



**ESTADO DE SANTA CATARINA
CASA CIVIL**

Ofício nº 400/CC-DIAL-GEMAT

Florianópolis, 17 de abril de 2020.



Senhor Presidente,

De ordem do senhor Governador do Estado, encaminho a Vossa Excelência resposta ao Ofício nº GPS/DL/0089/2020, a respeito da Proposta de Sustação de Ato nº 0002.8/2020, que "Susta o Decreto nº 525, de 23 de março de 2020, do Poder Executivo Estadual".

A Procuradoria-Geral do Estado (PGE), como órgão central do Sistema Administrativo de Serviços Jurídicos, concluiu, nos termos do Parecer nº 186/20, pela existência de óbice jurídico à proposta, uma vez que "[...] o Decreto nº 525, de 23 de março de 2020, ato normativo expedido pelo Chefe do Poder Executivo, goza de total validade jurídica, porque não exorbitou do seu poder regulamentar, tendo sido editado com respaldo na competência comum e concorrente dos Estados na proteção da saúde pública, com base em evidências científicas e em consonância com as recomendações das autoridades sanitárias nacional e mundial, e cancelado pela orientação do Supremo Tribunal Federal em recentes medidas cautelares concedidas em ações constitucionais de controle abstrato de normas, especialmente na ADPF 672. Portanto, não configurado excesso ou extrapolação de poder no ato emanado do Poder Executivo, requisito indispensável para adoção da excepcional medida de sustação por parte do Poder Legislativo, o parecer é pela existência de óbice jurídico à proposta".

Diante do exposto, remeto a Vossa Excelência o aludido documento. Contudo, saliento que a manifestação do senhor Governador do Estado a respeito da validade do ato impugnado resta prejudicada, em razão da edição do Decreto nº 562, de 17 de abril de 2020, que "Declara estado de calamidade pública em todo o território catarinense, nos termos do COBRADE nº 1.5.1.1.0 – doenças infecciosas virais, para fins de enfrentamento à COVID-19, e estabelece outras providências", publicado na edição nº 21.250 do Diário Oficial do Estado, de 17 de abril de 2020.

À DIRETORIA LEGISLATIVA
PARA PROVIDÊNCIAS
EM, 22 / 4 / 2020

pl Ilana Correia
SECRETÁRIA-GERAL
Angela Aparecida Bez
Secretária-Geral
Matrícula 3072

Respeitosamente,

Douglas Borba
Chefe da Casa Civil

Excelentíssimo Senhor
DEPUTADO JULIO GARCIA
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina
Nesta

Lido no Expediente

019ª Sessão de 22/04/20
ANEXAR AO PSA-002/20

- Caixa de entrada (8)
- Lixo Eletrônico
- Mensagens enviadas
- Mensagens excluídas (2)
- Rascunhos (1)

Clique para exibir todas as pastas

- Empreendimentos Orlando ...
- Presidente
- Gerenciar Pastas...

Protocolo Ofício nº 400– Resposta à Proposta de Sustação de Ato nº 0002.8/2020

GERÊNCIA DE MENSAGENS E ATOS LEGISLATIVOS [gemat@casacivil.sc.gov.br]

Enviado: sexta-feira, 17 de abril de 2020 18:10

Para: Secretaria Geral; Daniel Cardoso [danielcardoso@pge.sc.gov.br]

Anexos: [OF 400_ALESC.pdf \(106 KB\)](#) [Abrir como Página da Web]; [OF 401_ALESC.pdf \(106 KB\)](#) [Abrir como Página da Web]

Boa tarde.

De ordem do Chefe da Casa Civil e em atenção ao Ofício nº GPS/DL/0089/2020, encaminho o Ofício nº 400/CC-DIAL-GEMAT, contendo manifestação a respeito da Proposta de Sustação de Ato nº 0002.8/2020, que "Susta o Decreto nº 525, de 23 de março de 2020, do Poder Executivo Estadual".

Por favor, acusar recebimento.

Respeitosamente,

Vinicius Dalpasquale
Assessor Técnico Legislativo
Gerência de Mensagens e Atos Legislativos
Diretoria de Assuntos Legislativos
Casa Civil
(48) 3665-2084 | 3665-2113 | 3665-2054





PARECER Nº 186/20-PGE

Florianópolis, 14 de abril de 2020.

Processo: SCC 5414/2020

Interessado: Chefe da Casa Civil

Ementa: Pedido de Diligência. Proposta de Sustação de Decreto que dispõe sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde decorrente da pandemia da COVID-19, oriunda da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da ALESC. Art. 40, VI, da CESC/89. Controle político de constitucionalidade, que exige demonstração de exorbitância do poder regulamentar exercido pelo Poder Executivo. Inocorrência de extrapolação de poder a justificar a adoção da excepcional medida. Competência executiva comum e legislativa concorrente dos Estados na proteção e defesa da saúde. Arts. 23, II e 24, XII. Federalismo cooperativo. Direito fundamental à vida e à saúde humanas. Art. 196 CFRB/88. Dever fundamental do Estado. Estado de calamidade Pública. Ações de vigilância sanitária e epidemiológica. SUS. Descentralização político-administrativa. Arts. 198 e 200, II, CRFB. Orientação do STF, na condição de guardião e intérprete maior da Constituição. Medidas cautelares concedidas na ADI 6.341-DF e nas APDFs 669 e 672. Parecer pela existência de óbice jurídico à proposta.

