministério Público, há antes um dever que direito de agir. (...) se o Ministério Público adverte ter sido violada a lei, não se admite que, por razões de conveniência, se abstenha de acionar ou de intervir para fazer com que se restabeleça a ordem legal” (MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo. 28. ed., São Paulo: Saraiva, 2015, p. 93).

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por intermédio da Promotoria de Justiça com atribuição na área da Saúde Pública e da Habitação e Urbanismo, com fundamento nos artigos 37 e 196 da Constituição Federal, c.c. a Lei 8.080/90, c.c. a Lei nº 7.347/85, vem, respeitosamente, propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA OBRIGAÇÃO DE FAZER
CUMULADA COM
DECLARAÇÃO DE NULIDADE PARCIAL DE ATO ADMINISTRATIVO,
com pedido de tutela de urgência**

em face do **MUNICÍPIO DE CRUZEIRO**, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na Rua Capitão Neco, 118 – Centro, Cruzeiro - SP/ CEP: 12701-020, representado pelo Prefeito Municipal, Dr. Thales Gabriel Fonseca, pelas razões de fato e de direito adiante articulados.

DOS FATOS

Como é de conhecimento público, a pandemia do novo coronavírus (Covid-19) já se espalhou por todo o mundo, já tendo infectado **mais cinco milhões e oitocentas mil** pessoas, com número superior a **trezentos e cinquenta mil** mortes. No Brasil, são 514.849 casos confirmados, com 29.314 mortes (cf. www.covid.saude.gov.br, acessado em 01.06.2020, às 14h24min).

Para evitar o maior número de infecção pelo vírus e o colapso do sistema de saúde no Brasil, foi editada pelo Governo Federal a Lei nº 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do *coronavírus*, permitindo o isolamento e a quarentena a serem decretados pelas autoridades administrativas competentes.

A Portaria do Ministério da Saúde nº 356 de 11.03.2020, estabelece que cabe ao Secretário de Estado e ao Município, por meio de ato formal, dispor a respeito da quarentena.

Art. 4º A medida de quarentena tem como objetivo garantir a manutenção dos serviços de saúde em local certo e determinado.

§ 1º A medida de quarentena será determinada mediante ato administrativo formal e devidamente motivado e deverá ser editada por Secretário de Saúde do Estado, do Município, do Distrito Federal ou Ministro de Estado da Saúde ou superiores em cada nível de gestão, publicada no Diário Oficial e amplamente divulgada pelos meios de comunicação.

§ 2º A medida de quarentena será adotada pelo prazo de até 40 (quarenta) dias, podendo se estender pelo tempo necessário para reduzir a transmissão comunitária e garantir a manutenção dos serviços de saúde no território

Baseado em normativa Federal, o Governador do Estado de São Paulo editou o Decreto nº 64.881 de 22.03.2020, instituindo a quarentena em todo o Estado de São Paulo, que fora prorrogada pelos Decretos número 64.920, de 06 de abril de 2020, 64.967, de 08 de maio de 2020 e **64.994, de 28 de maio de 2020**.

Entretanto, após 64 dias de isolamento, no último Decreto Estadual, apesar da manutenção da quarentena, foi permitido o início gradual da retomada econômica pelos Municípios, considerando as condições de propagação da doença e capacidade hospitalar **apuradas em âmbito regional**.

Dentro de tal perspectiva, foi traçado o chamado “Plano São Paulo” e as cidades inseridas dentro de um mesmo Departamento Regional de Saúde, receberam uma cor de identificação, que define a forma que deve ser adotada para a retomada da atividade econômica, em atenção ao ANEXO III, do Decreto Estadual, conforme segue:

PANORAMA ATUAL DO ESTADO



Desse modo, o Decreto Estadual n. 64.994, de 28 de maio de 2020, que institui o Plano São Paulo para combate à Covid-19, **classificou a cidade de Cruzeiro na fase 2, laranja.**

Com efeito, a partir dessa classificação, os Municípios inseridos nas fases laranja e amarela passaram a ter autorização legal para regulamentar a retomada das atividades sociais.

No entanto, consoante se observa no artigo 7º, Decreto Estadual n. 64.994, a discricionariedade conferida aos entes municipais encontra claros limites:

Artigo 7º - Os Municípios paulistas inseridos nas fases laranja, amarela e verde, cujas circunstâncias estruturais e epidemiológicas locais assim o permitirem, poderão autorizar, mediante ato fundamentado de seu Prefeito, a retomada gradual do atendimento presencial ao público de serviços e atividades não essenciais.

Parágrafo único - **O ato do Prefeito a que alude o “caput” deste artigo incluirá determinação para que os locais de acesso ao público, inclusive os estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, que funcionem em seu território:**

1. **observem o disposto no Anexo III deste decreto;**
2. **adotem medidas especiais visando à proteção de idosos, gestantes e pessoas com doenças crônicas ou imunodeprimidas, à luz das recomendações do Ministério da Saúde e da Secretaria de Estado da Saúde;**
3. **impeçam aglomerações.** (g.n.)

Assim, os Município podem promover a retomada gradual das atividades **desde que** respeitem os limites previstos no Anexo III, do Decreto Estadual n. 64.994 bem como as demais exigências contidas no artigo 7º, do mesmo ato normativo.

