

1ª Promotoria de Justiça de Iguape

PAA nº 62.0284.0000038/2020-6

RECOMENDAÇÃO

○ **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por seu órgão que esta subscreve, no exercício das atribuições e com fundamento nos artigos 127 e 129 da Constituição Federal, nos artigos 91 e 97 da Constituição Estadual, no artigo 25, inciso IV, da Lei Federal nº8.625/93, nos artigos 103, 104 e 113 da Lei Complementar Estadual nº734/93, nos artigos 5º, 6º, inciso I, e 94/98 da Resolução nº484/06-CPJ e na Resolução nº164/17-CNMP, expede a presente **RECOMENDAÇÃO** ao Município de **ILHA COMPRIDA**, pelos motivos fáticos e jurídicos a seguir expostos.

1 - DO CONTEXTO FÁTICO

A Organização Mundial de Saúde – OMS declarou *Emergência de Saúde Pública Internacional – ESPI* e reconheceu a *pandemia do SARS-CoV-2 (novo **Coronavírus**)*.

No mesmo sentido, o Congresso Nacional brasileiro, após solicitação do Presidente da República, decretou estado de calamidade pública, conforme Decreto Legislativo nº06/20.

O Ministério da Saúde, através da Portaria nº188/20, declarou *Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN)* em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus.

O Presidente da República sancionou e publicou a Lei nº 13.979/20, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, inclusive com possibilidade de isolamento de pessoas e quarentena.

Em razão do aumento exponencial da transmissão do coronavírus, a Organização Mundial de Saúde, o Ministério da Saúde e demais autoridades sanitárias recomendaram o distanciamento social como a medida mais adequada para reduzir a propagação do vírus e, assim, diminuir o número de pessoas com a Covid-19, de maneira que o sistema de saúde, público e particular, possa atender à enorme demanda.

Nesse sentido, o Estado de São Paulo, através do **Decreto Estadual nº 64.994/20**, instituiu o *PLANO SÃO PAULO*, que, dentre outras medidas, prorrogou até o dia 15 de junho de 2020 a vigência da medida de quarentena instituída pelo Decreto n. 64.881, de 22 de março de 2020.

Além disso, o *PLANO SÃO PAULO* dividiu o Estado geograficamente pelas áreas de abrangência das Diretorias Regionais de Saúde, as quais, de acordo com a evolução da COVID19 e a capacidade de resposta do sistema de saúde, foram classificadas em 4 fases, que correspondem a diferentes níveis de restrição de serviços e atividades.

Dispõe ainda o Decreto do Executivo Estadual em seu

art 7º, que “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”.

Todavia, conforme primeira classificação, a DRS XII, na qual inserto o município de Ilha Comprida, foi classificado como fase 4 (vermelha), o qual não permite, por ora, a flexibilização das restrições.

Embora indesejadas, as restrições são importantes e imprescindíveis para reduzir a circulação e a aglomeração de pessoas e a propagação do coronavírus, adotadas em caráter excepcional e preventivo.

O contágio pelo novo coronavírus tem se expandido de maneira vertiginosa no Brasil e no mundo. O número de óbitos decorrentes da Covid-19 se eleva exponencialmente e São Paulo é o Estado, no momento, mais atingido pelo coronavírus.

Por isso, as restrições de isolamento e quarentena, observando o decreto estadual e o PLANO SÃO PAULO, são necessárias neste momento.