Senhor Procurador-Geral do Estado,

RELATÓRIO

Trata-se de pedido de diligência formulado pela Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, competindo à Procuradoria-Geral do Estado, consoante Ofício n. 378/CC-DIAL-GEMAT, o exame da constitucionalidade e da legalidade e a emissão de parecer a respeito da Proposta de Sustação de Ato nº 0002.8/2020, que “Susta o Decreto nº 525, de 23 de março de 2020, do Poder Executivo Estadual”, oriunda da Comissão



de Constituição e Justiça (CCJ) da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)."

A proposta foi encaminhada em atenção ao art. 334 do Regimento Interno da ALESC, pelo qual: A proposta de sustação será encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça que, no caso de acolhimento, abrirá prazo de 10 (dez) dias *para que o Chefe do Poder Executivo defenda junto à Comissão a validade do ato impugnado*, contados da data do ofício do Presidente da Assembleia Legislativa. § 1º Conhecidas as razões do Poder Executivo, a Comissão de Constituição e Justiça deliberará na forma regimental. § 2º Se a Comissão deliberar pela procedência da impugnação, encaminhará à Mesa projeto de decreto legislativo, propondo a sustação do ato impugnado, que será incluído na Pauta e na Ordem do Dia da Sessão subsequente. § 3º Se a deliberação for pela legalidade do ato em exame, proporá à Mesa o arquivamento da proposta de sustação.

De fato, constata-se que a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da ALESC acolheu a Proposta de Sustação de Ato, formulada pelo Deputado Jessé Lopes, "ao considerar o excesso das medidas adotadas pelo Poder Executivo de Santa Catarina , as quais restringem a liberdade do cidadão".

É o breve relato.

FUNDAMENTAÇÃO

A Assembleia Legislativa do Estado pretende sustar o Decreto nº 525, de 23 de março de 2020, com base no disposto no inciso VI do art. 40 da Constituição Estadual, cujo conteúdo repete o estabelecido no artigo 49, inciso V, da Constituição Federal.

Eis o conteúdo de tais dispositivos:

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL:

Art. 40. É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa:



(...) VI - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

CONSTITUIÇÃO FEDERAL:

"Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

V – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa."

O texto constitucional expressamente limita a possibilidade de sustação de ato normativo do Poder Executivo a duas hipóteses: a exorbitância do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa.

Nos termos da melhor doutrina, trata-se de controle político de constitucionalidade: **"Diversamente do controle político, construído sob a inspiração francesa, o controle de que trata o preceito do artigo 49, inciso V, configura controle político de constitucionalidade interórgãos"** (Anna Cândida da Cunha Ferraz , 1994, p. 210). (grifou-se)

Marcos Aurélio Pereira Valadão (*Sustação de Atos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional com base no artigo 49, inciso V, da Constituição de 1988*, Revista de Informação Legislativa, nº 153, págs. 287/301), ensina:

A sustação de atos normativos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional tem natureza de controle de constitucionalidade do tipo controle político. Veja-se que, para o Congresso Nacional sustar ato normativo do Poder Executivo, há que se configurar a exorbitância do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa, a critério do Poder Legislativo. **Em ambas as situações, é indubitável que se configura caso de inconstitucionalidade.** Se um decreto presidencial vai além do que está previsto na lei, ou seja, exorbita do poder regulamentar, trata-se de inconstitucionalidade do decreto pela via indireta. Também, se a uma lei delegada editada pelo Poder Executivo extrapolar os limites da competência legislativa delegada pelo Congresso Nacional, configura-se inconstitucionalidade da mesma lei. **Assim, promovendo a sustação desses atos, o Congresso Nacional promove o controle de constitucionalidade dos mesmos. Trata-se, portanto, de controle político de constitucionalidade.** (grifou-se)

O objeto do controle a ser exercido pelo Poder Legislativo é o



excesso de Poder. Anna Cândido de Ferraz Cunha, citada por Marcos Aurélio Pereira Valadão, ensina:

Finalmente, o objeto do controle – excesso de poder – é perfeitamente delineado. O Legislativo, ao exercer esse poder congressional de sustar regulamentos ou lei delegada, interfere na função constitucional normativa do Executivo. De fato, o legislativo não exerce “apenas” o controle, puro e simples, da lei (no caso do regulamento) ou da lei delegada (no caso de delegação), mas, ao contrário, fiscaliza a própria atuação do Executivo. **Sem sombra de dúvida, pois, trata-se de interferência na partilha constitucional de competências. Configura-se, assim, a sustação controle de constitucionalidade semelhante àquele exercido pelo Poder Judiciário ao declarar um ato normativo inválido (1994, p. 209).** (grifou-se)

Assim, não há como se afastar que o controle a ser exercido com base no disposto no artigo 40, VI, da Constituição do Estado **é medida excepcional e resume-se à aferição da existência de excesso de poder pelo Executivo ao regulamentar lei além dos seus limites ou a edição de lei delegada além dos limites da delegação.**

Sobre a excepcionalidade da medida prevista no art. 49, V, da Constituição Federal, manifestou-se o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento de medida cautelar na ADI 1.553, do DF, retirando-se do despacho do Presidente da Corte a época, Min. Sepúlveda Pertence, referendado pelo Plenário, o que segue:

24. Aqui, porém – onde se controverte quanto à constitucionalidade, não do decreto regulamentar, mas do decreto legislativo que o haja sustado – ao contrário do que à primeira vista possa parecer, a equação do problema é diversa e o Supremo Tribunal já não se pode furtar à verificação, posto que incidente, da conformidade ou não entre o regulamento e a lei regulamentada: **é que já não mais se tratará de controlar o eventual excesso, abuso ou desvio de um poder ordinário do Executivo – o de regulamentar as leis - , mas sim da própria existência do poder de o Legislativo sustar o regulamento, competência que é excepcional e só existe na medida mesma da ilegalidade do ato regulamentar considerado.**