No caso de Cruzeiro, estando classificado dentro da “**fase 2 - laranja**”, o Município deve obedecer aos limites abaixo reproduzidos:

Anexo III
a que se refere o item 1 do parágrafo único do artigo 7º
do Decreto nº 64.994, de 28 de maio 2020



Atendimento presencial	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
“Shopping center”, galerias e estabelecimentos congêneres	x	Capacidade 20% limitada Horário reduzido (4 horas seguidas) Proibição de praças de alimentação Adoção dos protocolos padrões e setoriais específicos	Capacidade 40% limitada Horário reduzido (6 horas seguidas) Proibição de praças de alimentação (exceto ao ar livre) Adoção dos protocolos padrões e setoriais específicos	Capacidade 60% limitada Adoção dos protocolos padrões e setoriais específicos
Comércio	x	Capacidade 20% limitada Horário reduzido (4 horas seguidas) Adoção dos protocolos padrões e setoriais específicos	Capacidade 40% limitada Horário reduzido (6 horas seguidas) Adoção dos protocolos padrões e setoriais específicos	Capacidade 60% limitada Adoção dos protocolos padrões e setoriais específicos
Serviços	x	Capacidade 20% limitada Horário reduzido (4 horas seguidas) Adoção dos protocolos padrões e setoriais específicos	Capacidade 40% limitada Horário reduzido (6 horas seguidas) Adoção dos protocolos padrões e setoriais específicos	Capacidade 60% limitada Adoção dos protocolos padrões e setoriais específicos
Consumo local (Bares, restaurantes e similares)	x	x	Somente ao ar livre Capacidade 40% limitada Horário reduzido (6 horas seguidas) Adoção dos protocolos padrões e setoriais específicos	Capacidade 60% limitada Adoção dos protocolos padrões e setoriais específicos
Salões de beleza e barbearias	x	x	Capacidade 40% limitada Horário reduzido (6 horas seguidas) Adoção dos protocolos padrões e setoriais específicos	Capacidade 60% limitada Adoção dos protocolos padrões e setoriais específicos
Academias de esporte de todas as modalidades e	x	x	x	Capacidade 60% limitada Adoção dos protocolos padrões e setoriais específicos
Outras atividades que geram aglomeração	x	x	x	x

Com efeito, o **Município de Cruzeiro** já havia editado seus decretos de quarentena seguindo o decreto estadual, conforme se verifica dos decretos municipais nº 26/2020, 27/2020, 28/2020, 29/2020, 30/2020 e 31/2020.

Entretanto, **no último dia 29 de maio de 2020, um dia após a edição do Plano São Paulo, foi editado um plano municipal de retomada, por meio do decreto municipal n. 76/2020, que dispõe:**

Art. 1º – O prazo de quarentena estabelecido no art. 1º do decreto de nº 27, de 20 de março de 2020 fica estendido até o dia 15 de junho de 2020, como medida de prevenção de contágio do novo Coronavírus, Covid 19.

Art. 2º – Na Administração Pública retoma-se o trabalho presencial, com a abertura de todos os prédios públicos, para os serviços administrativos.

Parágrafo Único - Os prazos administrativos voltam a fluir normalmente a partir da entrada em vigor deste decreto.

Art. 3º – Considerando que o Governo do Estado de São Paulo classificou a região que abarca o Município de Cruzeiro, na cor laranja, fase 2 da flexibilização, ficam autorizados o funcionamento, com a devida observância dos critérios estabelecidos nesse decreto, os estabelecimentos de atividades imobiliárias, escritórios, cartórios, concessionárias e comércio.

§1º - São critérios obrigatórios para o funcionamento dos estabelecimentos:

I – Controle de acesso, a fim de se evitar qualquer tipo de aglomeração

II – Limitação do número de pessoas no interior do estabelecimento, em 30% (trinta por cento) da capacidade estabelecida no AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) para as empresas que possuem, ou 01 (um) pessoa a cada 2m² (dois metros quadrados) para aqueles que não estão obrigados a obterem o AVCB.

III – Manutenção em local visível da capacidade de pessoas permitida no estabelecimento, segundo os critérios do inciso II, do presente

IV – Obrigatoriedade do uso de máscaras pelos funcionários e clientes no interior do estabelecimento, que constitui condição de ingresso e frequência eventual ou permanente, e

V – Obrigatoriedade de constante higienização do estabelecimento, bem como, do fornecimento de álcool em gel 70% para funcionários e clientes, especialmente na entrada do estabelecimento e nos locais de pagamento.

§2º - Durante a primeira fase do programa de retomada da atividade econômica, a fim de se evitar aglomerações de qualquer natureza, os estabelecimentos deverão funcionar de segunda a sexta-feira nos seguintes horários:

I – Imobiliárias, concessionárias e lojas de veículos, das 08:00 as 17:00h

II – Comércio em geral com área de atendimento ao cliente menor do que 300m², das 09:00 as 18:00h

III – Escritórios e Cartórios das 08:00 as 17:00h e

IV – Comércio em geral com área de atendimento ao cliente acima de 300m² (trezentos metros quadrados), das 10:00 as 19:00h

§3º - O descumprimento do disposto neste artigo sujeitará ao infrator, conforme o caso, às penas previstas nos incisos I, III e IX do artigo 112 da Lei nº 10.083, de 23 de setembro de 1998 – Código Sanitário do Estado e, ainda, conforme o caso, a pena prevista no parágrafo único do artigo 3º do Decreto nº 27, de 20 de março de 2020.

