

**EXCELENTÍSSIMO DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE
JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO****Protocolado SEI 29.0001.0026421.2020-70**

**CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÃO “BEM COMO OS
ESTABELECIMENTOS QUE TENHAM AUTORIZAÇÃO PREVISTA NESTE
DECRETO” CONSTANTE DO CAPUT DO ART. 2º E O ART. 4º-A, DO DECRETO
Nº 9.138, COM A REDAÇÃO CONFERIDA PELO DECRETO Nº 9.158, DE 21
DE ABRIL DE 2020, DO MUNICÍPIO DE ATIBAIA. POLÍCIA ADMINISTRATIVA.
ABRANDAMENTO DA QUARENTENA DO DECORRENTE DA PANDEMIA DO
COVID-19. VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO E À PARTILHA
CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM MATÉRIA DE SAÚDE.
OFENSA AOS PRINCÍPIOS DE PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO EM MATÉRIA DE
PROTEÇÃO À VIDA E À SAÚDE. VILIPÊNDIO À RAZOABILIDADE.**

1. A expressão “bem como os estabelecimentos que tenham autorização prevista neste Decreto” constante do *caput* do art. 2º e o art. 4º-A, ambos do Decreto nº 9.138, com a redação conferida pelo Decreto nº 9.158, de 21 de abril de 2020, determinaram o abrandamento da quarentena do Município de Atibaia, ao permitir o exercício de atividades por microempresas – ME, microempreendedores individuais – MEU e empresas de pequeno porte - EPP.

2. Cabível o controle concentrado de decreto municipal que, de forma autônoma, originária e abstrata, dispõe sobre direitos fundamentais relacionados à saúde, vida e locomoção, sem atentar ao pacto federativo e ao condomínio constitucional de competências legislativas em questão de proteção à saúde.

3. Aos Municípios não é autorizado afastar-se das diretrizes estabelecidas pela União e pelo Estado para proteção à saúde

decorrente da pandemia, cabendo-lhe apenas suplementá-las, para o fim de intensificar o nível de proteção por elas estabelecido, mediante a edição de atos normativos que venham a torná-las eventualmente mais restritivas.

4. O abrandamento de medidas de distanciamento social, como determinado no decreto municipal, em descompasso com as orientações da comunidade científica, coloca em risco os direitos fundamentais de proteção à vida e à saúde, além de não atender aos princípios da prevenção e precaução.

5. Abrandamento das medidas de isolamento social que não se mostra razoável e ponderado, contrariando os arts. 111 e 144 da Constituição do Estado, visto que substitui uma estratégia aceita como adequada para preservar um maior número de vidas por uma estratégia que arrefece inegavelmente o êxito no combate da epidemia.

6. Violação aos artigos 111, 144, 219, parágrafo único, 1, e 222, III, da Constituição Estadual.

○ **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, no exercício da atribuição prevista no art. 116, VI, da Lei Complementar Estadual n. 734, de 26 de novembro de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo), em conformidade com o disposto nos arts. 125, § 2º, e 129, IV, da Constituição Federal, e, ainda, nos arts. 74, VI, e 90, III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado, vem promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM PEDIDO LIMINAR**, em face da expressão “bem como os estabelecimentos que tenham autorização prevista neste Decreto” constante do *caput* do art. 2º e o art. 4º-A, ambos do Decreto nº 9.138, de 22 de março de 2020, com a redação conferida pelo Decreto nº 9.158, de 21 de abril de 2020, do Município de Atibaia, pelos fundamentos a seguir expostos:

I – OS PRECEITOS NORMATIVOS IMPUGNADOS

A título introdutório, é preciso relatar que, no dia 22 de março de 2020, o Prefeito Municipal de Atibaia editou o Decreto nº 9.138, que adotou medidas temporárias e emergenciais, no âmbito da administração municipal visando a prevenção da COVID-19.

No que interessa à presente ação, o Decreto nº 9.138 estabeleceu:

Art. 1º. As medidas para enfrentamento da emergência da saúde pública, sem prejuízo das anteriormente adotadas e publicadas por meio dos decretos nº 9.128/2020, com as alterações feitas pelo decreto nº 9.132/2020, e nº 9.137/2020, ficam definidas neste decreto.

Art. 2º. Ficam suspensas, no âmbito do município de Atibaia, no período das 00h00 do dia 24 de março até o dia 07 de abril de 2020, o atendimento presencial ao público em estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, de qualquer natureza, inclusive o consumo em bares, restaurantes, lanchonetes, cafés e similares, salões de beleza e centros estéticos, mesmo os instalados no interior de shopping center, mercado e afins, ressalvadas as atividades internas.

Parágrafo único. Os estabelecimentos comerciais poderão funcionar unicamente para prestar atendimentos ao cliente mediante entrega em domicílio (delivery), sem atendimento presencial e, os localizados nas rodovias, também mediante embalagem para viagem.

Art. 3º. Ficam excluídas da suspensão de que trata o artigo anterior:

I – hospitais, laboratórios e clínicas médicas, inclusive odontológicas, farmácias e revendedores de produtos médicos hospitalares e ortopédicos;

- II – estabelecimentos bancários, lotéricas, serviços postais, correspondente bancário e hotéis;
- III – mercados, mercearias, minimercados e supermercados, à exceção da praça de alimentação, bares, restaurantes, lanchonetes, cafés e similares;
- IV – padarias e lojas de conveniência (exclusivamente para vendas de produtos);
- V – açougues e peixarias;
- VI – clínicas veterinárias, agropecuária e pet shops;
- VII – táxis e aplicativos de transporte;
- VIII – serviços de call center;
- IX – bancas de jornais;
- X – postos de combustível e derivados;
- XI – transporte e entrega de cargas em geral;
- XII – oficinas de mecânica automotiva, inclusive funilarias e borracharias;
- XIII – transporte público;
- XIV – serviços de segurança privada;
- XV – distribuidora de material de construção;
- XVI – lavanderias, empresas de limpeza, manutenção e zeladoria;
- XVII – empresas e distribuição e fornecimento de água mineral e gás de cozinha;
- XVIII – produção, distribuição, comercialização e entrega, realizadas presencialmente ou por meio de comércio eletrônico, de produtos de saúde, higiene, alimentos e bebidas;
- XIX – serviços funerários;

XX – captação, tratamento de esgoto e coleta de lixo;

XXI – serviços de iluminação pública;

XXII – meios de comunicação social;

XXIII – Feiras livres, diurna e noturna, exclusivamente para a comercialização de produtos in natura (frutas, legumes e hortaliças), com observância dos protocolos de higiene e afastamento das barracas, sob orientação da Secretaria de Desenvolvimento Econômico – SEDEC, de modo a não causar aglomeração de pessoas.

Art. 4º. Os estabelecimentos que permanecerem aberto, deverão providenciar para que as pessoas – clientes e funcionários – fiquem a uma distância mínima de 2 metros uma das outras.

Art. 5º. Fica restrito o uso do velório municipal no período das 7h00 às 17h00, com a presença de no máximo 10 pessoas, por sala, preferencialmente familiares, com tempo máximo de 4 horas para o velório e sepultamento até as 16h30.

Art. 6º. Fica restrito o acesso nas sessões de licitações, com a presença de apenas uma pessoa por empresa licitante.

Art. 7º. Fica proibido o uso de vias, logradouros e praças públicas para a realização de manifestações e atividades culturais, recreação, atividades religiosas, entre outras ações de cunho coletivo, no âmbito do Município de Atibaia, com exceção de atividades da Secretaria Municipal de Saúde, e o acesso, ainda que individual, nos parques e jardins públicos, inclusive no entorno dos lagos públicos.

Art. 8º. O acesso à cidade de Atibaia fica restrito:

I – aos moradores e proprietários de empresas e ou comércio instalados na cidade e respectivos funcionários;

II – profissionais da saúde e de segurança;

III – transportadores de carga em geral, inclusive de valores;

Art. 9º. A Concessionária do Transporte Coletivo Municipal deverá adotar medidas para redução da frota circulante urbana em 50% (cinquenta por cento) nos dias úteis, nos horários “entre picos” (manhã e tarde), após autorização a ser realizada pela Secretaria Municipal de Mobilidade e Planejamento Urbano, mantendo-se inalteradas as escalas nos horários de “pico”, sábados, domingos e feriados, com prévias medidas de orientação e informação das alterações à população.

Art. 10. Ficam suspensos os serviços e a cobrança das tarifas do sistema rotativo de estacionamento – ZONA AZUL, durante o período de fechamento do comércio.

Art. 11. Os servidores e empregados públicos que regressarem de viagem internacional, nos últimos cinco dias, ou que venham a regressar, durante a vigência deste Decreto, deverão ser afastados do trabalho, sem prejuízo de sua remuneração, pelo período mínimo de sete dias ou conforme determinação médica.

Art. 12. Fica recomendado aos hotéis, pousadas e similares a suspensão de recebimento de novos hóspedes.

Art. 13. Fica ratificado, por prazo indeterminado ou enquanto perdurar o estado de emergência de saúde pública e a partir de zero horas do dia 23 de março do corrente ano, o ingresso no município de Atibaia de quaisquer veículos de transporte coletivo intermunicipal de passageiros, incluído o transporte interestadual, bem como os para fins turísticos, inclusive por meio de vans, ressalvados os autorizados e previamente credenciados pelo Poder Público Municipal.

Art. 14. Deverá a Secretaria de Mobilidade e Planejamento Urbano adotar providências para o transporte de ida e volta ao trabalho, tanto quanto possível, dos servidores da rede municipal de saúde, pública e privada, com utilização da frota municipal.

Art. 15. As agências bancárias, os supermercados, as farmácias/drogarias e as agências do correio devem adotar medidas para evitar aglomeração nas áreas internas e externas do estabelecimento, de modo que as pessoas – clientes e funcionários – fiquem a uma distância mínima de 2 metros uma das outras, restringindo o atendimento a (uma) pessoa por família, assim como adotar medidas de assepsia e disponibilização de álcool em gel a todos, sob pena de suspensão do alvará de funcionamento.

Art. 16. Ficam ratificadas as decisões do Centro de Operações Emergenciais COVID-19 – COE, criado pelo decreto nº 9.128/2020 e a situação de emergência declarada no Decreto nº 9.137/2020.

Art. 17. A fiscalização das disposições deste decreto será exercida pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico – SEDEC, Secretaria de Saúde e Secretaria de Segurança Pública, que poderão trabalhar em conjunto com os demais órgãos de fiscalização e as forças policiais estaduais, por meio da aplicação de suas legislações específicas, que ficam autorizados a orientar a população a permanecer em suas casas e evitar aglomerações, podendo, para tanto, determinar a dispersão de pessoas ainda que em locais abertos e ao ar livre, inclusive em face do disposto nos artigos 268 a 330 do Código Penal.