Não obstante, contrariando todas as orientações e recomendações das autoridades sanitárias e sem embasamento em evidências científicas ou análises técnicas estratégicas em saúde, **o Poder Executivo local publicou os Decretos Municipais 996 e 997/2020, que flexibilizaram as medidas de restrição, possibilitando que salões de cabeleireiro, manicures, barbearias e salões de estéticas, academias de esportes e estúdios, imobiliárias e corretores de imóveis, engenheiros, arquitetos, cartório de notas e registro civil voltassem a funcionar.**

O Decreto Municipal incentiva o descumprimento das recomendações sanitárias e dos atos do Governo Estadual, gera intranquilidade na sociedade, estimula a circulação de pessoas e, assim, aumenta a disseminação do coronavírus. A omissão de providências contra aglomerações e contra a circulação de pessoas contribuirá para o aumento de contaminados pelo coronavírus e terá impacto direto na rede de saúde de todo o Estado. O incentivo à prática de atividades não essenciais resultará em

muitas mortes em nossa cidade e em muitos outros municípios paulistas.

2 – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA INCONSTITUCIONALIDADE

2.1 – Da autonomia do decreto municipal

Convém, de início, fixar a autonomia do Decreto impugnado que, na verdade, não regulamenta nenhuma Lei Municipal. Desta feita, o decreto não se reveste da característica regulamentadora da lei; ao contrário, adquire autonomia, tratando de tema não inserido em lei.

O Supremo Tribunal Federal tem admitido o controle concentrado de constitucionalidade quando o ato normativo se apresenta como decreto autônomo, o que dá margem a que seja ele examinado em face diretamente da Constituição.

2.2 – Da ausência de interesse local e da suplementação da lei federal

Segundo a Constituição Federal, o direito à vida é

inviolável (artigo 5º, *caput*) e a saúde é direito social (artigo 6º, *caput*). Por consequência, *"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"* (artigo 196).

Em igual sentido, a Lei Federal nº8.080/90 reafirma que *"a saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício"*.

Como é sabido, a Constituição Federal inclui os Municípios como entes federativos. Ainda, estabeleceu a repartição de

competência com vistas a garantir autonomia entre os entes federativos e, ao mesmo tempo, alcançar o equilíbrio da Federação. Para tanto, é utilizado o princípio da predominância do interesse para nortear a repartição das competências entre os entes federados, de forma que aos Municípios são

afetas as matérias de nítido **interesse local**, bem como suplementar a legislação federal e a estadual **no que couber** (art. 30, incisos I e II da Constituição Federal).

Referidas expressões em destaque deixam claro que há limites para os Municípios, de forma que estes entes não devem afrontar os parâmetros fixados pela União ou Estados. Essa correlação busca evitar que o território nacional se transforme num conjunto de ilhas. No presente caso, considerando que a propagação do Sars-Cov-2 e o aumento da doença Covid-19 não respeitam limites territoriais, não se trata, portanto, de assunto meramente local.

Ademais, cumpre observar que o Supremo Tribunal Federal, na ADI 6341 e na ADPF 672, reconheceu a competência concorrente aos Estados e a competência **SUPLEMENTAR** aos Municípios para os atos legislativos e normativos referentes ao combate ao Coronavírus e à Covid-19, por força do disposto nos artigos 23, inciso II, 24, inciso XII, e 30, inciso II, da Constituição Federal. Tratando-se de competência municipal suplementar em matéria de saúde e considerando os termos dos Decretos nº 64.881/20 e nº64.994/20, **ao Município não é facultada a publicação de atos normativos que afastem as restrições estabelecidas pelo Governo Estadual.**

Dessa forma, além de violar o direito à saúde e o

direito à vida (artigos 5º, *caput*, 6º, *caput*, e 196/198, da CF, normas de reprodução obrigatória pelos Estados), o aludido Decreto Municipal também afronta o princípio federativo estampado no artigo 1º da Constituição Federal, uma vez que invade a competência já exercida pelo Estado de São Paulo.

MPSP

MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA

É certo que o Município goza de autonomia, mas não pode se afastar das balizas impostas pela Carta da República e pela Constituição Estadual. A respeito, expressamente consta do artigo 144 da Constituição do Estado que: *“Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”*.