Por fim, há que se referir a possibilidade de eventual decreto legislativo a ser editado pela Assembleia Legislativa, com base no art. 40, inciso

**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



VI, da Constituição Estadual, poder ser objeto do controle concentrado de constitucionalidade, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADIn nº 748-3-RS:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL – DECRETO LEGISLATIVO – CONTEÚDO NORMATIVO – SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DE ATO EMANADO DO GOVERNADOR DO ESTADO – CONTROLE PARLAMENTAR DA ATIVIDADE REGULAMENTAR DO PODER EXECUTIVO (CF, ART. 49, V) – POSSIBILIDADE DE FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA – AÇÃO DIRETA CONHECIDA. REDE ESTADUAL DE ENSINO – CALENDÁRIO ESCOLAR ROTATIVO – PREVISÃO NO PLANO PLURIANUAL – ALEGADA INOBSERVÂNCIA DO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES – EXERCÍCIO DE FUNÇÃO REGULAMENTAR PELO EXECUTIVO – RELEVÂNCIA JURÍDICA DO TEMA – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. – O controle concentrado de constitucionalidade tem objeto próprio. Incide exclusivamente sobre atos estatais providos de densidade normativa. – A noção de ato normativo, para efeito de fiscalização da constitucionalidade em tese, requer, além de sua autonomia jurídica, a constatação do seu coeficiente de generalidade abstrata, bem assim de sua impessoalidade. – O decreto legislativo, editado com fundamento no art. 49, V, da Constituição Federal, não se desveste dos atributos tipificadores da normatividade pelo fato de limitar-se, materialmente, a suspensão de eficácia de ato oriundo do poder executivo. Também realiza função normativa o ato estatal que exclui, extingue ou suspende a validade ou a eficácia de uma outra norma jurídica. A eficácia derogatória ou inibitória das consequências jurídicas dos atos estatais constitui um dos momentos concretizadores do processo normativo. A supressão da eficácia de uma regra de direito possui força normativa equiparável à dos preceitos jurídicos que inovam, de forma positiva, o ordenamento estatal, eis que a deliberação parlamentar de suspensão dos efeitos de um preceito jurídico incorpora, ainda que em sentido inverso, a carga de normatividade inerente ao ato que lhe constitui o objeto. O exame de constitucionalidade do decreto legislativo que suspende a eficácia de ato do poder executivo impõe a análise, pelo supremo tribunal federal, dos pressupostos legitimadores do exercício dessa excepcional competência deferida a instituição parlamentar. Cabe à corte suprema, em consequência, verificar se os atos normativos emanados do executivo ajustam-se, ou não, aos limites do poder regulamentar ou aos da delegação legislativa.

Dessa forma, sendo patente a ausência das hipóteses de extrapolação do poder regulamentar a que se refere o artigo 40, VI, da



Constituição do Estado, pode o ente estatal recorrer da via judicial para buscar ver declarada a inconstitucionalidade de eventual Decreto Legislativo.

Dito isso, passa-se à análise da proposta de sustação do Decreto nº 525, de 23 de março de 2020, a qual se fundamenta, em suma, na consideração de que há excesso nas medidas adotadas pelo Poder Executivo de Santa Catarina, as quais restringiriam ilegítimamente a liberdade dos cidadãos e ofenderiam as competências de outros entes federativos elencados na Constituição Federal.

Extraí-se da justificativa a menção aos direitos constitucionais de ir e vir, ao trabalho, e à reunião pacífica em local aberto ao público (art. 5º, XIII, XV e XVI da CRFB), e que restrições a esses direitos somente poderiam ser adotadas em casos de grave anormalidade e pelo Presidente da República após decretado estado de sítio.

Pois bem. O Decreto nº 525, de 23 de março de 2020, ato normativo expedido pelo Chefe do Poder Executivo, no uso das atribuições constitucionais privativas que lhe conferem os incisos I, III e IV, alínea "a", do art. 71 da Constituição do Estado de Santa Catarina, não contém excesso nem exorbitou de seu poder regulamentar, mostrando-se inteiramente válido e legítimo diante da ordem constitucional vigente e do posicionamento do Supremo Tribunal Federal, bem como de todas as circunstâncias fáticas que envolvem o estado de calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19.

Conforme dispõe o art. 71, da Constituição Estadual de 1989, compete ao Chefe do Poder Executivo exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual, (I) expedir decreto e regulamentos para fiel execução das leis (III) e dispor mediante Decreto sobre organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, (em simetria com o art. 84, II, IV e VI, "a" da Constituição Federal).

O Decreto posto em discussão dispôs sobre novas medidas para



enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus e estabeleceu outras providências, conforme o disposto na Lei federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e de acordo com o que consta nos autos do processo nº SEA 3147/2020.

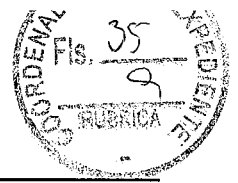
É que no dia 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou estado de pandemia em razão do novo coronavírus (Sars-Cov-2), ante o rápido contágio e os efeitos devastadores da doença (Covid-19) no Mundo.

Diante disso, o Decreto-Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, do Congresso Nacional, reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública com efeitos até 31 de dezembro de 2020, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 2000, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020, tudo com o objetivo de instituir providências para o acompanhamento do avanço da epidemia no Brasil.