Art. 18. Este decreto entra em vigor na data de sua publicação, podendo ser alterado a qualquer momento, se conveniente o oportuno.

Todavia, em razão do advento do **Decreto nº 9.158, de 21 de abril de 2020, do Município de Atibaia**, as medidas determinadas para reduzir a circulação de pessoas no território municipal foram abrandadas, nos seguintes termos:

Art. 1º. Fica alterado o caput do artigo 2º do Decreto nº 9.138, de 22 de março de 2020, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º. Ficam suspensas, no âmbito do município de Atibaia, no período das 00h00 do dia 24 de março até o dia 10 de maio de 2020, o atendimento presencial ao público em estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, de qualquer natureza, inclusive o consumo em bares, restaurantes, lanchonetes, cafés e similares, salões de beleza e centros estéticos, mesmo os instalados no interior de shopping center, mercado e afins, ressalvadas as atividades internas, bem como os estabelecimentos que tenham autorização prevista neste Decreto.”

Art. 2º. Ficam acrescentados os artigos 4º- A, 17- A e 17-B no Decreto nº 9.138, de 22 de março de 2020, com a seguinte redação:

“Art. 4º- A. Sem prejuízo da suspensão das atividades no período da quarentena, as microempresas – ME, os micro empreendedores individuais – MEI e Empresas de Pequeno Porte – EPP poderão fazer o atendimento presencial, desde que:

- I – observem todas as medidas de natureza sanitária peculiares a cada atividade;
- II – mantenham no máximo três (3) funcionários, nestes incluídos proprietários e ou sócios, por turno de serviço;
- III – atendam, cada qual, um único cliente por vez;

IV – coíbam o trabalho de funcionários e proprietários de idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, gestantes ou portadores de doenças crônicas;

V – organizem o fluxo de entrada e saída de pessoas, de forma evitar o contato físico entre elas;

VI – promovam o controle na área externa do estabelecimento a fim de evitar aglomeração em fila de espera, mantendo, se for o caso, colaborador para sua organização;

VII – assegure a ventilação e higienização completa do ambiente, em todas as suas áreas internas e externas;

VIII – possibilitem horário de atendimento alongado, se for o caso, para evitar aquecimento de clientes;

IX – disponibilizem álcool em gel a 70% para os consumidores e máscara facial para os seus colaboradores;
e

X – executem a higienização frequente das superfícies de toques como máquinas de cartão, telefones e outros.

Parágrafo único. O estatuído no caput deste artigo não se aplica aos estabelecimentos e prestadores de serviços cujas atividades exijam o uso comunitário ou rotativo dos equipamentos e o consumo de alimentos ou bebidas no local.”

(...)

Art. 17 – A. O descumprimento das regras gerais e/ou específicas determinadas neste Decreto importará na suspensão do alvará de funcionamento, com imediato fechamento administrativo do estabelecimento.

Art. 17 – B. A partir das 00 horas do dia 23 de abril de 2020, e por tempo indeterminado, torna-se obrigatório o uso

de máscaras ou cobertura sobre o nariz e a boca em todos os espaços públicos, equipamentos de transporte público coletivo e estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços no Município.

Art. 3º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

II – O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE

Com efeito, a expressão “bem como os estabelecimentos que tenham autorização prevista neste Decreto” constante do *caput* do art. 2º e o art. 4º-A, do Decreto nº 9.138, na redação conferida pelo Decreto nº 9.158, de 21 de abril de 2020, do Município de Atibaia, são verticalmente incompatíveis com os seguintes preceitos da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis por força do seu art. 144:

Artigo 111 – 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.

(...)

Artigo 144 - 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.

(...)

Artigo 219 - A saúde é direito de todos e dever do Estado.

Parágrafo único - Os Poderes Públicos Estadual e Municipal garantirão o direito à saúde mediante:

I - políticas sociais, econômicas e ambientais que visem ao bem-estar físico, mental e social do indivíduo e da coletividade e à redução do risco de doenças e outros agravos;

(...)

Artigo 222 - As ações e os serviços de saúde executados e desenvolvidos pelos órgãos e instituições públicas estaduais e municipais, da administração direta, indireta e fundacional, constituem o sistema único de saúde, nos termos da Constituição Federal, que se organizará ao nível do Estado, de acordo com as seguintes diretrizes e bases:

(...)

III - integração das ações e serviços com base na regionalização e hierarquização do atendimento individual e coletivo, adequado às diversas realidades epidemiológicas;

O artigo 144 da Constituição Estadual, ademais, é norma constitucional estadual remissiva da Constituição Federal, incorporando normas de reprodução obrigatória, e permitindo a jurisdição constitucional estadual sob esse aspecto consoante assentado em sede de repercussão geral (Tema 484). No caso, os preceitos da Constituição Federal envolvidos são os seguintes:

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

(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

(...)

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.

(...)

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

III – ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA: DECRETO AUTÔNOMO

O Decreto Municipal nº 9.138/2020 dispõe acerca de medidas voltadas ao enfrentamento do COVID-19, cuidando, originariamente, sobre direitos fundamentais relacionados à saúde, vida e locomoção.

É adequada a via de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade para sindicarem o referido decreto, em razão de sua **natureza autônoma** e não regulamentar.

O Supremo Tribunal Federal “firmou o entendimento de que não cabe ação direta de inconstitucionalidade contra decreto que regulamenta lei, ou porque, havendo divergência entre aquele e esta, a questão se situa primariamente no terreno da legalidade, ou porque, sendo a norma daquele mera reprodução da desta, a inconstitucionalidade a ser atacada é da norma legal e só por via de consequência se reflete na norma do Decreto que a reproduz” (ADI 2.121/SC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 15-12-2000) .

Contudo, o próprio Supremo Tribunal Federal **excepcionou o cabimento da ação direta de inconstitucionalidade que tenha como objeto decreto (ou regulamento) autônomo** (que não regulamenta lei), o que viabilizaria o seu exame de constitucionalidade por ação direta. Nesse sentido:

“EMENTA - I. Ação direta de inconstitucionalidade: objeto. Tem-se objeto idôneo à ação direta de inconstitucionalidade quando o decreto impugnado não é de caráter

regulamentar de lei, mas constitui ato normativo que pretende derivar o seu conteúdo diretamente da Constituição.” (ADI 1.590/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 15-08-1997).

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO N. 4.264/1995 DA BAHIA. DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Cabe ação direta de inconstitucionalidade contra decreto autônomo. 2. Decreto do Governador da Bahia determinante aos secretários e dirigentes da Administração Pública direta de convocação para grevistas reassumirem seus cargos, instauração de processo administrativo disciplinar, desconto em folha de pagamento dos dias de greve e contratação temporária de servidores não contrariam os arts. 9º, 22, inc. I, e 37, incs. VII e IX, da Constituição da República. Precedentes. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente” (ADI 1.335-BA, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, 13-06-2018)

Até mesmo os decretos regulamentares, nos casos em que traduzam extrapolação de competências constitucionais, perdem sua natureza regulamentar e passam a ostentar caráter autônomo na parte em que inovam no ordenamento jurídico, admitindo, quanto a esta parcela, o controle concentrado de constitucionalidade, conforme pacífico entendimento do Supremo Tribunal Federal. Neste sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. EDUCAÇÃO NACIONAL. SISTEMA DE ENSINO DO EXÉRCITO. COLÉGIOS MILITARES. ORGANIZAÇÃO MILITAR. ESTABELECIMENTO OFICIAL DE ENSINO. GRATUIDADE. DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO. ENSINO BÁSICO. QUOTA MENSAL ESCOLAR. REGIME JURÍDICO. LEI 9.786/1999. PORTARIA 42/2008

DO COMANDANTE DO EXÉRCITO. REGULAMENTO DOS COLÉGIOS MILITARES. 1. A presente ação direta de inconstitucionalidade é plenamente cognoscível, **tendo em conta que eventual extrapolação de competência regulamentar caracteriza objeto de ação direta na condição de decreto autônomo impugnável por via do controle abstrato de constitucionalidade, ao supostamente instituir tributo mediante ato infralegal.** Precedentes.

(...)

Assim, há controvérsia jurídica suscitada em abstrato acerca de diploma legislativo com aptidão para instaurar processo de índole objetiva perante esta Corte. Na seara dos autos, abrem-se duas possibilidades interpretativas no que se refere à cognoscibilidade da portaria impugnada: ou ela vem a regulamentar os dispositivos legais atacados, de modo a tratar de sua fiel execução, consoante o disposto no art. 84, IV, da Carta Constitucional, logo a eventual declaração de inconstitucionalidade se daria por arrastamento; **ou o Comandante do Exército extrapolou suas competências constitucionais, ao instituir tributo mediante ato infralegal, inovando no ordenamento jurídico, o que caracteriza decreto autônomo passível de impugnação por via do controle abstrato de constitucionalidade na esteira da jurisprudência do STF.**” (ADI 5082, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, 24-10-2018)

De qualquer maneira, é assente a admissibilidade de ação direta de inconstitucionalidade em face de decreto:

“AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA QUE QUESTIONA A CONSTITUCIONALIDADE DE DECRETO ESTADUAL. FUNÇÃO NORMATIVA, REGULAMENTO E

REGIMENTO. ATO NORMATIVO QUE DESAFIA O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE CONCENTRADO. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. ARTIGO 102, INCISO I, ALÍNEA "a", DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. REFORMA DO ATO QUE NEGOU SEGUIMENTO À ADI. 1. Estão sujeitos ao controle de constitucionalidade concentrado os atos normativos, expressões da função normativa, cujas espécies compreendem a função regulamentar (do Executivo), a função regimental (do Judiciário) e a função legislativa (do Legislativo). Os decretos que veiculam ato normativo também devem sujeitar-se ao controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal. 2. O Poder Legislativo não detém o monopólio da função normativa, mas apenas de uma parcela dela, a função legislativa. 3. Agravo regimental provido." (STF, ADI 2.950 AgR/RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 06-10-2004, DJ 09-02-2007, p. 16)

É relevante tecer distinção entre atos normativos e atos administrativos e, em seguida, entre atos normativos primários e secundários.

Atos administrativos *stricto sensu* são declarações unilaterais de vontade do Estado destinadas à criação, modificação ou extinção de situações ou relações jurídicas, com produção de efeitos concretos, determinados, diretos e específicos, enquanto atos normativos editados pela Administração Pública se denotam por suas características de **abstração, generalidade e indeterminação**. Além disso, atos normativos da Administração Pública possuem o predicado da **repetição indefinida no tempo**, diferentemente dos atos administrativos gerais ou singulares que se exaurem com a produção de seus efeitos. Por isso, aqueles têm eficácia até sua revogação.