§4º - A fiscalização das condições dispostas neste artigo, bem como, aplicação de eventual sanção, ficará a cargo da Central de Fiscalização do Município.

Art. 4º - Nos termos dos incisos XXXIX e LVI, do §1º do Decreto Federal nº 10.282/2020, alterado pelos decretos 10.292/2020 e 10.344/2020, ficam

consideradas como essenciais as atividades religiosas de qualquer natureza e os salões de beleza e barbearias, obedecidas as determinações do Ministério da Saúde.

§1º - Para o funcionamento das atividades religiosas de qualquer natureza, ficam estabelecidos os seguintes critérios:

I – Controle de acesso, a fim de se evitar qualquer tipo de aglomeração

II – Limitação do número de pessoas no interior do estabelecimento, em 30% (trinta por cento) da capacidade estabelecida no AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) para as empresas que possuem, ou 01 (um) pessoa a cada 2m² (dois metros quadrados) para aqueles que não estão obrigados a obterem o AVCB.

III – Manter o distanciamento mínimo de 2m (dois metros) de cada pessoa dentro da Igreja ou Templo Religioso

IV - Manutenção em local visível da capacidade de pessoas permitida no estabelecimento, segundo os critérios do inciso II, do presente

V – Obrigatoriedade do uso de máscaras para todos, que constitui condição de ingresso e frequência eventual ou permanente, e

VI – Obrigatoriedade de constante higienização do estabelecimento, bem como, do fornecimento de álcool em gel 70% para todos, especialmente na entrada do estabelecimento.

§2º - Para o funcionamento de salões de beleza e barbearias, ficam estabelecidos os seguintes critérios:

I – Atendimento com agendamento, com permissão de somente 01 (um) cliente no local

II – Obrigatoriedade do uso de máscaras para todos, que constitui condição de ingresso e frequência eventual ou permanente

III - Obrigatoriedade de constante higienização do estabelecimento, bem como, do fornecimento de álcool em gel 70% para todos, especialmente na entrada do estabelecimento

IV – Horário de funcionamento das 08:00 as 18:00h, de segunda a sexta-feira.

§3º - O descumprimento do disposto neste artigo sujeitará ao infrator, conforme o caso, às penas previstas nos incisos I, III e IX do artigo 112 da Lei nº 10.083, de 23 de setembro de 1998 – Código Sanitário do Estado e, ainda, conforme o caso, a pena prevista no parágrafo único do artigo 3º do Decreto nº 27, de 20 de março de 2020.

§4º - A fiscalização das condições dispostas neste artigo, bem como, aplicação de eventual sanção, ficará a cargo da Central de Fiscalização do Município.

Art. 5º - As medidas previstas neste Decreto poderão ser reavaliadas a qualquer momento, por instruções normativas, especialmente, uma vez que avaliação dos critérios e resultados do isolamento social e indicadores de saúde deve ser feita semanalmente, conforme estabelecido pelo Plano São Paulo do Governo do Estado.

Art. 6º - Fica autorizado, a partir do dia 08 de junho de 2020, o retorno da cobrança de créditos de estacionamento nas zonas, áreas e logradouros do Sistema de Estacionamento Rotativo Pago de Veículo (Zona Azul).

Art. 7º - Ficam mantidas as demais medidas administrativas dispostas nos decretos e instruções normativas anteriores, não conflitantes com o presente.

Art. 8º - Os bares, restaurantes e lanchonetes permanecerão em atendimento delivery e/ou drive thru.

Art. 9º - Caberá ao Sindicato dos Empregados no Comércio de Cruzeiro e Região o controle das medidas de proteção aos comerciários.

Art. 10º - Em face a liminar concedida nos autos da ADI Nº 2102408-40.2020.8.26.0000, ficam suspensos os efeitos da Lei Municipal nº 4.918 de 24 de abril de 2020, que autoriza a abertura do comércio para recebimento de carnês.

Art. 11 – Este decreto entra em vigor em 1 de junho de 2.020, revogadas as disposições contrárias.

Pois bem!

Visando evitar contrariedade do decreto municipal com o Plano São Paulo de combate à COVID-19, esta Promotoria de Justiça de Saúde expediu recomendação ao Sr. Prefeito para que observasse a classificação e fase prevista para a DRS XVII, a qual abrange Cruzeiro, conforme documento que segue em anexo.

Ademais, com a publicação do decreto local, visando evitar a propositura da presente, expediu ofício ao Burgomestre indicando, inclusive, os pontos do ato normativo cruzeirense que careciam de adequação aos termos da legislação estadual.

Em resposta, o **Município de Cruzeiro** alegou que, embora esteja inserido na fase 2 (laranja) do Plano São Paulo de combate à COVID-19, as circunstâncias específicas aproximam o Município da fase 3 (amarela) o que, na visão do Poder Público Municipal, permite uma flexibilização mais ampla do que aquela determinada no decreto estadual. Em outras palavras, o ato normativo local simplesmente mudou a classificação do município dada pelo ato normativo estadual!

No que toca ao horário de funcionamento do comércio, afirmou que o limite de 04 (quatro) horas diárias tende a gerar aglomerações, inclusive no transporte público, haja vista que a quarentena ensejou o que se pode denominar de “demanda reprimida”. Aduziu que estabeleceu horários diferenciados para o funcionamento dos estabelecimentos e que no Plano São Paulo não há restrição à abertura de atividades não essenciais aos sábados e domingos.