Antes disso, no dia 6 de fevereiro de 2020, já havia sido publicada a Lei nº 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da COVID-19 responsável pelo surto de 2019. Previu o caput do art. 3º desta Lei que as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, as medidas de enfrentamento da pandemia que enumera, dentre outras.

Nessa moldura, o Senhor Governador do Estado expediu o Decreto nº 515, de 17 de março de 2020, que declarou situação de emergência em todo o território catarinense, nos termos do COBRADE nº 1.5.1.1.0 - doenças infecciosas virais, para fins de prevenção e enfrentamento à COVID-19, considerando a avaliação do cenário epidemiológico do Estado de Santa Catarina em relação à infecção pelo vírus COVID-19, bem como a *identificação de transmissão comunitária*, que culmina na necessidade de restrição drástica da circulação de pessoas.

Após, a Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, por



meio do Decreto-Legislativo n. 18.332, de 20 de março de 2020, declarou estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, para fins do disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 2000, notadamente em relação às dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos na Lei nº 17.753, de 10 de julho de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da referida Lei Complementar nº 101, de 2000.

Por sua vez, o Decreto nº 525, expedido em 23 de março de 2020 pelo Governador do Estado de Santa Catarina, dispôs sobre novas medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus e consolidou medidas dispostas na legislação federal e estadual, com intuito de evitar aglomerações e promover o distanciamento social.

Suspendeu, em todo o território catarinense, sob regime de quarentena, nos termos do inciso II do art. 2º da Lei federal nº 13.979/2020, inicialmente (I) pelo período de 7 (sete) dias: a) as atividades e os serviços privados não essenciais, a exemplo de academias, shopping centers, bares, restaurantes e comércio em geral; b) os serviços públicos considerados não essenciais, em âmbito municipal, estadual e federal, que não puderem ser realizados por meio digital ou mediante trabalho remoto; c) a entrada de novos hóspedes no setor hoteleiro; d) a circulação de veículos de transporte coletivo urbano municipal e intermunicipal de passageiros; e e) a circulação e o ingresso no território catarinense de veículos de transporte interestadual e internacional de passageiros, público ou privado, bem como os veículos de fretamento para transporte de pessoas.

Suspendeu, também, pelo período de 30 (trinta) dias: a) os eventos e as reuniões de qualquer natureza, de caráter público ou privado, incluídas excursões, cursos presenciais, missas e cultos religiosos; b) a concentração e a permanência de pessoas em espaços públicos de uso coletivo, como parques, praças e praias; e c) contados de 19 de março de 2020, as aulas nas unidades das redes pública e privada de ensino, municipal, estadual e federal, incluindo



educação infantil, ensino fundamental, nível médio, educação de jovens e adultos (EJA), ensino técnico e ensino superior, sem prejuízo do cumprimento do calendário letivo, o qual deverá ser objeto de reposição oportunamente; e III – por tempo indeterminado, o calendário de eventos esportivos organizados pela Fundação Catarinense de Esporte (FESPORTE), bem como o acesso público a eventos e competições da iniciativa privada.

No art. 9º, ressaltou do regime de quarentena um extenso rol de serviços públicos e atividades considerados essenciais, autorizando sua operação e atendimento ao público, tais como a produção, distribuição, comercialização e entrega, realizadas presencialmente ou por meio eletrônico, de produtos de saúde, higiene, alimentos e bebidas, o transporte e entrega de cargas em geral, as agroindústrias, indústrias de alimentos, indústrias de insumos de saúde e o transporte de passageiros por táxi ou aplicativo.

Foi observada pelo Governo do Estado, assim, a diretriz geral constante do art. 3º, § 11, da Lei nº 13.979/2020, incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020, que *veda a restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais e cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população*".

Por meio do Decreto nº 534, de 26 de março de 2020, autorizou-se o funcionamento, a partir de 30 de março de 2020, de agências bancárias, correspondentes bancários, lotéricas e cooperativas de crédito, exclusivamente para atendimento de pessoas, que necessitem de serviços presenciais.

O Decreto nº 525/2020 foi alterado pelo Decreto nº 535, de 30 de março de 2020, prorrogando o regime de quarentena pelo período de 7 (sete) dias, contados de 1º de abril de 2020.

Por sua vez, o Decreto nº 525 foi alterado pelo Decreto nº 550, de 7 de abril de 2020, que prorrogou novamente a quarentena por mais 5 (cinco) dias, contados de 8 de abril de 2020.



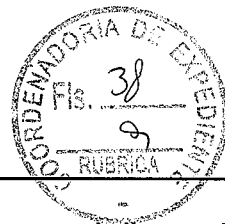
Observa-se que tais Decretos, além de consolidar medidas dispostas na legislação federal e estadual, regulamentou procedimentos necessários à execução da lei e à consecução da finalidade pública de enfrentamento da pandemia, objetivando, pelo distanciamento social, a diminuição da transmissão comunitária do COVID-19 e o achatamento da curva de casos graves que demandam atendimento hospitalar em leitos de UTI, evitando o colapso do sistema de saúde público e privado.

Por isso, buscou-se, num primeiro momento, assegurar apenas a circulação dos que atuam no combate direto ao coronavírus (profissionais da saúde na atividade finalística) e daqueles que garantem o fornecimento de produtos realmente indispensáveis para que não haja crise de abastecimento da população ou agravamento da epidemia.

Os Decretos nº 525 e 535, de março de 2020, além de estarem dentro da esfera de competência do Governador do Estado de Santa Catarina, foram editados *“com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde”*, em harmonia com as recomendações da OMS e do Ministério da Saúde, além de estarem *“limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública”*, justamente o que determina a Lei nº 13.979/2020 em seu art. 3º, § 1º.