Como é sabido, o Supremo Tribunal Federal se pronuncia favoravelmente à sindicância objetiva de constitucionalidade de atos normativos que tenham as

características de abstração, generalidade e indeterminação, consoante reiteradas decisões:

“1. O ato normativo de que cuida o artigo 102, I, a, da Constituição Federal, apto a promover a atuação deste Supremo Tribunal Federal em sede de ação direta de inconstitucionalidade, deve i) ser proveniente do Poder Público federal ou estadual; ii) violar, em tese, diretamente o texto constitucional; e iii) possuir generalidade e abstração, o que afasta do objeto da fiscalização abstrata os atos normativos secundários e os atos de efeitos concretos.” (STF, ADI 6079 AgR / DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, 14-02-2020, DJe 06-03-2020)

É certo que a determinabilidade dos destinatários da norma retira sua abstração quando os destinatários são individualizados pelo ato, que passa a ter efeitos concretos, porém, o Supremo Tribunal Federal tem entendimento “consolidado no sentido de que o fato de uma lei possuir destinatários determináveis não retira seu caráter abstrato e geral, tampouco a transforma em norma de efeitos concretos” (STF, RE 1186465 AgR / TO, 1ª Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes, 08-10-2019, DJe 12-11-2019). E não se olvide, ademais, que, conforme decidido, há outro fator empolgante, consistente na controvérsia constitucional abstratamente suscitada:

“O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto.” (RTJ 206/232)

De qualquer modo, é inconcusso que o ato normativo para o fim da jurisdição constitucional demanda **densidade normativa**, resultante da autonomia

jurídica e dos coeficientes de abstração, generalidade, impessoalidade. Neste sentido:

“O controle concentrado de constitucionalidade somente pode incidir sobre atos do Poder Público revestidos de suficiente densidade normativa. A noção de ato normativo, para efeito de fiscalização abstrata, pressupõe, além da autonomia jurídica da deliberação estatal, a constatação de seu coeficiente de generalidade abstrata, bem assim de sua impessoalidade. Esses elementos – abstração, generalidade, autonomia e impessoalidade – qualificam-se como requisitos essenciais que conferem, ao ato estatal, a necessária aptidão para atuar, no plano do direito positivo, como norma revestida de eficácia subordinante de comportamentos estatais ou determinante de condutas individuais. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem ressaltado que atos estatais de efeitos concretos não se expõem, em sede de ação direta, à fiscalização concentrada de constitucionalidade. A ausência do necessário coeficiente de generalidade abstrata impede, desse modo, a instauração do processo objetivo de controle normativo abstrato.” (STF, ADI 2630 AgR / RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 16-10-2014, DJe 05-11-2014).

À luz do critério da inovação na ordem jurídica se arquiteta a distinção entre atos normativos da Administração Pública em graus primário e secundário. Havendo criação de direito novo, trata-se de ato normativo primário, cujo fundamento repousa diretamente na Constituição, eis que não exige intermediação legislativa infraconstitucional. Assim os regulamentos autônomos ou independentes. Diversamente, os atos normativos secundários – também denominados regulamentos executivos (ou de fiel execução) – são aqueles que têm a missão de explicitação do conteúdo e do alcance da lei e viabilização de sua exequibilidade; são atos acessórios, dependentes, subordinados, vinculados,

que não criam direito novo, e que não podem ser *contra legem* nem *praeter legem*, porque seu pressuposto é lei.

Os dispositivos do decreto ora impugnados disciplinam, originalmente, o exercício e limites a direitos fundamentais relacionados à saúde, vida e liberdade de locomoção, **não se tratando de decreto regulamentar, mas, de norma municipal autônoma e abstrata que dispõe sobre medidas voltadas ao enfrentamento do COVID-19 no Município de Atibaia**, na qual ignorados preceitos constitucionais relacionados à divisão de competência legislativa e, ainda, à proteção da vida e da saúde, com ofensa aos artigos 5º, 24, XII, 30, II, e 196 a 198 da Constituição Federal e aos artigos 111, 144, 219, parágrafo único, 1 e 222, III, da Constituição Estadual.

Não se trata de eventual crise de legalidade do decreto com a Lei Federal nº 13.979/2020 ou com o Decreto Estadual nº 64.881, de 22 de março de 2020, havendo **a aptidão do controle concentrado de constitucionalidade no qual se busca sindicat desrespeito ao pacto federativo e às normas constitucionais de divisão de competência legislativa em matéria de saúde.**

Inexiste dúvida acerca da possibilidade de se analisar **a inconstitucionalidade de ato normativo municipal que extrapole a partilha constitucional de competência**, tarefa que, à evidência, pode demandar a análise de eventual lei federal ou estadual relacionada à matéria, não como parâmetro de controle, mas, sim, para se perscrutar a ofensa ao pacto federativo.

A análise da invasão da competência legislativa passa pelo confronto de eventual ato normativo exarado pelo ente federativo que teve sua competência usurpada. Para ilustrar, destacam-se os temas de **Repercussão Geral nº 145 e 967** que têm como objeto justamente a repartição constitucional de competência legislativa. Tais teses foram forjadas com base em recursos extraordinários interpostos em ações direta de inconstitucionalidade que tramitaram no Tribunal de Justiça e que discutiam justamente a constitucionalidade ou não de atos

normativos municipais transgressores da competência legislativa da União ou dos Estados. Assim enunciam as respectivas teses:

“O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal).” (Tema 145)

“1. A proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência; e 2. **No exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (CF/1988, art. 22, XI).**” (Tema 967)

Precedentes deste Colendo Órgão Especial admitem o processamento de ação direta de inconstitucionalidade em face de ato normativo municipal por invasão da competência legislativa da união:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei n. 8.098, de 27 de novembro de 2013, do Município de Jundiaí, que regula o uso de percloroetileno por lavanderias. I. VÍCIO DE INICIATIVA Legislação que, ao determinar que toda lavanderia a seco instalada em ambientes de acesso público onde funcione aparelho de ar condicional só possa utilizar produtos contendo percloroetileno se contar com sistema de absorção de gases capaz de esgotar o residual desse produto que ficar armazenado no tambor de lavagem, não dispôs sobre a estrutura ou a atribuição de órgãos públicos nem sobre o regime jurídico de servidores públicos, matérias

efetivamente de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Lei que não interfere na gestão administrativa do Município Situação ligada ao exercício do poder de polícia Inexistência de vício de iniciativa. **II. OFENSA AO PACTO FEDERATIVO Desrespeito aos artigos 144 da Constituição Estadual e 24, incisos V, VI, VIII e XII, da Constituição Federal Não cabe à Municipalidade regular medidas de proteção à saúde dos trabalhadores e de consumidores nem de proteção ao meio ambiente em razão do exercício da atividade econômica de prestação de serviços de lavanderia, na medida em que se trata matéria de interesse geral, que exige uma disciplina uniforme para toda a Federação Ausência de interesse local Invasão da competência legislativa privativa da União, ofendendo o princípio federativo Inconstitucionalidade configurada Ação julgada procedente.” (ADI 2089702-59.2019.8.26.0000, Rel. Des. Moacir Peres, 18-09-2019 – g.n.)**

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de São Paulo. Lei nº 16.901, de 05 de junho de 2018, que revoga a Lei nº 12.609, de 06 de maio de 1998 e altera a Lei nº 14.766, de 18 de junho de 2008, a fim de proibir “a utilização de motocicletas para o transporte de passageiros (moto-táxi), bem como para o transporte de material inflamável ou que possa pôr em risco a segurança do munícipe”. **PRELIMINAR DE CARÊNCIA DA AÇÃO. Alegação de que o controle abstrato de leis municipais somente pode ser exercido mediante confronto com a Constituição Estadual (art. 125, § 2º); e que, por isso, seria inadmissível invocar como paradigma constitucional, no caso, a disposição do artigo 22, incisos IX e XI, da Carta Federal, ainda que se argumente com a norma de**

regulamentação indireta do artigo 144 da Constituição Estadual. Rejeição. Regras de competência legislativa que traduzem verdadeiro instrumento de calibração do pacto federativo. Vale dizer, como normas centrais da Constituição Federal, “reproduzidas, ou não” na Constituição Estadual, “incidirão sobre a ordem local” , assim como ocorre com aquelas que dispõem sobre a livre iniciativa e os valores sociais do trabalho, tudo por força do princípio da simetria, a fim de conservar o modelo federalista e os padrões estruturantes do Estado, daí a pertinência de utilização de dispositivos dessa natureza (centrais e estruturantes) no controle abstrato de normas municipais com base na norma remissiva do artigo 144 da Constituição Estadual. Preliminar afastada. **Normas infraconstitucionais. Dispositivos que, na verdade, não foram indicados como parâmetro de controle, mas apenas para demonstrar que a União já exerceu sua competência legislativa privativa sobre a matéria; e que os entes federativos não podem dispor de forma contrária à legislação federal. Preliminar de carência da ação rejeitada também sob esse aspecto.**

MÉRITO. Alegação de ofensa ao princípio do pacto federativo. Reconhecimento. Norma impugnada que não se restringiu a regulamentar questões de mobilidade urbana e segurança viária, mas, em plano bem mais abrangente, estabeleceu regramento próprio (inexistente no âmbito federal) para proibir o transporte privado de passageiros por meio de motocicleta, em evidente usurpação da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes da política nacional de transporte (CF, art. 22, IX) e sobre trânsito e transporte (CF, artigo 22, XI). União que no exercício de sua competência legislativa privativa já editou a Lei nº 12.009/2009 (regulamentando o exercício das atividades de motofrete e mototaxista) e a Lei nº

12.587/2012 (dispondo sobre política nacional de mobilidade urbana). [...] **No mesmo sentido é o ensinamento de Alexandre de Moraes, para quem a competência suplementar dos municípios consiste “na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local” . [...] Ação julgada procedente.”** (ADI 2110503-93.2019.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, 11-09-2019 – g.n.)

A indicação da Lei Federal ou do Decreto Estadual tem, portanto, o único condão de explicitar o exercício da competência legislativa pela União e pelo Estado, a impor **bloqueio legislativo** ao Município, não obstante o controle concentrado de constitucionalidade.

Em palavras singelas, busca-se na espécie o reconhecimento da inconstitucionalidade de dispositivos de decreto municipal autônomo que, ao disporem sobre medidas voltadas ao enfrentamento do COVID-19, cuidando de temas afetos a direitos fundamentais de assento constitucional (saúde, vida e locomoção), desrespeitaram o **pacto federativo e a divisão espacial do poder instrumentalizada na partilha constitucional de competências legislativas, e vilipendiaram os direitos à vida e à saúde com agravo à razoabilidade.**

Adequado, portanto, o aviamento da ação direta de inconstitucionalidade

IV – O PRINCÍPIO FEDERATIVO E A REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS DE PROTEÇÃO À SAÚDE

A saúde é direito fundamental reconhecido pela Carta Constitucional de 1988, que, em seu art. 196, impôs ao poder público o dever de assegurar sua proteção, promoção e recuperação, “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 tanto, o traçado de competências normativas, dentro da **competência material comum**, composta pelo feixe de atribuições de execução exercitáveis em **condomínio** por todos os integrantes da federação, convocados para atuação conjunta e permanente, impõe competir a todos os entes federados o cuidado à saúde (Constituição Federal, art. 23, II).