Em relação à autorização para funcionamento com 30% (trinta por cento) da capacidade, ao invés de 20% (vinte por cento), argumentou que o decreto estadual nº 64.994/2020 abrange todo o Estado de São Paulo, onde há cidades bem maiores e mais populosas do que Cruzeiro, pelo que o estabelecimento de 30% (trinta por cento) da capacidade seria razoável.

Observa-se, desde já, que **o Município, simplesmente resolveu estabelecer limites de acordo com o seu entendimento sobre a matéria, ao invés de prestar obediência aos limites traçados pela legislação estadual, lastreada num estudo global da demanda e da capacidade do serviço para todo o estado.**

Esclareceu que a autorização para funcionamento de salões de beleza e barbearias se deu com fulcro no artigo 7º, do Decreto Estadual nº 64.994, alegando que a esses estabelecimentos também foram impostas regras rigorosas. Neste ponto, simplesmente olvidou para o Anexo III, do Decreto Estadual, que claramente proíbe a flexibilização desta atividade.

Se não bastasse, a Municipalidade indicou que implantou o Centro Integrado de Saúde (CISA), com 40 (quarenta) leitos de clínica médica, para funcionar como hospital de campanha para casos da COVID-19, e mais 10 (dez) leitos de UTI na Santa Casa local, sendo que, na data da resposta, apenas 01 (um) estava sendo utilizado. Neste ponto, não observou que a classificação da cidade e sua inserção em faixas é dada pelo Estado de São Paulo **sob o influxo de dados regionais e não apenas municipais.**

Por fim, reconheceu a necessidade de aperfeiçoar o decreto municipal n. 76/2020 no que tange aos cuidados especiais com idosos, gestantes, portadores de doenças crônicas e imunodeprimidas, comprometendo-se a fazê-lo sem, porém, informar quando isso ocorrerá.

Com efeito, os argumentos trazidos à baila pelo Poder Público Municipal não são aptos a afastar os vícios do decreto municipal nº76/2020, uma vez que o desrespeito ao preconizado no decreto estadual nº 64.994 persiste.

Conforme se verifica do aludido decreto municipal, o Município de Cruzeiro, excedeu os limites para os quais foi autorizado pelo Decreto Estadual nº 64.994/2020 eis que, notadamente, autorizou a abertura de comércio em geral, igrejas e templos religiosos, imobiliárias, cartórios, concessionárias, barbearias e salões de beleza, a partir do dia 01 de junho de 2020, desrespeitando referidas vedações impostas pelo Governador do Estado de São Paulo.

Para facilitar a visualização dos termos em desacordo com a legislação estadual, é elaborada a seguinte tabela:

TEMA	LIMITES FIXADOS PELO DECRETO ESTADUAL Nº 64.994/2020	TERMOS DO DECRETO MUNICIPAL Nº 76/2020
Atividades imobiliárias, escritórios, cartórios, concessionárias e comércio (capacidade)	“Shopping Center”, galerias e estabelecimentos congêneres, Comércio, Serviços: <ul style="list-style-type: none">• Capacidade 20 % limitada;• Horário Reduzido (4 horas seguidas);• Adoção dos protocolos padrões e setoriais específicos;	II – Limitação do número de pessoas no interior do estabelecimento, em 30% (trinta por cento) da capacidade estabelecida no AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) para as empresas que possuem, ou 01 (um) pessoa a cada 2m ² (dois metros quadrados) para aqueles que não estão obrigados a obterem o AVCB.
Atividades imobiliárias, escritórios, cartórios, concessionárias e comércio (horário)	“Shopping Center”, galerias e estabelecimentos congêneres, Comércio, Serviços: <ul style="list-style-type: none">• Capacidade 20 % limitada;• Horário Reduzido (4 horas seguidas);• Adoção dos protocolos padrões e setoriais específicos;	<i>I – Imobiliárias, concessionárias e lojas de veículos, das 08:00 as 17:00h</i> <i>II – Comércio em geral com área de atendimento ao cliente menor do que 300m², das 09:00 as 18:00h</i> <i>III – Escritórios e Cartórios das 08:00 as 17:00h e</i> <i>IV – Comércio em geral com área de atendimento ao cliente acima de 300m² (trezentos metros quadrados), das 10:00 as 19:00h</i>
Salões de Beleza e barbearias	X (não autorizado)	ficam consideradas como essenciais (...) os salões de beleza e barbearias , obedecidas as determinações do Ministério da Saúde.

Ademais, a norma local também não atendeu aos termos dos anexos II e III, do mencionado Decreto Estadual, na medida em que não apresentou fundamentação científica atual que permita a flexibilização envolvendo a evolução da epidemia no município **e região para a qual ele é referência** bem como capacidade de resposta do sistema de saúde nem a forma de realização e controle da adesão aos protocolos sanitários (intersetoriais e setoriais) bem como protocolo de Testagem COVID-19. Também não disciplinou de forma destacada as medidas especiais visando a proteção de idosos, gestantes e pessoas com doenças crônicas ou imunodeprimidas.

Com efeito, de acordo com o decreto estadual, os gestores das empresas deverão observar o “Protocolo de Testagem COVID-19”, quanto à prevenção e monitoramento das condições de saúde de seus funcionários, no qual são apresentadas

diretrizes e ações recomendadas para realizar a prevenção, triagem de funcionários na entrada dos postos de trabalho, testagem, bem como ações a serem tomadas no caso de identificação dos casos positivos para COVID-19.