Com efeito, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) garante, nos artigos 6º e 196, o princípio da primazia do direito à saúde como pressuposto para o livre exercício do próprio direito à vida. É dever fundamental do Estado, em seu sentido mais amplo, promover, proteger e recuperar a saúde de seu cidadão, com o seu atendimento integral. Dessa forma, compete ao Estado em sentido lato, ou seja, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, resguardar os direitos fundamentais relativos à saúde e à vida dos cidadãos, conforme o art. 196 da CRFB/1988.

Diante da situação de calamidade pública gerada pela COVID-19, as providências adotadas no enfrentamento dessa pandemia são medidas de saúde



pública, podendo restringir os limites e os espaços de liberdade pessoal diante da ameaça maior à vida e à saúde da população.

Os Estados possuem competência concorrente para legislar sobre previdência, proteção e defesa da saúde, consoante art. 24, XII, da Magna Carta de 1988, além da competência material, administrativa ou executiva, comum dos Estados e Municípios de cuidar da saúde e assistência pública, prevista no art. 23, II, da Constituição Federal.

E o art. 200 declara que compete ao Sistema Único de Saúde (SUS), além de outras atribuições, executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica (inciso II), sendo uma das características de organização do SUS a descentralização, com direção única em cada esfera de governo (art. 198, I).

Além disso, a Carta Magna atribuiu ao Supremo Tribunal Federal a competência de guardá-la, constituindo-o como seu intérprete maior, função que se avulta em momentos de crise que suscitam maiores dúvidas sobre sua aplicação e divergências interpretativas, como o presente, em que se debate sobre competências legislativas e administrativas dos entes federados para adotar medidas de cunho sanitário e epidemiológico para enfrentar a trágica pandemia, a COVID-19.

Convém registrar, de início, que a interpretação tendente à excessiva concentração de competências na União Federal já passou a ser objeto de preocupação da Suprema Corte nos últimos anos, como se verifica no julgamento da ADI 4060 (Rel. Min. Luiz Fux, j. em 25/02/2015), do RE 194.704 (Rel. Min. Edson Fachin, j. 29-6-2017), RE 423.560 (Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 19.06.2012) e ADI 1278, (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 1º.06.2007), entre muitos outros.

E o Egrégio STF foi chamado a se manifestar sobre o conflito de competências federativas na área de saúde para adotar medidas de combate à pandemia da COVID-19, reconhecendo, em 24/03/2020, com caráter acautelador e pedagógico, as competências concorrentes dos Estados na proteção e defesa da

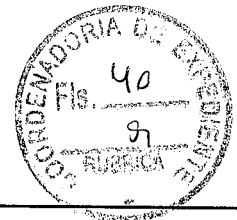


saúde, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341-DF, proposta pelo Partido Democrático Trabalhista - PDT, quando da apreciação da Medida Cautelar pelo Ministro Marco Aurélio:

SAÚDE – CRISE – CORONAVÍRUS – MEDIDA PROVISÓRIA – PROVIDÊNCIAS – LEGITIMAÇÃO CONCORRENTE. Surgem atendidos os requisitos de urgência e necessidade, no que medida provisória dispõe sobre providências no campo da saúde pública nacional, sem prejuízo da legitimação concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O que nela se contém – repita-se à exaustão – não afasta a competência concorrente, em termos de saúde, dos Estados e Municípios. Surge acolhível o que pretendido, sob o ângulo acautelador, no item a.2 da peça inicial, assentando-se, no campo, há de ser reconhecido, simplesmente formal, que a disciplina decorrente da Medida Provisória nº 926/2020, no que imprimiu nova redação ao artigo 3º da Lei federal nº 9.868/1999, não afasta a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. 3. Defiro, em parte, a medida acauteladora, para tornar explícita, no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente.

Destarte, a Medida Provisória nº 926/2020, que deu nova redação à Lei federal nº 9.868/1999, não impede a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, no campo da saúde pública, tendentes ao enfrentamento da pandemia da COVID-19. Acrescente-se ainda que a medida acauteladora prolatada na ADI 6341, ao tornar explícita a competência concorrente, por evidente afastou a exigência incluída pela MP 926 de que as medidas restritivas somente poderiam ser adotadas mediante articulação prévia com o órgão regulador ou o Poder concedente ou autorizador (art. 3º, § 10 da Lei n. 13.979/2020), justamente porque os Estados possuem autonomia para adotar as medidas necessárias e indispensáveis para à proteção da saúde pública, mormente em tempos excepcionais como o que se enfrenta.

Não se sustenta a adoção pura e simples de todas as regras impostas pela União Federal, como normas gerais ou diretrizes fundamentais, sem



considerar o federalismo cooperativo vigente e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade implícitos na Constituição Federal.

Em sede doutrinária, Juarez Freitas enfatiza a necessária observação dos princípios constitucionais da prevenção e da precaução pela Administração Pública, e o *dever do Poder estatal de evitar tragédias frente à probabilidade intensa de danos especiais e anômalos*. Observa que o princípio constitucional da precaução "estabelece a obrigação de adotar medidas antecipatórias e proporcionais, mesmo nos casos de incerteza quanto à produção de danos fundados temidos (juízo de forte verossimilhança)", cuja não observância configura omissão antijurídica. (*O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 123-124). Salienta o ilustre administrativista que as medidas de precaução demandam um dever de agir proporcional, e o bom equacionamento depende de uma bem efetuada hierarquização axiológica (p. 127).