De outro lado, no campo da **competência legislativa**, a Carta Federal estabeleceu competir **concorrentemente** à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII), sendo o modelo de **condomínio legislativo** norteado pelo princípio da predominância de interesse, no qual caberá: à União editar normas gerais que imprimam coordenação nacional (§ 1º do art. 24); aos Estados regular matéria de interesse regional, suplementando as normas gerais nacionais (§ 2º do art. 24); e ao Municípios legislar sobre assuntos de interesse local (inc. I do art. 30), observadas as regras federais e estaduais fixadas sobre a matéria, a título suplementar (inc. II do art. 30).

Assentadas essas premissas, observa-se que o legislador federal, a quem compete estabelecer normas gerais sobre a matéria, editou a **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, regulando as ações e serviços públicos em todo o território nacional.

Nos arts. 16 a 19, referida lei federal desenhou as áreas de atuação de cada ente federado em matéria de saúde, inserindo, no campo reservado à direção nacional do SUS (Sistema Único de Saúde), a coordenação do sistema de vigilância epidemiológica e a coordenação e execução das respectivas ações, especialmente nos casos excepcionais passíveis de gerar “agravos inusitados à saúde” ou “risco de disseminação nacional”, *verbis*:

Art. 16. A direção nacional do Sistema Único da Saúde (SUS) compete:

(...)

III - definir e coordenar os sistemas:

a) de redes integradas de assistência de alta complexidade;

b) de rede de laboratórios de saúde pública;

c) de vigilância epidemiológica; e

d) vigilância sanitária;

(...)

VI - coordenar e participar na execução das ações de vigilância epidemiológica;

(...)

Parágrafo único. A União poderá executar ações de vigilância epidemiológica e sanitária em circunstâncias especiais, como na ocorrência de agravos inusitados à saúde, que possam escapar do controle da direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) ou que representem risco de disseminação nacional.

A fim de regulamentar o parágrafo único do artigo 16 da Lei nº 8.080/90, foi editado o **Decreto federal nº 7.616, de 17 de novembro de 2011**, que dispôs sobre a “declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – ESPIN”, elencando as hipóteses de adoção da medida, dentre elas a ocorrência de surtos ou epidemias com risco de disseminação nacional:

Art. 3º A ESPIN será declarada em virtude da ocorrência das seguintes situações:

I - epidemiológicas;

II - de desastres; ou

III - de desassistência à população.

§ 1º Consideram-se situações epidemiológicas, para os fins de aplicação do inciso I do caput, os surtos ou epidemias que:

I - apresentem risco de disseminação nacional;

II - sejam produzidos por agentes infecciosos inesperados;

III - representem a reintrodução de doença erradicada;

IV - apresentem gravidade elevada; ou

V - extrapolem a capacidade de resposta da direção estadual do Sistema Único de Saúde – SUS.

À vista da Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional, pela Organização Mundial de Saúde – OMS, em 30 de janeiro de 2020, o Ministro da Saúde determinou a declaração de ESPI em virtude do crescimento dos casos no território brasileiro, fazendo-o por meio da **Portaria nº 188, de 03 de fevereiro de 2020**:

O MINISTRO DE ESTADO DA SAÚDE, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I e II do parágrafo único do art. 87 da Constituição, e

Considerando a Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional pela Organização Mundial da Saúde em 30 de janeiro de 2020;

Considerando que o evento é complexo e demanda esforço conjunto de todo o Sistema Único de Saúde para identificação da etiologia dessas ocorrências e adoção de medidas proporcionais e restritas aos riscos;

Considerando que esse evento está sendo observado em outros países do continente americano e que a investigação local demanda uma resposta coordenada das ações de saúde de competência da vigilância e atenção à saúde, entre as três esferas de gestão do SUS;

Considerando a necessidade de se estabelecer um plano de resposta a esse evento e também para estabelecer a estratégia de acompanhamento aos nacionais e estrangeiros que ingressarem no país e que se enquadrarem nas definições de suspeitos e confirmados para Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV); e

Considerando que a situação demanda o emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública, resolve:

Art. 1º Declarar Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional conforme Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011;

Art. 2º Estabelecer o Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE-nCoV) como mecanismo nacional da gestão coordenada da resposta à emergência no âmbito nacional.

Parágrafo único. A gestão do COE estará sob responsabilidade da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS/MS).

Art. 3º Compete ao COE-nCoV:

I- planejar, organizar, coordenar e controlar as medidas a serem empregadas durante a ESPIN, nos termos das diretrizes fixadas pelo Ministro de Estado da Saúde;

II- articular-se com os gestores estaduais, distrital e municipais do SUS;

III- encaminhar ao Ministro de Estado da Saúde relatórios técnicos sobre a ESPIN e as ações administrativas em curso;

IV - divulgar à população informações relativas à ESPIN; e

V - propor, de forma justificada, ao Ministro de Estado da Saúde:

- a) o acionamento de equipes de saúde incluindo a contratação temporária de profissionais, nos termos do disposto no inciso II do caput do art. 2º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993;
- b) a aquisição de bens e a contratação de serviços necessários para a atuação na ESPIN;
- c) a requisição de bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, nos termos do inciso XIII do caput do art. 15 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990; e
- d) o encerramento da ESPIN.

Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Ainda em decorrência da expansão da pandemia, o legislador federal editou a **Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020**, alterada pela **Medida Provisória nº 926/20**, que estabeleceu conjunto de medidas a serem implementadas pelo poder público com vistas ao “enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”.

No art. 3º, referido ato normativo estabeleceu que, para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, **as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências**, medidas de isolamento, **quarentena** e restrição temporária de locomoção interestadual e intermunicipal, dentre outras, a serem determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde, devendo ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública:

Art. 3º. 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:

I - isolamento;

II - quarentena;

III - determinação de realização compulsória de:

a) exames médicos;

b) testes laboratoriais;

c) coleta de amostras clínicas;

d) vacinação e outras medidas profiláticas; ou

e) tratamentos médicos específicos;

IV - estudo ou investigação epidemiológica;

V - exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver;

VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de:

a) entrada e saída do País, e

b) locomoção interestadual e intermunicipal;

VII - requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa; e

VIII - autorização excepcional e temporária para a importação de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa, desde que:

a) registrados por autoridade sanitária estrangeira; e

b) previstos em ato do Ministério da Saúde.

§ 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.

Os §§ 7º e 8º do art. 3º da Lei nº 13.979/20, por sua vez, determinam que a medida citada no inciso II, qual seja, **a quarentena, poderá ser adotada pelos gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde, sempre resguardados o exercício de funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais.**

Dentro do exercício da competência legislativa concorrente e no campo autorizado pela Lei nº 13.979/20, o Governador do Estado de São Paulo editou o **Decreto nº 64.881, de 22 de março de 2020**, determinando quarentena no território bandeirante, nos seguintes termos:

Considerando a Portaria MS nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, por meio da qual o Ministro de Estado da Saúde declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo Novo Coronavírus;

Considerando que a Lei federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, ao dispor sobre medidas para o enfrentamento da citada emergência, incluiu a quarentena (art. 2º, II), a qual abrange a “restrição de atividades [...] de maneira a evitar possível contaminação ou propagação do coronavírus”;

Considerando que, nos termos do artigo 3º, § 7º, inciso II, da aludida lei federal, o gestor local de saúde, autorizado pelo Ministério da Saúde, pode adotar a medida da quarentena;

Considerando que nos termos do artigo 4º, §§ 1º e 2º, da Portaria MS nº 356, de 11 de março de 2020, o Secretário de Saúde do Estado ou seu superior está autorizado a determinar a medida de quarentena, pelo prazo de 40 (quarenta) dias;

Considerando o disposto no Decreto federal nº 10.282, de 20 de março de 2020, em especial o rol de serviços públicos e atividades essenciais de saúde, alimentação, abastecimento e segurança;

Considerando a recomendação do Centro de Contingência do Coronavírus, instituído pela Resolução nº 27, de 13 de março de 2020, do Secretário de Estado da Saúde, que aponta a crescente propagação do coronavírus no Estado de São Paulo, bem assim a necessidade de promover e preservar a saúde pública;

Considerando a conveniência de conferir tratamento uniforme às medidas restritivas que vêm sendo adotadas por diferentes Municípios, Decreta:

Artigo 1º - Fica decretada medida de quarentena no Estado de São Paulo, consistente em restrição de atividades de maneira a evitar a possível contaminação ou propagação do coronavírus, nos termos deste decreto.

Parágrafo único – A medida a que alude o “caput” deste artigo vigorará de 24 de março a 7 de abril de 2020.

Artigo 2º - Para o fim de que cuida o artigo 1º deste decreto, fica suspenso:

I - o atendimento presencial ao público em estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, especialmente em casas noturnas, “shopping centers”, galerias e estabelecimentos congêneres, academias e centros de ginástica, ressalvadas as atividades internas;

II – o consumo local em bares, restaurantes, padarias e supermercados, sem prejuízo dos serviços de entrega (“delivery”) e “drive thru”.

§ 1º - O disposto no “caput” deste artigo não se aplica a estabelecimentos que tenham por objeto atividades essenciais, na seguinte conformidade:

1. saúde: hospitais, clínicas, farmácias, lavanderias e serviços de limpeza e hotéis;

2. alimentação: supermercados e congêneres, bem como os serviços de entrega (“delivery”) e “drive thru” de bares, restaurantes e padarias;

3. abastecimento: transportadoras, postos de combustíveis e derivados, armazéns, oficinas de veículos automotores e bancas de jornal;

4. segurança: serviços de segurança privada; 5. demais atividades relacionadas no § 1º do artigo 3º do Decreto federal nº 10.282, de 20 de março de 2020.

§ 2º - O Comitê Administrativo Extraordinário COVID-19, instituído pelo Decreto nº 64.864, de 16 de março de 2020, deliberará sobre casos adicionais abrangidos pela medida de quarentena de que trata este decreto.

Artigo 3º - A Secretaria da Segurança Pública atentará, em caso de descumprimento deste decreto, ao disposto nos artigos 268 e 330 do Código Penal, se a infração não constituir crime mais grave.

Artigo 4º - Fica recomendado que a circulação de pessoas no âmbito do Estado de São Paulo se limite às necessidades imediatas de alimentação, cuidados de saúde e exercícios de atividades essenciais.

Artigo 5º - Este decreto entra em vigor em 24 de março de 2020, ficando revogadas as disposições em contrário, em especial:

I – o inciso II do artigo 4º do Decreto nº 64.862, de 13 de março de 2020;

II – o artigo 6º do Decreto nº 64.864, de 16 de março de 2020, salvo na parte em que dá nova redação ao inciso II do artigo 1º do Decreto nº 64.862, de 13 de março de 2020;

III – o Decreto nº 64.865, de 18 de março de 2020.