O Decreto Municipal combatido invade competência federal e estadual, afasta-se do apontado artigo 144 e, igualmente, do artigo 111 da Constituição Estadual (*“A administração pública direta, indireta ou*

fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência). Também macula o direito à saúde e à vida reconhecido nos artigos 219, 220, 221 e 222 da Constituição Estadual. Resta evidente a sua inconstitucionalidade.

Por tais motivos, o aludido Decreto Municipal está eivado de inconstitucionalidade, viola o princípio federativo e afronta os direitos fundamentais à saúde e à vida.

3 - DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA RECOMENDAÇÃO

A recomendação, medida disponível ao Ministério Público para o exercício de suas funções constitucionais (artigos 127 e 129 da Constituição Federal), encontra amparo legal no artigo 27, parágrafo único, inciso, IV da Lei Federal nº8.625/93, no artigo 113, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº734/93, nos artigos 5º, 6º, inciso I, e 94/98 da Resolução nº484/06-CPJ e na Resolução nº164/17-CNMP. Trata-se de *“instrumento destinado à orientação de órgãos públicos ou privados, para que sejam cumpridas normas relativas a direitos e deveres assegurados ou decorrentes das Constituições Federal e Estadual e serviços de relevância pública e social”* (artigo 5º da Resolução nº484/06-CPJ).

O artigo 96 da Resolução nº484/06-CPJ expressamente faculta ao Membro do Ministério Público expedir recomendação para a alteração da legislação em vigor e para a efetividade de direitos constitucionais: *"Art. 96. O órgão do Ministério Público, com ou sem a realização de audiências públicas, também poderá expedir **recomendações aos órgãos ou entidades competentes, sugerindo a edição de normas, a alteração da legislação em vigor ou a adoção de medidas destinadas à efetividade dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, ou prevenção ou controle de irregularidades**"*.

Aqui, a recomendação é necessária para se garantir o direito à vida e o direito à saúde e para que seja respeitado o princípio federativo, tendo em vista que o Decreto Municipal afronta os artigos 5º, *caput*, 6º, *caput*, 23, inciso II, 24, inciso XII, 30, inciso II, e 196/198 da Constituição Federal e os artigos 111, 144 e 219/222 da Constituição Estadual.

Ante o exposto, para o respeito aos artigos 5º, *caput*, 6º, *caput*, 23, inciso II, 24, inciso XII, 30, inciso II, e 196/198 da Constituição Federal e aos artigos 111, 144, e 219/222 da Constituição Estadual, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, pelo Promotor de Justiça que esta subscreve, **RECOMENDA** ao **MUNICÍPIO DE ILHA COMPRIDA**,

de improbidade administrativa, notadamente o previsto no art. 11, da Lei 8429/92, **revogue os Decretos Municipais nº 996/2020 e 997/2020** e outros atos normativos que contrariem os princípios constitucionais mencionados ou que abrandem as medidas restritivas estabelecidas no Decreto Estadual nº64.881/20 e nº 64.994/20.

Nos termos do artigo 97 da Resolução nº484/06-CPJ, solicita o Ministério Público que, em 24 horas, V. Exa. informe, através do e-

mail pjiguape@mpsp.mp.br, a adoção das providências destinadas a atender à recomendação e à sua ampla divulgação pelos meios possíveis.

GLAUCO SOUZA Assinado de forma digital
por GLAUCO SOUZA
AZEVEDO:33621 AZEVEDO:33621422811
422811 Dados: 2020.06.03
10:06:33 -03'00'

Iguape, 03 de junho de 2020.

GLAUCO SOUZA AZEVEDO
Promotor de Justiça Substituto

O Presidente da República sancionou e publicou a Lei nº 13.979/20, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, inclusive com possibilidade de isolamento de pessoas e quarentena.