Respeitosamente, o decreto local não tratou da forma de fiscalização e controle desses protocolos intersetoriais e de testagem.

Em relação à fundamentação científica atual que permita a flexibilização, as asserções dispostas na motivação do decreto municipal (“considerandos”), são insuficientes para atender ao decreto estadual na medida em que a aferição das condições epidemiológicas e estruturais deve ser realizadas de forma regionalizada, conforme artigo 3º, §3º, do decreto estadual nº 64.994/2020:

§ 3º - A aferição a que alude o “caput” deste artigo será realizada:

- 1. de forma regionalizada, preferencialmente em conformidade com as áreas de abrangência dos Departamentos Regionais de Saúde organizados nos termos do Decreto nº 51.433, de 28 de dezembro de 2006;*
- 2. por meio do Sistema de Informações e Monitoramento Inteligente – SIMI, instituído pelo Decreto nº 64.963, de 5 de maio de 2020.*

Isso porque, o Plano São Paulo é um **plano estadual e não municipal** e, em vista disso, considera o impacto regional da evolução da epidemia em contrapartida com a capacidade de resposta do sistema de saúde.

Nesse ponto, como se sabe, a cidade de Cruzeiro está inserida no Departamento Regional de Saúde de Taubaté (DRS-XVII), e o Município é referência na área de saúde para Cruzeiro e demais cidades do Vale Histórico, como **Lavrinhas, Queluz, Areias, São José do Barreiro, Arapeí, Bananal e Silveiras**, o que abrange uma população e aproximadamente 120 mil habitantes.

Ressalta-se que nosso município conta com apenas 10 leitos de UTI novos para tratamento intensivo de pacientes diagnosticados com a malfadada moléstia.

Com efeito, a alegação de que a autorização para funcionamento por 04 (quatro) horas geraria maior aglomeração, carece de razão. Isso porque, o decreto estadual nº64.994 foi editado após minuciosos estudos, sendo as fases, horários e

percentuais definidos de acordo com o Departamento Regional de Saúde em que inserido o Município.

Destarte, não cabe ao Município, com base em suposições acerca de aglomerações e “demanda reprimida” simplesmente **dobrar o horário de funcionamento dos estabelecimentos, sem qualquer base técnica e a seu livre alvedrio.**

Na mesma toada, o argumento de que a capacidade de funcionamento dos estabelecimentos foi aumentada de 20% (vinte por cento) para 30% (trinta por cento) em virtude do tamanho da cidade e do número de habitantes, também não encontra respaldo em nenhum estudo técnico apresentado. Ora, se assim fosse, cidades pequenas, que, por vezes, sequer possuem estrutura médica adequada, poderiam reabrir o comércio de forma livre, o que não se pode cogitar.

Dentro de tal contexto, **a flexibilização da abertura do comércio não se trata de mero interesse local, uma vez que a má condução do enfrentamento da pandemia por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto.**

Portanto, a legislação local em exame afronta os termos da legislação estadual, as orientações da OMS (Organização Mundial da Saúde), da Presidência da República, Ministério da Saúde e Diretriz da Saúde Pública do Estado de São Paulo, e de contenção da doença, que está determinando, por ora, por evidências científicas constantemente divulgadas nos meios de comunicação, pela comunidade científica¹, **medida de retomada econômica mais restritiva** para que o serviço de saúde suporte a demanda nos atendimentos.

Salienta-se ainda que, no atual contexto, as ações de prefeitos e governadores devem ser coordenadas. **Isso porque, o SUS, notadamente a regulação**

¹ Art. 3º da Lei 13.979/20: “Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas: (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

...
II - quarentena;

...
§ 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.

de leitos de UTI, que é equipamento essencial para o tratamento da doença, é de regulação estadual.

Não podia, portanto, o Município de Cruzeiro dispor de forma contrária ao plano estadual de retomada das atividades, ou seja, não podia comandar, explicitar, informar e deliberar pelo retorno de atividades suspensas por ato do Governador do Estado, por uma simples questão de hierarquização existente na legitimação concorrente das unidades Federativas.

Assim, dentro da unidade federativa do Estado de São Paulo caberá ao gestor municipal (art. 3º, § 7º da Lei 13.979/20), na vigência do Decreto do Governador cumprir as suas disposições, sob pena de responsabilidade, por violação às regras de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, como as medidas de quarentena² (Vide art. 3º, I e II da Lei 13.979/20, com redação dada pela MP 926/2020, e Portaria Interministerial nº 05 de 17.03.2020).

Registra-se, neste ponto, que, a recente decisão do C. Supremo Tribunal Federal - no julgamento da ADPF 672, que inclusive fez alusão ao mesmo entendimento esposado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341-DF -, ao reforçar a existência de **competência administrativa comum** entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (CF, art. 23, incisos II e IX), e **competência legislativa concorrente** entre referidos entes (CF, art. 24, XII), **não conferiu autonomia total e irrestrita aos Municípios para legislar em matéria de saúde.**

De fato, o Pretório Excelso apenas reconheceu, uma vez mais, a norma estatuída no art. 30, inciso II, da Constituição Federal, segundo a qual compete ao Município “**suplementar a legislação federal e a estadual no que couber**”.

Nesse sentido, aliás, constou expressamente do dispositivo da aludida ADPF:

“CONCEDO PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR na arguição de descumprimento de preceito fundamental, ad referendum do Plenário desta

² Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - isolamento: separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus; e
II - quarentena: **RESTRICÇÃO DE ATIVIDADES** ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus.