O período de quarentena até então previsto até 21 de abril, foi estendido até 10 de maio de 2020 pelo **Decreto nº 64.946, de 21 de abril de 2020**, como medida necessária ao enfrentamento da pandemia da COVID-19.

A transcrição dessas normas infraconstitucionais **não significa pretensão de seu confronto** com a norma municipal. Com efeito, como já decidiu a Suprema Corte trata-se apenas de **demonstração do bloqueio de competência para credenciar o contencioso de constitucionalidade**:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE DISPOSITIVOS DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N. 395/1996. NORMAS QUE DISCIPLINAM AÇÕES DE INSPEÇÃO, SEGURANÇA E MEDICINA DO TRABALHO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO. ARTS. 21, INC. IV E 22, INC. I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTE DO PLENÁRIO. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.

Relatório

1. Recurso extraordinário interposto com base no art. 102, inc. III, alínea a, da Constituição da República contra o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impugnação a dispositivos da Lei Complementar nº 395 (Código Municipal de Saúde do Município de Porto Alegre). Não está prevista na Constituição Federal autorização aos Municípios para legislar em respeito de matérias relacionadas com a competência privativa da União Federal, incluindo qualquer tipo de disposição sobre inspeção, segurança e medicina do trabalho. Segundo precedente deste Órgão, acórdão da lavra do Des. Arakem de Assis, publicado na Rev. de Jur. Do TJRS, ‘é admissível o controle abstrato de inconstitucionalidade, ainda que o confronto direto e imediato se estabeleça entre norma municipal e norma federal, quando se tratar de competência legislativa exclusiva da União. Em tal hipótese, há ‘bloqueio de competência’, prestando-se a norma federal somente como parâmetro para evidenciar a inobservância das competências legislativas estabelecidas na Constituição. Precedente do Supremo Tribunal Federal’.

Violação dos artigos 8º e 13 da Constituição Estadual e dos artigos 21, XXIV; e 22, I, da Constituição Federal.

AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, EM PARTE” (fl. 198).

2. O Recorrente alega que teriam sido contrariados os arts. 21, inc. I e XXIX, 23, inc. II, 196, 197, 198, inc. I e 200, inc. II e VIII, da Constituição da República.

Esclarece, inicialmente, que:

“a questão central reside em saber se após o advento da Constituição Federal de 1988, as ações em saúde do trabalhador e a respectiva vigilância nos ambientes de trabalho inserem-se no conceito de inspeção do trabalho. Uma vez fixado o caráter trabalhista destas ações, incidiria a regra prevista no inciso XXIV do art. 21 da CF/88, cuja

competência é privativa da União, e, portanto, os órgãos do Sistema Único de Saúde na esfera municipal de vigilância em saúde do trabalhador não teriam competência para fiscalizar os ambientes de trabalho. Entretanto, se a expressão inspeção do trabalho não abarcar no seu conteúdo as ações em saúde do trabalhador e ambientes do trabalho, obviamente o art. 21, XXIV da CF não se aplicaria à espécie, e portanto, tais ações estariam afetas à Saúde, cabendo, nesse sentido a execução da fiscalização dos ambientes de trabalho aos órgãos do Sistema Único de Saúde, no âmbito municipal, forte no que dispõe o art. 200, II e VII da CF/88 e art. 18, III, IV, e, VI, da Lei 8.080/90 – Lei Orgânica da Saúde” (fls. 245-246).

Afirma a necessidade de reforma do acórdão recorrido, argumentando que:

“a previsão pelo legislador constitucional do ambiente do trabalho no âmbito de competência do Sistema Único de Saúde (art. 200, VIII), na seção da Saúde, quis compreender nesta acepção qualquer ambiente de trabalho, ou seja, público ou privado, urbano ou rural, portanto hoje não só os estabelecimentos das empresas privadas estão sujeitos à fiscalização pelo Sistema Único de Saúde, mas também os estabelecimentos públicos. A Lei Orgânica da Saúde, por sua vez, quando conceitua saúde do trabalhador (art. 6º, § 3º), prevê, como já salientado, expressamente as ações de vigilância sanitária (art. 6º, § 1º) e epidemiológica (art. 6º, § 2º) visou sobretudo a possibilidade de se adotar medidas de prevenção e controle das doenças ou agravos nos ambientes e processos de trabalho, capazes de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente. E nestes termos legitimou a competência do Sistema Único de Saúde

para fiscalizar, inspecionar e atuar nos ambientes e processos de trabalho. Deste modo, negar a competência do Sistema Único de Saúde de inspecionar os ambientes e processos de trabalho, além de contrariar as prioridades estabelecidas na Constituição Federal (no caso, a atuação preventiva no cuidado da saúde), parece-nos ainda ensejar responsabilidade por omissão do poder público competente, em razão do poder-dever conferido ao SUS pela Lei Orgânica da Saúde – LOS” (fl. 251).

3. No parecer de fls. 289-292, a Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo não provimento do recurso nos termos seguintes:

“ao inserir o ambiente de trabalho dentre aqueles cuja proteção se encontra a cargo também do sistema único de saúde, não desnaturou o constituinte a competência privativa da União para legislar sobre direito do Trabalho, em que se encontra contida a inspeção do trabalho, transformando-a em competência concorrente, como quer fazer crer o recorrente, havendo o constituinte, apenas, atribuindo ao SUS a atividade de colaboração, dentro, evidentemente, da órbita de sua atuação, na proteção do ambiente de trabalho, dentre diversos outros. No que toca à competência privativa da União para legislar sobre a matéria, não em outro sentido o entendimento dessa Suprema Corte, que na ADI nº 1893, relatada pelo Eminentíssimo Ministro Marco Aurélio, concluiu pela inconstitucionalidade de Lei estadual que tratou sobre segurança e higiene do trabalho, bem assim decidiu, dessa vez na ADI 953, relatada pelo Eminentíssimo Ministro Sepúlveda Pertence, que declarou inconstitucional Lei distrital que versava sobre polícia administrativa destinada a coibir a discriminação da mulher nas relações de trabalho e ações de fiscalização no âmbito da relação de trabalho.

Destarte, e na linha dos aludidos precedentes, afiguram-se inconstitucionais as ações relacionadas à saúde do trabalhador de que cuidam os dispositivos da Lei municipal declarados inconstitucionais pela Corte a quo, bem como, e principalmente, as medidas de vigilância nos ambientes de trabalho tratadas na citada norma, já que evidentemente inseridas no conceito de inspeção do trabalho, previsto no art. 21, inciso XXIV da Carta Magna, como bem decidido pela Corte recorrida”.

Apreciada a matéria trazida na espécie, DECIDO.

4. Razão jurídica não assiste ao Recorrente.

5. Na assentada de 12.5.2005, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.893, Relator o Ministro Carlos Velloso, o Plenário do Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de norma estadual que estabelecia política de proteção à saúde do trabalhador.

Naquela ocasião, o Relator adotou como fundamento o parecer do Procurador-Geral da República, proferido nos termos seguintes:

“Observa-se que o legislador estadual utilizou-se de maneira equivocada de sua competência supletiva para inserir à idéia de ‘saúde’, abordada no inciso XII, do mencionado art. 24, a saúde no ambiente do trabalho, matéria esta eminentemente trabalhista, prevista no art. 22, § 1º, como de competência privativa da União. A toda evidência, a Lei impugnada viola os arts. 21, XXIV e 22, I, da Carta Federal, pois os temas atinentes à segurança e à saúde do trabalhador estão inseridos no conteúdo do Direito do Trabalho, somente podendo ser objeto de legislação estadual em caso de delegação de competência da União para os Estados, por meio de lei complementar devidamente

aprovada pelo Congresso Nacional. Quanto à inspeção do trabalho, não há dúvida de que tal atribuição não assiste ao Estado, mesmo sendo este participante do Sistema Único de Saúde – SUS, pois o art. 200, inciso VIII, expõe claramente sua condição de colaborador para a proteção do meio ambiente de trabalho, sendo a regulamentação, a fiscalização e o controle das ações e serviços de saúde, reservados à Lei, conforme preceitua o art. 197, da Constituição Federal. Cabe ressaltar que a Lei 8.080/90, que regula o art. 197, da Carta Federal, não confere competência aos Estados para legislar sobre a proteção da saúde do trabalhador ou disciplinar a inspeção do trabalho” (DJ 4.6.2004 – grifos nossos).

Dessa orientação jurisprudencial não divergiu o acórdão recorrido.

6. Pelo exposto, nego seguimento ao recurso extraordinário (art. 557, caput, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).” (STF, RE 447480 / RS, Rel. Min. Cármen Lúcia, 25-11-2009, DJe 16-12-2009)

Neste sentido, já decidiu o colendo Órgão Especial desse Tribunal de Justiça:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de São Paulo. Lei nº 16.901, de 05 de junho de 2018, que revoga a Lei nº 12.609, de 06 de maio de 1998 e altera a Lei nº 14.766, de 18 de junho de 2008, a fim de proibir “a utilização de motocicletas para o transporte de passageiros (moto-táxi), bem como para o transporte de material inflamável ou que possa pôr em risco a segurança do município”. PRELIMINAR DE CARÊNCIA DA AÇÃO. Alegação de que o controle abstrato de leis municipais somente pode

ser exercido mediante confronto com a Constituição Estadual (art. 125, § 2º); e que, por isso, seria inadmissível invocar como paradigma constitucional, no caso, a disposição do artigo 22, incisos IX e XI, da Carta Federal, ainda que se argumente com a norma de regulamentação indireta do artigo 144 da Constituição Estadual. Rejeição. Regras de competência legislativa que traduzem verdadeiro instrumento de calibração do pacto federativo. Vale dizer, como normas centrais da Constituição Federal, “reproduzidas, ou não” na Constituição Estadual, “incidirão sobre a ordem local”, assim como ocorre com aquelas que dispõem sobre a livre iniciativa e os valores sociais do trabalho, tudo por força do princípio da simetria, a fim de conservar o modelo federalista e os padrões estruturantes do Estado, daí a pertinência de utilização de dispositivos dessa natureza (centrais e estruturantes) no controle abstrato de normas municipais com base na norma remissiva do artigo 144 da Constituição Estadual. Preliminar afastada. Normas infraconstitucionais. Dispositivos que, na verdade, não foram indicados como parâmetro de controle, mas apenas para demonstrar que a União já exerceu sua competência legislativa privativa sobre a matéria; e que os entes federativos não podem dispor de forma contrária à legislação federal. Preliminar de carência da ação rejeitada também sob esse aspecto. MÉRITO. Alegação de ofensa ao princípio do pacto federativo. Reconhecimento. Norma impugnada que não se restringiu a regulamentar questões de mobilidade urbana e segurança viária, mas, em plano bem mais abrangente, estabeleceu regramento próprio (inexistente no âmbito federal) para proibir o transporte privado de passageiros por meio de motocicleta, em evidente usurpação da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes da política nacional de

transporte (CF, art. 22, IX) e sobre trânsito e transporte (CF, artigo 22, XI). União que no exercício de sua competência legislativa privativa já editou a Lei nº 12.009/2009 (regulamentando o exercício das atividades de motofrete e mototaxista) e a Lei nº 12.587/2012 (dispondo sobre política nacional de mobilidade urbana). [...] No mesmo sentido é o ensinamento de Alexandre de Moraes, para quem a competência suplementar dos municípios consiste “na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local”. [...] Ação julgada procedente.” (ADI 2110503-93.2019.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, 11-09-2019 – g.n.)