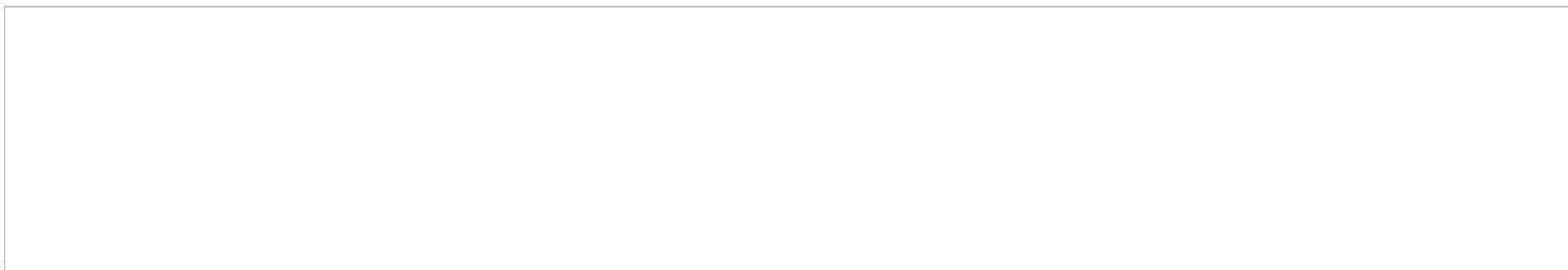
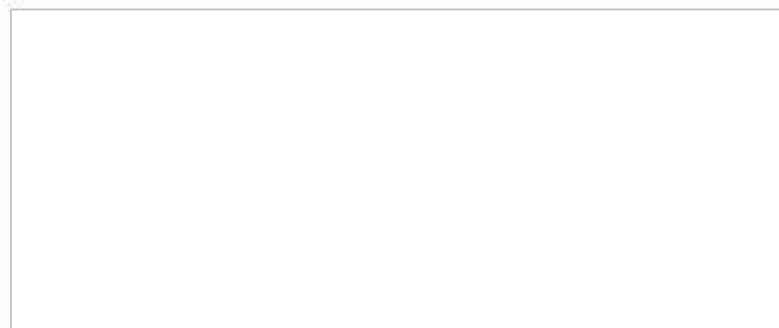
Em razão do aumento exponencial da transmissão do coronavírus, a Organização Mundial de Saúde, o Ministério da Saúde e demais autoridades sanitárias recomendaram o distanciamento social como a medida mais adequada para reduzir a propagação do vírus e, assim, diminuir o número de pessoas com a Covid-19, de maneira que o sistema de saúde, público e particular, possa atender à enorme demanda.

Nesse sentido, o Estado de São Paulo, através do **Decreto Estadual nº 64.994/20**, instituiu o *PLANO SÃO PAULO*, que, dentre outras medidas, prorrogou até o dia 15 de junho de 2020 a vigência da medida de quarentena instituída pelo Decreto n. 64.881, de 22 de março de 2020.

Além disso, o *PLANO SÃO PAULO* dividiu o Estado geograficamente pelas áreas de abrangência das Diretorias Regionais de Saúde, as quais, de acordo com a evolução da COVID19 e a capacidade de resposta do sistema de saúde, foram classificadas em 4 fases, que correspondem a diferentes níveis de restrição de serviços e atividades.

Dispõe ainda o Decreto do Executivo Estadual em seu

art 7º, que “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”.



Todavia, conforme primeira classificação, a DRS XII, na qual inserto o município de Ilha Comprida, foi classificado como fase 4 (vermelha), o qual não permite, por ora, a flexibilização das restrições.

Embora indesejadas, as restrições são importantes e imprescindíveis para reduzir a circulação e a aglomeração de pessoas e a propagação do coronavírus, adotadas em caráter excepcional e preventivo.

O contágio pelo novo coronavírus tem se expandido

mais atingido pelo coronavírus.

Por isso, as restrições de isolamento e quarentena, observando o decreto estadual e o PLANO SÃO PAULO, são necessárias neste momento.