Colhe-se, no particular, da jurisprudência do E. STF:

2. 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. 3. Não há 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. [...] (RE 627189 (RE 627189; Rel. Min. Dias Toffoli)

A aplicação do princípio da precaução se configura, sem sombra de dúvidas, no caso da pandemia do coronavírus, cuja veloz transmissão vem provocando milhares de mortes em todo o mundo. Na ponderação entre os princípios e valores constitucionais, o direito fundamental à vida e à saúde dos cidadãos, gravemente ameaçado, deve preponderar, autorizando restrições excepcionais aos direitos de locomoção, de reunião pacífica e de livre iniciativa de

**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



determinados setores econômicos, sobretudo em razão da excepcional *temporariedade* das medidas de quarentena e isolamento social para enfrentamento da pandemia, restrições estas *indispensáveis à promoção e à preservação da saúde pública*, coerentes e devidamente motivadas sob o ponto de vista técnico-científico, com base em evidências científicas e em consonância com as recomendações das autoridades de saúde pública e sanitárias, nacional e mundial (OMS) e diuturnamente analisadas e revistas. As restrições impostas pelo Estado de Santa Catarina são adequadas e necessárias ao fim colimado, e atendem ao pressuposto da proporcionalidade em sentido estrito, porquanto os benefícios advindos com a preservação da saúde pública, por conta da diminuição da vertiginosa disseminação do vírus e consequente prevenção do colapso do atendimento, superarão as eventuais perdas derivadas de restrições específicas a determinados direitos, atividades e serviços, mormente, insista-se, diante da *transitoriedade* da medida restritiva.

Na Representação 1.153 (RTJ 115/1008), no Caso dos Agrotóxicos ou do DDT, o Ministro Francisco Rezek observou:

Seria flagrante despropósito, contudo, entender que as normas federais estabelecem limites máximos à proteção da saúde, quando na realidade essas normas constituem um piso, a partir do qual cada Estado desdobrará, na conformidade de suas condições e interesses próprios, o patrimônio legislativo. Não há como conceber possa a União, valendo-se da regra que permite estabelecer normas de defesa e proteção da saúde, fixar limites a esse empenho protetivo – porventura mais firme em algumas unidades da federação – em nome da salvaguarda de outros valores, de outros bens jurídicos que não a própria saúde. Assim, neste exato domínio, jamais poderia reputar-se ofensivo à Constituição a lei estadual que multiplicasse as cautelas e os métodos de defesa da saúde, salvo quando ofensiva a outra norma constitucional, concebida para preservar valor jurídico diverso.

Enfim, porque o federalismo cooperativo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, deve prevalecer a medida que se mostre proporcional e que melhor realize a proteção do maior direito fundamental de todos, isto é, à vida e à saúde no contexto atual de



calamidade pública.

O dever de cooperação compreende não apenas atos comissivos, mas também se estende ao dever dos entes federados de se absterem de adotar medidas que possam inviabilizar políticas públicas que estejam a cargo de outra esfera de governo.

Nesse sentido, é relevante mencionar a concessão, no dia 31 de março, de medida cautelar, desta feita pelo Ministro Luís Roberto Barroso, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 669, contra a contratação e veiculação de campanha publicitária, pela União, afirmando que “O Brasil Não Pode Parar”, conclamando a população a retomar as suas atividades:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E SANITÁRIO. ARGUIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. SAÚDE PÚBLICA E COVID-19. CAMPANHA PUBLICITÁRIA APTA A GERAR GRAVE RISCO À VIDA E À SAÚDE DOS CIDADÃOS. PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA PREVENÇÃO. CAUTELAR DEFERIDA.

1. Arguições de descumprimento de preceito fundamental contra a contratação e veiculação de campanha publicitária, pela União, afirmando que “O Brasil Não Pode Parar”, conclamando a população a retomar as suas atividades e, por conseguinte, transmitindo-lhe a impressão de que a pandemia mundial (COVID-19) não representa grave ameaça à vida e à saúde de todos os brasileiros.

2. **As orientações da Organização Mundial de Saúde, do Ministério da Saúde, do Conselho Federal de Medicina, da Sociedade Brasileira de Infectologia, entre outros, assim como a experiência dos demais países que estão enfrentando o vírus, apontam para a imprescindibilidade de medidas de distanciamento social voltadas a reduzir a velocidade de contágio e a permitir que o sistema de saúde seja capaz de progressivamente absorver o quantitativo de pessoas infectadas.** 3. Plausibilidade do direito alegado. Proteção do direito à vida, à saúde e à informação da população (art. 5º, caput, XIV e XXXIII, art. 6º e art. 196, CF). Incidência dos princípios da prevenção e da precaução (art. 225, CF), que determinam, na forma da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, na dúvida quanto à adoção de uma medida sanitária, deve prevalecer a escolha que ofereça proteção mais ampla à saúde. 4. Perigo na demora reconhecido. Disseminação da campanha “O Brasil Não Pode Parar” que já se encontra em curso, ao menos com base em vídeo preliminar. **Necessidade urgente de evitar a divulgação de informações que possam comprometer o engajamento da população nas medidas necessárias a conter o contágio do COVID19, bem como importância de evitar dispêndio indevido de recursos públicos escassos em momento de emergência sanitária.**



5. Medida cautelar concedida para vedar a produção e circulação, por qualquer meio, de qualquer campanha que pregue que “O Brasil Não Pode Parar” ou que sugira que a população deve retornar às suas atividades plenas, ou, ainda, que expresse que a pandemia constitui evento de diminuta gravidade para a saúde e a vida da população. Determino, ainda, a sustação da contratação de qualquer campanha publicitária destinada ao mesmo fim.