Ao assim disporem, os legisladores federal e estadual impuseram uma espécie de **bloqueio legislativo** ao legislador municipal, ao qual não se autoriza, nem mesmo a pretexto de legislar sobre assuntos de interesse local, flexibilizar os limites determinados na quarentena decretada no Estado de São Paulo, quer seja a suspendendo, quer seja ampliando as atividades e serviços estabelecidos pelo decreto estadual como essenciais, ou mesmo estimulando a circulação de pessoas para além das atividades ali discriminadas.

Em outras palavras, **aos Municípios não é autorizado afastar-se das diretrizes estabelecidas pela União e pelo Estado de São Paulo para proteção à saúde decorrente da pandemia, cabendo-lhe apenas suplementá-las nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal, para o fim de intensificar o nível de proteção por elas estabelecido, mediante a edição de atos normativos que venham a torná-las eventualmente mais restritivas.**

Como se sabe, “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” (STF, RE 981825 AgR/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Rosa Weber, 25-10-2019, DJe 21-11-2019). A questão remete imediatamente ao **princípio federativo** porque:

“O tema é assim concebido porque o federalismo – forma de estado adotada no Brasil – é um arranjo institucional que envolve a partilha vertical do poder entre diversas entidades políticas autônomas, que coexistem no interior de um único Estado soberano. Trata-se de um modelo de organização política que busca **conciliar a unidade com a diversidade**.

Embora existam diferentes modelos de federalismo, há alguns elementos mínimos sem os quais uma federação se descaracterizaria. Dentre estes elementos se destaca a efetiva autonomia política dos entes federativos, que se traduz nas prerrogativas do autogoverno, auto-organização e autoadministração.

Dentro desse sistema, no modelo brasileiro, o art. 24 da Constituição Federal estabelece competências concorrentes entre União e Estados-membros para legislar sobre determinados temas, determinando a edição de norma de caráter genérico pela primeira e de caráter específico na segunda hipótese.” (ADI 5.286-AP – g.n.)

É por isso que dada a importância e gravidade do problema atualmente enfrentado, além de estar alinhada às diretrizes federal e estadual, qualquer atividade legiferante municipal destinada a tratar de quarentena dentro do espaço reservado ao Município também deve vir embasada em evidências científicas ou em análises técnicas sobre informações estratégicas de saúde.

As disposições ora impugnadas, ao permitirem o **atendimento presencial microempresas, por micro empreendedores individuais e por empresas de pequeno porte**, ainda que mediante certas condições sanitárias, **assim como o**

funcionamento de outros estabelecimentos autorizados pelo próprio ato normativo, afastaram-se das diretrizes estabelecidas pelo Estado, porque **abrandaram a quarentena em relação aos serviços não essenciais**, colidindo diretamente com a opção adotada pelo legislador federal e estadual.

Em suma: as disposições aqui contestadas **avançaram na seara da competência normativa estadual**.

É **premissa fundamental que normas de polícia administrativa, porque condicionantes do exercício da liberdade, merecem interpretação restritiva**, de tal sorte que aquilo que não for incluído em seu teor está permitido aos particulares.

Com efeito, as disposições impugnadas acabam por atingir diversões estabelecimentos como salões de cabeleireiros, centros de estética e pequenos comércios e estabelecimentos prestadores de serviços, visto que não faz qualquer distinção.

E mais: as normas mais brandas sequer vieram acompanhadas de análises técnicas ou evidências científicas que permitam justificar a flexibilização das medidas de quarentena que atualmente vigoram por força normativa estadual.

Constata-se, assim, que as disposições atacadas violaram o **princípio federativo**, invadindo a esfera de competência legislativa da União e do Estado em matéria de saúde.

Ressalte-se que, diante das consequências que a medida pode acarretar sobre direitos e liberdades fundamentais das pessoas por elas afetadas – daí o resguardo do exercício e do funcionamento dos serviços públicos e das atividades essenciais –, é fundamental o estabelecimento de um padrão uniforme de funcionamento.

Vale dizer, o tratamento normativo do resguardo de serviços e atividades de caráter essencial, no contexto de implementação de medidas voltadas à

mitigação das consequências da pandemia do coronavírus, há de se dar de forma **linear e coordenada** em todo o território nacional, sendo, portanto, questão inerente à norma geral sobre proteção da saúde.

Caso contrário, haverá potencial prejuízo à população afetada em virtude da legitimação de uma multiplicidade de normas municipais em dissonância com as diretrizes e condicionamentos estabelecidos na legislação estadual e federal.

Nem se alegue que a matéria regulada no ato normativo local estaria dentro da competência concorrente municipal para legislar sobre proteção e defesa da saúde.

Repita-se, por relevante, que a legislação federal e estadual sobre a matéria expressamente autorizam os Municípios a legislar sobre o tema, vale dizer, estabelecer medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus visando dar maior proteção à saúde, inclusive **ampliando restrições, não admitindo, entretanto, que estas sejam desarrazoadas**, como, ocorreu na hipótese.

Não é dado ao Município, a pretexto de exercer competência suplementar, com fundamento no art. 30, II, da Constituição da República, sobrepor normas locais à regulamentação da União e do Estado, **estabelecendo medidas desarrazoadas ou mais brandas no tocante à quarentena, como no caso *sub judice***.

Este é o entendimento louvado pelo Supremo Tribunal Federal:

“Por outro lado, em respeito ao Federalismo e suas regras constitucionais de distribuição de competência consagradas constitucionalmente, assiste razão à requerente no tocante ao pedido de concessão de medida liminar, “para que seja determinado o respeito à determinação dos governadores e prefeitos quanto ao funcionamento das atividades econômicas e as regras de aglomeração”.

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 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. 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 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).” (ADPF 672)

Emerge desse julgamento a **afirmação da competência normativa estadual para normas específicas de inerência a seu território** (e supletivamente normas gerais na omissão federal), assentida a **competência normativa municipal, desde que não contrarie as normas gerais federais ou as normas especiais estaduais e no limite do interesse local.**

Desse modo, a expressão “bem como os estabelecimentos que tenham autorização prevista neste Decreto” constante do *caput* do art. 2º e o art. 4º-A, ambos do Decreto nº 9.138, com a redação conferida pelo Decreto nº 9.158, de 21 de abril de 2020, do Município de Atibaia, são inconstitucionais, posto que o Chefe do Poder Executivo invadiu a esfera de competência legislativa da União e do Estado, prevista no art. 24, XII e §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, violando o princípio federativo, e, conseqüentemente, normas de reprodução obrigatória pelos Municípios, à vista da remissão constante no art. 144 da Constituição

Estadual, conforme, ademais, assentado em sede de repercussão geral (Tema nº 484)

V – DIREITO À VIDA E A SAÚDE E OS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO

A Constituição Federal elevou a saúde a direito fundamental no art. 6º e impôs ao poder público o dever de assegurar a sua proteção, promoção e recuperação 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, conforme dispõe o 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.

Esse dispositivo é reproduzido pelo art. 219 da Constituição Estadual:

Artigo 219 - A saúde é direito de todos e dever do Estado.

Parágrafo único - Os Poderes Públicos Estadual e Municipal garantirão o direito à saúde mediante:

1 - políticas sociais, econômicas e ambientais que visem ao **bem-estar físico, mental e social do indivíduo e da coletividade e à redução do risco de doenças e outros agravos;**

Conforme ensinam Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero (*Curso de Direito Constitucional*, 6. ed., Saraiva: São Paulo, pp. 631-632):

“Consagrado no art. 6º de nossa Constituição, é no art. 196 e ss. que o direito a saúde encontrou sua maior concretização em nível normativo-constitucional, para além de uma significativa e abrangente regulamentação normativa na esfera infraconstitucional, com destaque para as leis que

dispõem sobre a organização e os benefícios do SUS e o fornecimento de medicamentos. Mesmo assim, basta uma leitura superficial dos dispositivos pertinentes (arts. 196 a 200) para que perceba que nos encontramos, em verdade, no que diz a forma de positivação, tanto em face de uma norma definidora de direitos (direito à saúde como direito subjetivo, de todos, portanto de titularidade universal), quando diante de normas de cunho impositivo de deveres e tarefas, pois o art. 196 enuncia que a saúde é direito de todos e dever do Estado, além de impor aos poderes públicos uma série de tarefas nesta seara (como a de promover políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doença e de outros agravos, além de estabelecer o acesso universal e igualitário às ações e prestações nesta esfera). Num segundo momento, a Constituição remete a regulamentação das ações e serviços de saúde ao legislador (art. 197), além de criar e fixar as diretrizes do sistema único de saúde (art. 196), oportunizando a participação (em nível complementar) da iniciativa privada da prestação da assistência à saúde (art. 199), bem como estabelecendo, em caráter explicativo, as atribuições (nos termos da lei) que competem ao sistema único de saúde (art. 200)”.

Ou seja, o serviço de saúde é um direito social e sua **finalidade é a redução do risco de doenças e outros agravos**. Eis aí um **mandado de eficiência**.

O art. 197 da Constituição Federal prevê serem as ações e serviços de saúde de relevância pública, “cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle”. Esse preceito é reproduzido no art. 220, *caput*, da Constituição Estadual.

A estruturação do serviço público de saúde é **unificada** e se articula por uma rede regionalizada e hierarquizada como previsto no art. 198 da Constituição Federal, tônica destacada igualmente no art. 222 e inc. III da

Constituição Estadual, o que denota a **impossibilidade de medidas despregadas do componente regional**.

Como se percebe, a ordem constitucional estabelece que as ações e serviços públicos de saúde integram rede regionalizada e hierarquizada, constituindo um sistema único – o SUS –, organizado de forma descentralizada, com direção em cada esfera de governo e participação da comunidade, voltado ao atendimento integral da população (Gilmar Ferreira Mendes. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 487).

As disposições impugnadas na presente ação se voltam ao enfrentamento de situação emergencial específica no campo da saúde pública nacional, sendo público e notório que um dos grandes desafios que assolam todas as nações no combate às epidemias nacionais de Covid-19 é o fato de tratar-se de doença nova, exigindo grande esforço cooperativo no plano interno e externo, compartilhamento de informações e constante ajuste de protocolos, pois, são imprevisíveis seus efeitos.