Não obstante, contrariando todas as orientações e recomendações das autoridades sanitárias e sem embasamento em evidências científicas ou análises técnicas estratégicas em saúde, **o Poder Executivo local publicou os Decretos Municipais 996 e 997/2020, que flexibilizaram as medidas de restrição, possibilitando que salões de cabeleireiro, manicures, barbearias e salões de estéticas, academias de esportes e estúdios, imobiliárias e corretores de imóveis, engenheiros, arquitetos, cartório de notas e registro civil voltassem a funcionar.**

O Decreto Municipal incentiva o descumprimento das recomendações sanitárias e dos atos do Governo Estadual, gera intranquilidade na sociedade, estimula a circulação de pessoas e, assim, aumenta a disseminação do coronavírus. A omissão de providências contra aglomerações e contra a circulação de pessoas contribuirá para o aumento de contaminados pelo coronavírus e terá impacto direto na rede de saúde de todo o Estado. O incentivo à prática de atividades não essenciais resultará em

muitas mortes em nossa cidade e em muitos outros municípios paulistas.

2 – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA INCONSTITUCIONALIDADE

2.1 – Da autonomia do decreto municipal

Convém, de início, fixar a autonomia do Decreto impugnado que, na verdade, não regulamenta nenhuma Lei Municipal. Desta feita, o decreto não se reveste da característica regulamentadora da lei; ao contrário, adquire autonomia, tratando de tema não inserido em lei.

O Supremo Tribunal Federal tem admitido o controle concentrado de constitucionalidade quando o ato normativo se apresenta como decreto autônomo, o que dá margem a que seja ele examinado em face diretamente da Constituição.

2.2 – Da ausência de interesse local e da suplementação da lei federal

Segundo a Constituição Federal, o direito à vida é

inviolável (artigo 5º, *caput*) e a saúde é direito social (artigo 6º, *caput*). Por consequência, *"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**"***** (artigo 196).

Em igual sentido, a Lei Federal nº8.080/90 reafirma que *"**a saúde é um direito fundamental do ser humano**, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício".*

Como é sabido, a Constituição Federal inclui os Municípios como entes federativos. Ainda, estabeleceu a repartição de

competência com vistas a garantir autonomia entre os entes federativos e, ao mesmo tempo, alcançar o equilíbrio da Federação. Para tanto, é utilizado o princípio da predominância do interesse para nortear a repartição das competências entre os entes federados, de forma que aos Municípios são

afetas as matérias de nítido **interesse local**, bem como suplementar a legislação federal e a estadual **no que couber** (art. 30, incisos I e II da Constituição Federal).

Referidas expressões em destaque deixam claro que há limites para os Municípios, de forma que estes entes não devem afrontar os parâmetros fixados pela União ou Estados. Essa correlação busca evitar que o território nacional se transforme num conjunto de ilhas. No presente caso, considerando que a propagação do Sars-Cov-2 e o aumento da doença Covid-19 não respeitam limites territoriais, não se trata, portanto, de assunto meramente local.

Ademais, cumpre observar que o Supremo Tribunal Federal, na ADI 6341 e na ADPF 672, reconheceu a competência concorrente aos Estados e a competência **SUPLEMENTAR** aos Municípios para os atos legislativos e normativos referentes ao combate ao Coronavírus e à Covid-19, por força do disposto nos artigos 23, inciso II, 24, inciso XII, e 30, inciso II, da Constituição Federal. Tratando-se de competência municipal suplementar em matéria de saúde e considerando os termos dos Decretos nº 64.881/20 e nº64.994/20, **ao Município não é facultada a publicação de atos normativos que afastem as restrições estabelecidas pelo Governo Estadual.**

Dessa forma, além de violar o direito à saúde e o

direito à vida (artigos 5º, *caput*, 6º, *caput*, e 196/198, da CF, normas de reprodução obrigatória pelos Estados), o aludido Decreto Municipal também afronta o princípio federativo estampado no artigo 1º da Constituição Federal, uma vez que invade a competência já exercida pelo Estado de São Paulo.