(...)

12. 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: (...) (grifou-se)

Desse modo, o regramento federal não deve preponderar, independentemente do juízo de proporcionalidade, sobre as normas editadas pelos Estados no exercício legítimo de sua competência concorrente sobre saúde pública, a ela mais protetivas sob o ponto de vista científico, nesse momento de calamidade decorrente da propagação da COVID-19 e da necessidade de respostas urgentes e firmes no sentido de proteção ao direito fundamental à saúde e à vida de toda a população brasileira.

Por fim, em recente decisão sobre o tema, datada de 8 de abril, em sintonia com as anteriores supra destacadas, o Ministro Alexandre de Moraes concedeu liminar, na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 672, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) em face do Presidente da República:



"(...) CONCEDO PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR na arguição de descumprimento de preceito fundamental, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para DETERMINAR a efetiva observância dos artigos 23, II e IX; 24, XII; 30, II e 198, todos da Constituição Federal na aplicação da Lei 13.979/20 e dispositivos conexos, RECONHECENDO E ASSEGURANDO O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS GOVERNOS ESTADUAIS E DISTRITAL E SUPLEMENTAR DOS GOVERNOS MUNICIPAIS, cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como, a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outras; INDEPENDENTEMENTE DE SUPERVENIÊNCIA DE ATO FEDERAL EM SENTIDO CONTRÁRIO, sem prejuízo da COMPETÊNCIA GERAL DA UNIÃO para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário. Obviamente, a validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal poderá ser analisada individualmente. Intimem-se e publique-se."

É relevante transcrever a fundamentação desta medida cautelar, que subtrai qualquer nesga de dúvida acerca da validade do Decreto estadual em debate:

A finalidade dessa medida seria "achatar a curva de contágio da doença", preservando a capacidade operacional do sistema de saúde, que, de outro modo, ficaria sobrecarregado com o aumento abrupto do número de infectados. (...)

Em momentos de acentuada crise, o fortalecimento da união e a ampliação de cooperação entre os três poderes, no âmbito de todos os entes federativos, são instrumentos essenciais e imprescindíveis a serem utilizados pelas diversas lideranças em defesa do interesse público, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19.

Lamentavelmente, contudo, na condução dessa crise sem precedentes recentes no Brasil e no Mundo, mesmo em assuntos técnicos essenciais e de tratamento uniforme em âmbito internacional, é fato notório a grave divergência de posicionamentos entre autoridades de níveis federativos diversos e, inclusive, entre autoridades federais componentes do mesmo nível de Governo, acarretando insegurança, intranquilidade e justificado receio em toda



a sociedade. (...)

Nesse contexto, é juridicamente possível a utilização do presente mecanismo de Jurisdição Constitucional, pois, caberá, preventivamente, arguição de descumprimento de preceito fundamental perante o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL com o objetivo de se evitar condutas do poder público que estejam ou possam colocar em risco os preceitos fundamentais da República, entre eles, a proteção à saúde e o respeito ao federalismo e suas regras de distribuição de competências, consagrados como cláusula pétrea da Constituição Federal, pois como salientado pelo Decano da CORTE, Ministro CELSO DE MELLO, a “injustificável inércia estatal” ou “um abusivo comportamento governamental” justificam a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário” (Pleno, ADPF 45, j. 29- 4-2004). (...)

O direito à vida e à saúde aparecem como consequência imediata da consagração da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil. Nesse sentido, a Constituição Federal consagrou, nos artigos 196 e 197, a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantindo sua universalidade e igualdade no acesso às ações e serviços de saúde.

No presente momento, existe uma ameaça séria, iminente e incontestável ao funcionamento de todas as políticas públicas que visam a proteger a vida, saúde e bem estar da população.

A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus (COVID-19) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde. (...)

A presente arguição de descumprimento de preceito fundamental deve ser analisada **sob a ótica da efetiva aplicação dos princípios e regras de Separação de Poderes e do Federalismo na interpretação da Lei 13.979/20**, afastando-se, preventivamente, desnecessários conflitos federativos, que somente iriam ampliar a gravidade da crise no País. (...)

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 às determinações 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). (...) (grifou-se)**

Enfim, em respeito ao federalismo de cooperação instituído pela Carta Política de 1988, a Corte Suprema, em ação de controle concentrado, cuja decisão possui "eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público" (CRFB art. 102, § 1º e Lei nº 9.882/99, art. 10, § 3º), determinou o respeito às determinações dos governadores e prefeitos quanto ao funcionamento das atividades econômicas e às regras de aglomeração, não competindo 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

**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS e da comunidade científica nacional e internacional.

Em síntese, a decisão do STF, que é geral e vinculante, assegurou o exercício da competência concorrente dos governos estaduais e distrital e suplementar dos governos municipais, INDEPENDENTEMENTE DE SUPERVENIÊNCIA DE ATO FEDERAL EM SENTIDO CONTRÁRIO.

Acrescente-se que, no caso da proibição de missas e cultos religiosos, afrouxada pelo Decreto Federal nº 10.292, de 2020, o entendimento do STF tem sido corroborado por inúmeras decisões do Poder Judiciário em todo o país.

A título de exemplo, menciona-se a decisão proferida pelo juiz da 2ª Vara da Fazenda Pública da Capital catarinense, na Ação Civil Pública nº 5026669-92.2020.8.24.0023/SC, movida pela Associação dos Médicos e Empresas Prestadoras de Serviços Médicos do Sul do Brasil (ASSULMED) em face de Igreja Evangélica Assembleia de Deus Vitória em Cristo.