Não só governos, mas, organizações não governamentais e comunidades médica e científica buscam respostas tanto para a prevenção da contaminação em velocidade incompatível com a capacidade dos sistemas de saúde, como para a busca de vacinas e de medicamentos curativos.

Há, igualmente, preocupação, compartilhada por todos, com os efeitos do isolamento social, que vem sendo adotado como principal meio de controle da velocidade de contágio, não só sob o aspecto da saúde mental e emocional das pessoas, mas sobretudo considerados os impactos para economia local, nacional e global.

Nesse sentido, o Estado de São Paulo, através do Decreto Estadual nº 64.881/20, dentre outras medidas, impôs a suspensão do atendimento presencial de atividades não essenciais, obstou o consumo em bares, restaurantes, padarias e supermercados e recomendou quarentena às pessoas.

São providências indesejadas, mas 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, com maior número de pessoas contaminadas pelo coronavírus.

Por isso, as restrições de isolamento e quarentena são necessárias neste momento. Não obstante, contrariando as orientações e recomendações das autoridades sanitárias e sem embasamento em evidências científicas ou análises técnicas estratégicas em saúde, o Poder Executivo local autorizou o retorno de atividades não essenciais e, portanto, abrandando as medidas estabelecidas no Decreto Estadual nº 64.881/2020.

A conduta do Chefe do Poder Executivo local 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 do gestor municipal quanto às providências quanto à circulação de pessoas contribuirá para o aumento de contaminados e terá **impacto direto na rede de saúde de todo o Estado.**

Por isso, **não é dada a adoção de medidas isoladas e paroquiais.**

O incentivo à prática de atividades não essenciais poderá resultar em muitas mortes no Município indicado e em muitos outros Municípios paulistas, pois, a pandemia – é óbvio – é **transfronteiriça** e causa **sobrecarga** no sistema de saúde. De fato, a não adoção de tais medidas pode levar que grande parcela da população seja **contaminada de forma simultânea**, levando ao caos do sistema de saúde que não será capaz de atender a um grande número de doentes simultaneamente.

Entre as medidas de redução da velocidade de contágio estão justamente aquelas que determinam o fechamento de comércio, reduzem a movimentação de pessoas e prescrevem o distanciamento social, sendo recomendada de forma unânime pela comunidade científica.

Portanto, **nada recomenda que as medidas de contenção da propagação do vírus sejam flexibilizadas, ao menos neste momento, sem uma atuação integrada e coordenada no âmbito estadual.**

Ao contrário, tais medidas, em cenários de baixa renda, são urgentes e devem ser rigorosas, dado que as condições de vida em tais cenários – grandes aglomerações e falta de condições sanitárias adequadas – favorecem o contágio e a propagação do vírus. Do mesmo modo, o sistema público de saúde de países em desenvolvimento, que já se mostra deficiente em algumas circunstâncias, tende a apresentar menor capacidade de resposta do que sistemas públicos de países desenvolvidos que, a despeito disso, também experimentaram a exaustão de sua capacidade.

Importante destacar que o Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência consolidada no sentido de que, **em matéria de tutela ao meio ambiente e à saúde pública, devem-se observar os princípios da precaução e da prevenção**, de forma que existindo qualquer dúvida científica acerca da adoção da medida sanitária de distanciamento social a questão deve ser solucionada em favor da saúde da população.

O **princípio da precaução** é um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, o que exige que o estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais, inexistindo vedação para o controle jurisdicional das políticas públicas sobre a aplicação do princípio da precaução, desde que a decisão judicial não se afaste

da análise formal dos limites desses parâmetros e que privilegie a opção democrática das escolhas discricionárias feitas pelo legislador e pela Administração Pública.

Em decisão proferida em 31 de março de 2020, no Supremo Tribunal Federal, o Relator Ministro Luís Roberto Barroso assentou que:

“Portanto, nada recomenda que as medidas de contenção da propagação do vírus sejam flexibilizadas em países em desenvolvimento. Ao contrário, tais medidas, em cenários de baixa renda, são urgentes e devem ser rigorosas, dado que as condições de vida em tais cenários – grandes aglomerações e falta de condições sanitárias adequadas – favorecem o contágio e a propagação do vírus. Do mesmo modo, o sistema público de saúde de países em desenvolvimento, que já se mostra deficiente em algumas circunstâncias, tende a apresentar menor capacidade de resposta do que sistemas públicos de países desenvolvidos que, a despeito disso, também experimentaram a exaustão de sua capacidade.

13. Ainda que assim não fosse: que não houvesse uma quase unanimidade técnico-científica acerca da importância das medidas de distanciamento social e mesmo que não tivéssemos a agravante de reunirmos grupos vulneráveis em situações de baixa renda, o Supremo Tribunal Federal tem **jurisprudência consolidada no sentido de que, em matéria de tutela ao meio ambiente e à saúde pública, devem-se observar os princípios da precaução e da prevenção. Portanto, havendo qualquer dúvida científica acerca da adoção da medida sanitária de distanciamento social – o que, vale reiterar, não parece estar presente – a questão deve ser solucionada em favor do bem saúde da população. Confira-se a jurisprudência da Corte:**

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. MEDIDAS DE CONTENÇÃO DAS DOENÇAS CAUSADAS PELO Aedes Aegypti. [...]. INAFASTABILIDADE DA APROVAÇÃO PRÉVIA DA AUTORIDADE SANITÁRIA E DA AUTORIDADE AMBIENTAL COMPETENTE ATENDIMENTO ÀS PREVISÕES CONSTITUCIONAIS DO DIREITO À SAÚDE, AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E AOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA PREVENÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA AÇÃO. 1. Apesar de submeter a incorporação do mecanismo de dispersão de substâncias químicas por aeronaves para combate ao mosquito transmissor do vírus da dengue, do vírus chikungunya e do vírus da zika à autorização da autoridade sanitária e à comprovação de eficácia da prática no combate ao mosquito, o legislador assumiu a positividade do instrumento sem a realização prévia de estudos em obediência ao princípio da precaução, o que pode levar à violação à sistemática de proteção ambiental contida no artigo 225 da Constituição Federal. 2. A previsão legal de medida sem a demonstração prévia de sua eficácia e segurança pode violar os princípios da precaução e da prevenção, se se mostrar insuficiente o instrumento para a integral proteção ao meio ambiente equilibrado e ao direito de todos à proteção da saúde. 3. O papel do Poder Judiciário em temas que envolvem a necessidade de consenso mínimo da comunidade científica, a revelar a necessidade de transferência do locus da decisão definitiva para o campo técnico, revela-se no reconhecimento de que a lei, se ausentes os estudos prévios que atestariam a segurança ambiental e sanitária, pode contrariar os dispositivos constitucionais apontados pela Autora em sua exordial, necessitando, assim, de uma hermenêutica constitucionalmente adequada, a assegurar a proteção da

vida, da saúde e do meio ambiente.” (ADI 5592 ADI 5592, Rel. p/ Acórdão: Min. Edson Fachin, grifou-se)

(...)

É igualmente importante ter em conta que não se trata aqui de uma decisão política do Presidente da República acerca de como conduzir o país durante a pandemia. **Haveria uma decisão política, no caso em exame, se a autoridade eleita estivesse diante de duas ou mais medidas aptas a produzir o mesmo resultado: o bem estar da população, e optasse legitimamente por uma delas. Não é o caso. A supressão das medidas de distanciamento social, como informa a ciência, não produzirá resultado favorável à proteção da vida e da saúde da população. Não se trata de questão ideológica. Trata-se de questão técnica. E o Supremo Tribunal Federal tem o dever constitucional de tutelar os direitos fundamentais à vida, à saúde e à informação de todos os brasileiros. (...) (grifei)”** (STF, ADPF 668 MC/DF)

Precaução e prevenção podem ser associadas à noção de cautela, diligência, prudência e segurança, e que reconduzem à eficiência. Prevenção pressupõe eventos futuros e prováveis com risco concreto, sobre os quais há certeza científica, enquanto precaução se assenta na incerteza sobre riscos (abstratos), havendo juízo de verossimilhança do dano (Luís Felipe Colaço Antunes. *Para um Direito Administrativo de garantia do cidadão e da Administração*, Coimbra: Livraria Almedina, 2000, pp. 103-105; Juarez Freitas. *Direito fundamental à boa administração pública*, São Paulo: Malheiros, 2014, 3ª ed., pp. 119-122), havendo em ambos os casos obrigação de a Administração Pública agir. Com efeito, “a ausência de certezas científicas não pode ser argumento utilizado para postergar a adoção de medidas eficazes para a proteção ambiental” (RT 920/755). Tais princípios não são exclusivos do Direito Ambiental, pois, encontra raiz no Direito Administrativo com maior incidência na polícia

administrativa, pois, visa ao benefício de interesses públicos que a literatura cita exemplificativamente - dentre eles o meio ambiente, embora outros se possam arrolar (consumo, saúde, assistência social etc.), como adverte a doutrina (Diogo de Figueiredo Moreira Neto. *Curso de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Forense, 2006, 14^a ed., p. 395; José dos Santos Carvalho Filho. *Manual de Direito Administrativo*, São Paulo: Atlas, 2012, 25^a ed., p. 85), porque o norte do poder de polícia é “em geral, evitar um dano” (Celso Antonio Bandeira de Mello. *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Malheiros, 2009, 26^a ed., p. 822).

As medidas de polícia, embora balizadas pela discricionariedade, não admitem omissão ou soluções equivocadas. Daí a válida ponderação de Juarez Freitas, assinalando que a competência discricionária pode ser molestada pelos vícios de discricionariedade excessiva ou abusiva (arbitrariedade por ação) e insuficiente (arbitrariedade por omissão), sendo esta última a “hipótese em que o agente deixa de exercer a escolha administrativa ou a exerce com inoperância, inclusive ao faltar com os deveres de prevenção e de precaução” porque a omissão “traduz-se como o descumprimento das diligências impositivas” (Juarez Freitas. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*, São Paulo: Malheiros, 2014, 3^a ed., p. 27).

Em outras palavras, princípios de precaução e prevenção se imbricam ao princípio de proporcionalidade. De fato, “o alcance da justa medida transita pela proibição da falta ou de proteção deficiente (*Untermassverbot*). Também conhecida como proibição por defeito, que ocorre quando as entidades sobre quem recai um dever de proteção “adoptam medidas insuficientes para garantir uma proteção constitucionalmente adequada dos direitos fundamentais”. Realmente, a proporcionalidade balizará a observância de prevenção e precaução. De um lado, ela inspira a tomada de providências adequadas, prestigiando a proibição da falta, e de outro, serve como parâmetro para impedir medidas resultantes de receios desarrazoados ou demasiados, sublimando a proibição do excesso. Também se projeta para a mensuração da idoneidade dos

meios adotados. Se existe perspectiva fundada de incerteza, há, em contrapartida, situações que se localizam em zonas de certeza positiva e negativa de uma lesão. Naquela milita a precaução, enquanto nestas a prevenção se articula somente em face de hipóteses afirmativas. A sindicância de sua correta incidência transita pela motivação suficiente do ato da Administração.” (Wallace Paiva Martins Junior. “Princípios jurídicos de direito administrativo, ambiental e urbanístico e o princípio de precaução”. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, v. 16, n. 88, pp. 205-225, nov./dez. 2014).