MPSP

MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA

É certo que o Município goza de autonomia, mas não pode se afastar das balizas impostas pela Carta da República e pela Constituição Estadual. A respeito, expressamente consta do artigo 144 da Constituição do Estado que: *“Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”*.

O Decreto Municipal combatido invade competência federal e estadual, afasta-se do apontado artigo 144 e, igualmente, do artigo 111 da Constituição Estadual (*“A administração pública direta, indireta ou*

fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência”). Também macula o direito à saúde e à vida reconhecido nos artigos 219, 220, 221 e 222 da Constituição Estadual. Resta evidente a sua inconstitucionalidade.

Por tais motivos, o aludido Decreto Municipal está eivado de inconstitucionalidade, viola o princípio federativo e afronta os direitos fundamentais à saúde e à vida.

3 – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA RECOMENDAÇÃO

A recomendação, medida disponível ao Ministério Público para o exercício de suas funções constitucionais (artigos 127 e 129 da Constituição Federal), encontra amparo legal no artigo 27, parágrafo único, inciso, IV da Lei Federal nº8.625/93, no artigo 113, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº734/93, nos artigos 5º, 6º, inciso I, e 94/98 da Resolução nº484/06-CPJ e na Resolução nº164/17-CNMP. Trata-se de “instrumento destinado à orientação de órgãos públicos ou privados, para que sejam cumpridas normas relativas a direitos e deveres assegurados ou decorrentes das Constituições Federal e Estadual e serviços de relevância pública e social” (artigo 5º da Resolução nº484/06-CPJ).

O artigo 96 da Resolução nº484/06-CPJ expressamente faculta ao Membro do Ministério Público expedir recomendação para a alteração da legislação em vigor e para a efetividade de direitos constitucionais: *"Art. 96. O órgão do Ministério Público, com ou sem a realização de audiências públicas, também poderá expedir **recomendações aos órgãos ou entidades competentes, sugerindo a edição de normas, a alteração da legislação em vigor ou a adoção de medidas destinadas à efetividade dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, ou prevenção ou controle de irregularidades**"*.

Aqui, a recomendação é necessária para se garantir o direito à vida e o direito à saúde e para que seja respeitado o princípio federativo, tendo em vista que o Decreto Municipal afronta os artigos 5º, *caput*, 6º, *caput*, 23, inciso II, 24, inciso XII, 30, inciso II, e 196/198 da Constituição Federal e os artigos 111, 144 e 219/222 da Constituição Estadual.

Ante o exposto, para o respeito aos artigos 5º, *caput*, 6º, *caput*, 23, inciso II, 24, inciso XII, 30, inciso II, e 196/198 da Constituição Federal e aos artigos 111, 144, e 219/222 da Constituição Estadual, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, pelo Promotor de Justiça que esta subscreve, **RECOMENDA** ao **MUNICÍPIO DE ILHA COMPRIDA**,

de improbidade administrativa, notadamente o previsto no art. 11, da Lei 8429/92, **revogue os Decretos Municipais nº 996/2020 e 997/2020** e outros atos normativos que contrariem os princípios constitucionais mencionados ou que abrandem as medidas restritivas estabelecidas no Decreto Estadual nº64.881/20 e nº 64.994/20.

Nos termos do artigo 97 da Resolução nº484/06-CPJ, solicita o Ministério Público que, em 24 horas, V. Exa. informe, através do e-

mail pjiguape@mpsp.mp.br, a adoção das providências destinadas a atender à recomendação e à sua ampla divulgação pelos meios possíveis.

GLAUCO SOUZA Assinado de forma digital
por GLAUCO SOUZA
AZEVEDO:33621 AZEVEDO:33621422811
422811 Dados: 2020.06.03
10:06:33 -03'00'

Iguape, 03 de junho de 2020.

GLAUCO SOUZA AZEVEDO
Promotor de Justiça Substituto