*SUPREMA CORTE, 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, **RECONHECENDO 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”.*

Dessa forma, como compete ao Município apenas **SUPLEMENTAR** a legislação estadual, **NO QUE COUBER**, não é possível a edição de Decreto Municipal com normas diametralmente opostas às estabelecidas pelo Decreto Estadual, comprometendo o pacto federativo e a harmonia do sistema de competência concorrente.

Ademais, na tutela de interesses humanos, quando houver conflito entre normas jurídicas, deve prevalecer a que confere maior proteção ao bem jurídico tutelado, sendo certo que as normas em questão visam precipuamente resguardar o direito à saúde.

Nessa linha, a pretensão desejada não é escolher a metodologia empregada no combate ao *coronavírus*, mas sim, que o **Município de Cruzeiro** cumpra os dispositivos do Decreto Estadual e exerça a sua fiscalização como autoridade legitimada a combater a referida pandemia.

Desta forma, deve o Município de Cruzeiro adequar o Decreto nº76/2020, notadamente quanto a capacidade e horário de funcionamento de comércio e serviços, incluindo imobiliárias, concessionárias e escritórios e não abertura de salões de beleza e barbearias.

Ainda, deverá esclarecer qual a fundamentação científica atual que permite a flexibilização envolvendo a evolução da epidemia no município e região para a qual ele é referência bem como capacidade de resposta do sistema de saúde, qual a forma de realização e controle da adesão aos protocolos sanitários (intersectoriais e setoriais) bem como que seja determinada a adesão ao protocolo de Testagem COVID-19.

Finalmente, deverá destacar as medidas especiais visando à proteção de idosos, gestantes e pessoas com doenças crônicas ou imunodeprimidas.

DOS PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS

O Poder Judiciário, nas ocasiões em que foi chamado a apreciar a questão, tem-se manifestado no sentido de que os Municípios não podem editar decretos de modo a contrastar com as diretrizes estabelecidas pelo Decreto Estadual nº 64.881/20. Vejamos:

Em 22.05.2020, foi proferida decisão pelo Presidente do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos n. **2104888-88.2020.8.26.0000** impedindo a reabertura de comércio na cidade de **Piracicaba**. Ainda quanto ao referido município, há a **ADI 2092545-60.2020.8.26.0000**, em que houve proibição, em sede liminar, de flexibilização de algumas atividades no município em desacordo com o Decreto Estadual.

Na mesma toada:

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. Ação civil pública Tutela provisória de urgência antecipada parcialmente deferida Pandemia Covid-19 Pretensão do Ministério Público de que o Município de Sorocaba abstenha-se de impor medidas menos restritivas que as estaduais no combate à pandemia no território municipal, tais como autorizadas por órgão municipal de combate à pandemia. Admissibilidade. **Incongruência normativa em medida de exceção de norma local com norma estadual (Decreto Estadual 64.881, de 2020) que não autoriza o funcionamento das atividades autorizadas pelas normas municipais (salões de beleza, cabelereiros, barbearias, escritórios de advocacia e de contabilidade, lojas de tecido e aviamento) Disciplina e medida de exceção para combate de pandemia de dimensão nacional (de raiz continental e planetária), que vai muito além do impacto local, a reclamar centralização de comando estratégico de ação e congruência normativa em medidas de exceção Ausência, ainda, de quadro fático local, específico, peculiar e de gravidade excepcional que autorize invocar competência concorrente em matéria de saúde pública, para se afastar da disciplina restritiva regional, que não é teratológica e já considera o mesmo contexto fenomenológico da pandemia – Prevalência da norma estadual de abrangência regional Presença dos requisitos autorizadores da concessão da tutela provisória Decisão mantida. RECURSO NÃO PROVIDO.** (MUNICÍPIO DE SOROCABA. TJSP. Agravo de Instrumento n. **2083281-19.2020.8.26.0000**. Des. Vicente de Abreu Amadei. 18.05.2020)*

No mesmo passo, vale mencionar ainda as decisões proferidas nas seguintes comarcas em Ações Cíveis Públicas ajuizadas pelo Ministério Público, para suspender decretos municipais que contrastavam com o Decreto Estadual:

Comarca	Processo
Itanhaém	ACP nº 1000024-57.2020.8.26.0633
Marília	ACP nº 1003738-19.2020.8.26.0344
São José dos Campos	ACP nº 0000013-93.2020.8.26.0617
Cordeirópolis	ACP nº 1000277-51.2020.8.26.0146
Itapeva	ACP nº 1001399-18.2020.8.26.0270
Vinhedo	ACP nº 1000920-22.2020.8.26.0659
Sorocaba	ACP nº 1013939-72.2020.8.26.0602
Buri	ACP nº 1000258-59.2020.8.26.0691
Presidente Prudente	ACP nº 1007029-98.2020.8.26.0482

Em todos os casos, houve deferimento da tutela de urgência, sendo certo, ainda, que já houve sentença de procedência, confirmando a liminar, na comarca de Marília. Ademais, as decisões liminares foram mantidas pelo E. Tribunal de Justiça, com o indeferimento do efeito suspensivo aos agravos de instrumento interpostos.