Nesse contexto, verificando-se que a supressão das medidas de distanciamento social, como determinado nas disposições do decreto municipal aqui atacadas, ao contrário da recomendação da comunidade científica e do decreto estadual, não produzirá resultado favorável à proteção da vida e da saúde da população.

Assim, as disposições impugnadas são incompatíveis com a Constituição, porque, em suma, ao abrandar o nível de precaução, não constituem uma ação de saúde destinada à redução do risco de doenças e outros agravos em prol dos direitos à vida e à sanidade e desafia a índole regionalizada das políticas de saúde, de tal sorte que contrasta com a Constituição Estadual (arts. 219, parágrafo único, 1 e 222, III) que reproduz a Constituição Federal (arts. 196 e 198).

VI - PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE

Embora os Municípios sejam entes dotados de autonomia para a sua organização política, legislativa e administrativa, tal autonomia não é absoluta, uma vez que vem restringida pela exigência de respeito aos princípios constitucionais que regem a atividade da Administração Pública, inclusive a sua atividade legislativa e normativa.

Portanto, no exercício da atividade de produção de leis e decretos, deve o Município respeito aos princípios administrativos constitucionais, dentre os quais

está o princípio da razoabilidade, assentado no art. 111 da Constituição do Estado, extensível aos Municípios por imposição do seu art. 144.

Na hipótese dos autos, apresenta-se manifesto o desrespeito ao princípio da razoabilidade, uma vez que a norma municipal abrandou as restrições para o exercício de atividades comerciais e para a prestação de serviços, assim como ampliou as situações em que os munícipes circularão pelas vias públicas, majorando a probabilidade de contaminação da população e prejudicando as estratégias internacionalmente reconhecidas pela comunidade científica e adotadas pelas autoridades públicas federais e estaduais no combate da COVID-19, sem qualquer justificativa razoável.

No presente momento, como já é de notório conhecimento e como exposto acima, a pandemia desconhece fronteiras territoriais e, necessariamente, deve ser e vem sendo combatida por meio de estratégias orquestradas desde o nível internacional, sobretudo na Organização Mundial da Saúde – OMS, bem como pelas diferentes instâncias federativas internas: Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, e Decreto Legislativo nº 06, de 20 de março de 2020, no âmbito federal, e Decreto Estadual nº 64.881, de 22 de março de 2020.

Diante de tal quadro, não se afigura razoável ou legítimo que legislação local e pontual, ainda que motivada pelo intento de atenuar as consequências econômicas negativas advindas das restrições advindas da imprescindibilidade do isolamento social para conter o avanço da pandemia, contrarie a estratégia cristalizada pelas normas das demais esferas federativas com o franco, amplo e inegável suporte da comunidade científica.

Isso porque o abrandamento veiculado pelo ato normativo impugnado compromete o êxito dos planos de isolamento social para conter o avanço da doença, a fim de afastar a possibilidade de colapso do sistema de saúde e majorar a probabilidade de assegurar o direito constitucional à vida e à saúde. E, principalmente, compromete o resguardo do direito à vida e à saúde sem que tenha se pautado por evidências científicas e em estudos sólidos que concluíssem

pela conveniência e indispensabilidade do abrandamento das medidas de controle da circulação de pessoas pelo território da cidade como solução mais adequada à superação da crise tanto do ponto de vista da saúde como do ponto de vista econômico.

Ao mesmo tempo em que a comunidade científica e as autoridades públicas de outras esferas federativas estão de acordo no que toca à imprescindibilidade de restrições significativas à vida cotidiana para combater a pandemia para, apenas num segundo momento, alcançar a segurança para a retomada das atividades comerciais e de prestação de serviços de forma mais intensa, não há qualquer segurança ou parâmetro científico no que tange à conveniência do modelo delineado pela norma municipal contestada no sentido de que, para a toda a sociedade, seria mais seguro e mais benéfico, desde já, flexibilizar as regras de isolamento social.

Conseqüentemente, as normas municipais impugnadas se afastam da lógica adotada pelos demais entes federativos não se afiguram razoáveis, ponderadas e proporcionais.

Calha 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**”

Neste passo, assinala-se que, para que uma norma seja considerada razoável, à luz do art. 111 da Constituição do Estado, é necessário que passe pelo denominado “teste” de razoabilidade, ou seja, que ela seja adequada, necessária, e proporcional em sentido estrito. Porém, o abrandamento decorrente

das normas aqui contestadas não passa por todos os critérios do teste de razoabilidade.

De um lado, revela-se inadequado na perspectiva do interesse público, visto que amplia significativamente a possibilidade de agravamento do quadro pandêmico não só no território municipal, porém numa base espacial muito maior, e aumenta o número de doentes e mortos, sem qualquer segurança ou garantia no sentido de que a antecipação do momento de retomada da regular prestação de serviços diversos é crucial para a preservação da economia e, conseqüentemente, para resguardar a subsistência da população local, que é o que, em última instância, busca-se com a reabertura de algumas atividades comerciais e de serviços.

De outro lado, a norma é desnecessária, porque, quanto mais cedo a pandemia for combatida de forma eficaz, o que depende de isolamento mais rígido, no momento atual, conforme os padrões científicos reconhecidos pela comunidade internacional, mais cedo as atividades econômicas voltarão à sua normalidade e, por conseguinte, mais precocemente, a crise econômica restará atenuada. Vale dizer: não se necessita de norma de tal jaez para garantir a adequada retomada da atividade econômica, porque ela ocorrerá certamente após a célere superação da pandemia.

É, por fim, desproporcional, porque, para possibilitar a retomada de uma parcela das atividades comerciais e de serviço em tempo mais célere no território de um único Município, coloca um número maior de vidas em risco para além dos limites territoriais desse Município, sem qualquer respaldo científico de que a flexibilização das restrições às atividades cotidianas seja melhor, concomitantemente, para o combate do COVID-19 e para conter o impacto negativo da inexorável crise econômica.

Por oportuno, é relevante consignar que a razoabilidade é critério de aferição da constitucionalidade de leis e atos normativos como sumula a jurisprudência:

“TODOS OS ATOS EMANADOS DO PODER PÚBLICO ESTÃO NECESSARIAMENTE SUJEITOS, PARA EFEITO DE SUA VALIDADE MATERIAL, À INDECLINÁVEL OBSERVÂNCIA DE PADRÕES MÍNIMOS DE RAZOABILIDADE. - As normas legais devem observar, no processo de sua formulação, critérios de razoabilidade que guardem estrita consonância com os padrões fundados no princípio da proporcionalidade, pois todos os atos emanados do Poder Público devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do ‘substantive due process of law’. Lei Distrital que, no caso, não observa padrões mínimos de razoabilidade. A EXIGÊNCIA DE RAZOABILIDADE QUALIFICA-SE COMO PARÂMETRO DE AFERIÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DOS ATOS ESTATAIS. - A exigência de razoabilidade - que visa a inibir e a neutralizar eventuais abusos do Poder Público, notadamente no desempenho de suas funções normativas - atua, enquanto categoria fundamental de limitação dos excessos emanados do Estado, como verdadeiro parâmetro de aferição da constitucionalidade material dos atos estatais” (STF, ADI-MC 2.667-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 19-06-2002, v.u., DJ 12-03-2004, p. 36).

Em suma, o abrandamento das medidas de isolamento social trazido pelas normas municipais aqui impugnadas não se mostra razoável e ponderado, contrariando os arts. 111 e 144 da Constituição do Estado, visto que substitui uma estratégia aceita como adequada para preservar um maior número de vidas por uma estratégia que arrefece inegavelmente o êxito no combate da epidemia e que não garante, de forma comprovada, que a crise econômica será contornada de forma mais eficaz, isto é, de sorte a proporcionar a manutenção das vidas dos membros de toda a sociedade, paulista e brasileira.

VII – PEDIDO LIMINAR

Os fundamentos antes alinhavados revelam a fumaça do bom direito justificadora da concessão de liminar para sustar os efeitos das disposições do decreto municipal impugnado.

E valendo-se do quanto exposto em relação aos princípios da prevenção e da precaução, em momento no qual o Estado de São Paulo ainda não iniciou medidas voltadas ao abrandamento da quarentena, há claro *periculum in mora* a autorizar a medida acauteladora, tendo em vista dos nefastos efeitos que jejuna liberação do isolamento social poderá impor não só à saúde e vida da população do Município, da região e do Estado de São Paulo, como também ao próprio funcionamento do sistema público de saúde.

À vista da presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, a concessão de medida liminar para suspensão dos preceitos normativos impugnados até final e definitiva solução da ação, a fim de se impedir dano irreparável ou de difícil reparação aos direitos fundamentais à saúde e à vida.

Requer-se, assim, a concessão de liminar suspendendo a eficácia da expressão “bem como os estabelecimentos que tenham autorização prevista neste Decreto” constante do *caput* do art. 2º e do art. 4º-A, ambos do Decreto nº 9.138, de 22 de março de 2020, com a redação conferida pelo Decreto nº 9.158, de 21 de abril de 2020, do Município de Atibaia, eis que o retorno das atividades não essenciais deve ficar condicionado a eventual abrandamento no tempo e modo que vier a ser determinado pelo Estado de São Paulo.

VIII - PEDIDO

Face ao exposto, requer-se o recebimento e o processamento da presente ação, para que ao final seja julgada procedente, declarando a inconstitucionalidade da expressão “bem como os estabelecimentos que tenham autorização prevista neste Decreto” constante do *caput* do art. 2º e do art. 4º-A, ambos do Decreto nº 9.138, de 22 de março de 2020, na redação conferida pelo Decreto nº 9.158, de 21 de abril de 2020, do Município de Atibaia.

Requer-se, ainda, a requisição de informações ao Prefeito Municipal de Atibaia e a citação da digna Procuradora-Geral do Estado e, posteriormente, aguarda-se vista para fins de manifestação final.

Termos em que pede deferimento.

São Paulo, 28 de abril de 2020.

Mário Luiz Sarrubbo
Procurador-Geral de Justiça

Protocolado SEI 29.0001.0026421.2020-70

- 1- Distribua-se a petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade.
- 2- Oficie-se ao órgão de execução interessado, informando-lhe a propositura da ação, com cópia da petição inicial.

São Paulo, 28 de abril de 2020.

Mário Luiz Sarrubbo
Procurador-Geral de Justiça