Importante destacar observação do Ministro Alexandre de Moraes, em julgamento pelo plenário virtual, quando restou confirmada a liminar na ADI 6.341:

“Não é possível que ao mesmo tempo a União queira ter monopólio da condução normativa da pandemia sobre estados e municípios. Isso não é razoável. Como não é possível que os municípios queiram se tornar repúblicas autônomas dentro do Brasil”.

DO DIREITO

Dispõe o art. 196, da Constituição Federal que:

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 igualitário às ações e serviços para sua promoção, PROTEÇÃO E RECUPERAÇÃO”.** (grifo nosso)

A Lei 8.080/1990 prevê que:

Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios: (...)

IX - descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo:

- a) ênfase na descentralização dos serviços para os municípios;**
- b) regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde;**

Art. 6º. *Estão incluídas ainda no campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS):*

- I - a execução de ações: (...)*
- b) de vigilância epidemiológica;*

§ 2º Entende-se por vigilância epidemiológica um conjunto de ações que proporcionam o conhecimento, a detecção ou prevenção de qualquer mudança nos fatores determinantes e condicionantes de saúde individual ou coletiva, **com a finalidade de recomendar e adotar as medidas de prevenção e controle das doenças ou agravos.**

Art. 18. “À direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) compete:

IV. executar serviços:

a) de vigilância epidemiológica”.

Assim, é necessário esforço mútuo e uniforme entre os entes federados na proteção à população e aos usuários e ao sistema do SUS, e o Decreto Estadual está dentro da competência legislativa, na forma do art. 24, XII da CF, que reza:

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

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

Nessa senda, a competência do Município para legislar sobre o tema é suplementar, na hipótese de supressão de eventuais lacunas legais, não podendo, de qualquer modo, contrariar a legislação de qualquer dos entes federativos legitimados na forma constitucional.

A esse propósito, ensina HELY LOPES MEIRELLES que:

*Ao Município sobram poderes para editar normas de preservação da saúde pública nos limites de seu território, uma vez que, como entidade estatal que é, está investido de suficiente poder de polícia inerente a toda a Administração Pública para a defesa da saúde e do bem-estar dos munícipes. **Claro é que o Município não pode legislar e agir contra normas gerais estabelecidas pela União e pelo Estado-membro ou além delas, mas pode supri-las na ausência, ou complementá-las em suas lacunas, em tudo o que disser respeito a saúde pública local (CF, arts. 24, XII, e 30, I, II e VII). Aliás, já dissemos – e convém seja repetido –, EM MATÉRIA DE SAÚDE PÚBLICA PREDOMINA O INTERESSE NACIONAL, porque em nossos dias não há doença ou moléstia que se circunscreva unicamente a determinado município ou região, em face dos rápidos meios de transporte, que se condizem com presteza os homens, agem também como fator contaminante de todo o País”***

(Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., 2013, Malheiros Editores, p. 478). (g.n.)

Se nem mesmo a União, pode revogar atos do Governo Estadual em defesa da saúde pública, conforme recentemente decidiu o eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, o que dizer do Município que somente possui competência legislativa residual e, ainda assim, para agir de forma mais rigorosa e não de forma mais liberal como ocorreu no presente caso ao afrouxar as regras da quarentena. A respeito, confira-se o seguinte trecho da r. decisão proferida como medida cautelar, no âmbito da ADPF 672:

“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. 79 da Lei 8.080/1990), com a consequente 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. 69, I, da Lei 8.080/1990).**

...

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 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 COVID-19 mortality and healthcare demand, vários autores).”

Pelo afrontamento público da autoridade municipal ao cumprimento da ordem do governo estadual, busca-se a tutela jurisdicional de obrigação de fazer, consistente em prevenir e determinar que o Município de Cruzeiro cumpra as exigências sanitárias previstas no Plano São Paulo, conforme Decreto Estadual n. 64.994, de 28 de maio de 2020, **sob pena de reponsabilidade**, enquanto durar os seus efeitos, quer seja nesse ordenamento jurídico, quer seja em eventual ato a ser editado pelas autoridades estaduais competentes.

DO PEDIDO DE LIMINAR (tutela de urgência)

Nos artigos 1º e 2º do Decreto Estadual nº 64.994 de 28.05.2020, houve a prorrogação da quarentena instituída pelo Decreto n. 64.881, de 22 de março de 2020 e instituição do Plano São Paulo para retomada gradual das atividades econômicas com cinco fases e de acordo com a classificação dos municípios obtida por critérios nele definidos.

Pela força do Decreto Estadual cabe o seu cumprimento pelas autoridades municipais, inclusive, por força da sua integralização na rede do SUS, e

compete-lhe fiscalizar, orientar e exigir o cumprimento das normas estabelecidas legal e constitucionalmente pelo Governo do Estado.

Evidente o risco de forma difusa para toda a coletividade no enfrentamento da pandemia do novo *coronavírus* (COVID 19), na medida que a autoridade municipal descumpra as regras gerais ditadas pelo Governo do Estado, por meio de Decreto que está em plena vigência, decorrendo a presunção de que os atos ali elencados são os que protegem a população em geral.

Assim, na forma do art. 300, § 2º do CPC, estando presentes os requisitos do “*fumus boni iuris*” e do “*periculum in mora*”, bem como no exercício do controle externo da legalidade do ato administrativo, **REQUER-SE a TUTELA DE URGÊNCIA**, *sem audiência da parte contrária*, pois está evidente a probabilidade do direito e o perigo de dano, **concedendo a liminar para:**

i.) suspender os termos do Decreto Municipal que excedem a competência local, especificamente:

a.) proibindo-se o exercício de atividades tidas como não essenciais como salões de beleza e barbearias;

b.) limitando-se a capacidade e horário de funcionamento de comércio e serviços, incluindo imobiliárias, concessionárias e escritórios a 20% (vinte por cento) da capacidade e para 4 horas seguidas, inclusive horário de funcionamento da administração pública municipal, determinando-se ao Sr. Prefeito Municipal que, em 24 horas, estabeleça o horário de abertura e fechamento, em respeito à discricionariedade administrativa, sob pena de, excepcionalmente, ser fixado por Vossa Excelência;

ii.) impor ao Município de Cruzeiro a obrigação de fazer consistente em cumprir o decreto estadual nº 64.994, de 28.05.2020 e todas as disposições emanadas pelas autoridades sanitárias do Governo do Estado de São Paulo no que se refere a pandemia do Covid-19 (*coronavírus*), enquanto perdurar seus efeitos, especificamente:

a.) SUSPENDENDO AS ATIVIDADES DOS ESTABELECIMENTOS PRIVADOS DE SERVIÇOS E ATIVIDADES NÃO ESSENCIAIS, não previstas na fase 2, cor laranja, autorizada pelo Plano

São Paulo, instituído pelo DECRETO MUNICIPAL Nº76/2020, como salões de beleza e barbearias;

b.) READEQUANDO o horário de funcionamento de imobiliárias, concessionárias, cartórios, prédios da administração pública, e comércios em geral, conforme anexo III, do decreto estadual sobredito;

c.) ESCLARECENDO qual a fundamentação científica atual que permite a flexibilização envolvendo a evolução da epidemia no município e região para a qual ele é referência bem como capacidade de resposta do sistema de saúde, bem como qual a forma de realização e controle da adesão aos protocolos sanitários (intersectoriais e setoriais) bem como que seja determinada a adesão ao protocolo de Testagem COVID-19;

d.) ESCLARECENDO, ainda, as medidas especiais visando a proteção de idosos, gestantes e pessoas com doenças crônicas ou imunodeprimidas, inclusive em relação aos servidores públicos, sem prejuízo da orientação à população, fiscalização, execução e cumprimento das determinações legais vigentes no tocante à vigilância epidemiológica, na forma do art. 18, IV “a” da Lei 8.080/90;

tudo isso sob pena de multa diária a ser prudentemente fixada por Vossa Excelência e a ser destinada ao Fundo Estadual de Reparação de Interesses Difusos Lesados - de que tratam a Lei Federal nº 7.347/85 e a Lei Estadual nº 13.555 , de 09/06/2009, a qual altera a Lei Estadual nº 6.536/89, a serem depositados no Banco do Brasil, Agência. 1897-X, Conta Corrente nº 13.9656-0, sem prejuízo de eventual apuração de responsabilidade civil, administrativa e penal.

DO PEDIDO

Posto isso, requer-se;

- a) o deferimento da liminar, na forma acima aludida;
- b) a citação do **MUNICÍPIO DE CRUZEIRO**, na pessoa de seu

representante legal para, querendo, apresentar resposta no prazo de 15 (quinze) dias, sob pena de confissão ficta e revelia, julgando ao final **procedente** o pedido para o fim de se **ANULAR** os termos do Decreto Municipal que excedem a competência local, consoante articulado no item i, do tópico “do pedido liminar (tutela de urgência)” bem como **CONDENAR** o Município de Cruzeiro a **obrigação de fazer** consistente em cumprir o

decreto estadual nº 64.994, de 28.05.2020 e todas as disposições emanadas pelas autoridades sanitárias do Governo do Estado de São Paulo no que se refere a pandemia do Covid-19 (*coronavírus*), enquanto perdurar seus efeitos, consoante articulado no item i, do tópico “do pedido liminar (tutela de urgência)”, sob pena de multa diária a ser destinada ao Fundo Estadual de Reparação de Interesses Difusos Lesados - de que tratam a Lei Federal nº 7.347/85 e a Lei Estadual nº 13.555 , de 09/06/2009, a qual altera a Lei Estadual nº 6.536/89, a serem depositados no Banco do Brasil, Agência. 1897-X, Conta Corrente nº 13.9656-0, sem prejuízo de eventual apuração de responsabilidade civil, administrativa e penal.

c) a realização dos atos processuais, nos termos do art. 212 e § 2º do CPC.

d) a produção de todos os meios de prova em direito admitidos, notadamente provas documentais, periciais e testemunhais e demais provas previstas no ordenamento jurídico, mormente os documentais.

Mostra-se inviável a audiência de conciliação prevista no art. 319, VII do CPC, porque está suspensa a realização de atos processuais de forma física.

Dá-se a causa, para fins fiscais, o valor de R\$ 1.000,00.

Cruzeiro, 2 de junho de 2.020.

GIANFRANCO SILVA CARUSO

2º Promotor de Justiça de Cruzeiro
Acumulando as funções do 1º Promotor de Cruzeiro

CELSO AUGUSTO WERNECK DE REZENDE

3º Promotor de Justiça de Cruzeiro

DIEGO RAFAEL DO AMARAL MONTANHEIRO

4º Promotor de Justiça de Cruzeiro

Vivian Meireles Gomes Leite

Analista Jurídico

Lunara Shigueko Andrade Yamasaki

Analista Jurídico