Nela, atendendo ao fundamento da ação no sentido de que a suspensão de reuniões de qualquer natureza, incluídas missas, celebrações e cultos religiosos, é medida que tem por objetivo evitar a propagação do COVID-19, atendendo aos interesses da saúde pública, foi determinado à ré que se abstenha de promover reuniões ou realizar eventos de qualquer natureza, incluídos cultos religiosos, em qualquer cidade do Estado de Santa Catarina, pelo prazo de 30 dias a contar da publicação do Decreto estadual n. 515/2020. Respaldou-se, expressamente, o art. 3º desse Decreto (então vigente) porque o *"aludido normativo foi editado para conter a pandemia de COVID-19 que vem provocando milhares de mortes em todo o mundo"* e *"dimana como competência concorrente do Estado-Membro a edição de decreto que tenha por objetivo assegurar o cumprimento de regras sanitárias voltadas à preservação da saúde da população"*.

Extrai-se trecho da decisão judicial:

Nesse contexto, forçoso reconhecer que o art. 3º do Decreto estadual n. 515/2020 apresenta-se harmônico com o sistema constitucional vigente,

**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



porquanto simplesmente adota as medidas necessárias e justificadas, ainda que limitadoras de direitos concedidos pela Constituição Federal, para preservar o maior bem jurídico que existe: a vida humana.

Ora, no confronto entre o direito fundamental à vida, compreendida como derivativo da dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III), e os também direitos fundamentais à liberdade de reunião (CF, art. 5º, XVI) e de crença religiosa (CF, art. 5º, VI), mostra-se salutar, nesse excepcional momento que caminha a humanidade, ser dada prevalência ao primeiro. Essa medida atende ao requisito da proporcionalidade em sentido estrito, pois os ganhos advindos com a preservação da saúde pública superam as eventuais perdas derivadas da restrição à realização de cultos religiosos, mormente diante da transitoriedade da medida restritiva.

Ademais, verifica-se que o aludido decreto estadual segue as orientações sanitárias da OMS e que, por força do Decreto Federal n. 10.212/2020, a República Federativa do Brasil se obrigou observar. (...)

Desse modo, tem-se presente a probabilidade do direito invocado e que se materializa na legalidade das limitações impostas pelo Decreto estadual n. 515/2020.

É importante ressaltar que a decisão data de 20/03/2020 e refere a existência de 621 casos confirmados de COVID-19 no país e 6 mortes oficialmente registradas em decorrência da doença, conforme informação do Ministério da Saúde de 20 de março de 2020. Agora, como se pode extrair dos noticiários do dia 10/04/2020, conforme informação do Ministério da Saúde, o número de mortes causadas pelo coronavírus em todo o planeta já **passa de 100 mil vítimas**, e o **Brasil ultrapassou a marca de mil óbitos em apenas 24 dias desde a primeira morte**, já possuindo quase 20.000 casos confirmados (<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/04/10/brasil-ultrapassa-a-marca-de-mil-mortes-causadas-pela-covid-19.ghtml>), sabendo-se que o país sequer chegou ao pico de casos.

Essa trágica realidade vem corroborar a necessidade e a correção da regulamentação estadual. Como comparativo para demonstrar o grau de letalidade da COVID-19, observa-se que, segundo o Ministério da Saúde, em todo o ano de 2019, foram registrados 3.430 casos de infecção e 796 mortes em decorrência da infecção por H1N1. Nenhuma doença ou situação anterior (H1N1, por exemplo) matou mais de mil pessoas por dia, por vários dias.



E a quarentena é necessária, não é demais insistir, não somente pela letalidade da doença, mas em razão da velocidade de transmissão do coronavírus, que põe em risco a capacidade de atendimento pelo sistema de saúde, que abrange a disponibilidade de leitos, médicos, enfermeiros, equipamentos de proteção individual, medicamentos, testes, etc. Desse modo, conforme reiteradamente tem sido orientado tanto pela OMS, quanto pelo Ministério da Saúde, no atual estágio, e considerando ainda a inexistência de fármacos ou vacina comprovadamente eficazes para combater a doença, e de modo que o sistema de saúde possa se estruturar para recebimento dos pacientes que forem infectados com o vírus, o isolamento social se apresenta como medida necessária e mais importante a ser adotada.

Com relação às restrições ao transporte coletivo e à competência suplementar municipal, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, em decisão do Desembargador Luiz Zanelato, datada de 12 de abril, chancelou a legitimidade do Decreto em comento quanto ao serviço de transporte coletivo de passageiros municipais:

(...) Salienda-se, num primeiro momento, que o Decreto n. 515, de 17 de março de 2020, ao declarar a situação de emergência em todo o território catarinense, **não visa, em seu art. 2º, I, invadir a competência municipal para regulamentação de interesses locais, pois não tem por objetivo normatizar/regulamentar a atividade de transporte municipal de passageiros em si, e tampouco a concessão da atividade pelo Município. Mas, ao suspender, no âmbito do Estado de Santa Catarina "a circulação de veículos de transporte coletivo urbano municipal, intermunicipal e interestadual de passageiros", o faz expedindo norma de caráter sanitário e epidemiológico com o fim superior de combater o acentuado avanço da epidemia de COVID-19 em solo estadual.**

Na mesma linha do Decreto n. 515/2020, encontram-se aqueles que lhes sucederam, - os Decretos n. 525/2020, n. 535/2020, n. 550/2020 -, todos eles mantendo a restrição mencionada, e, por fim, o Decreto n. 554, este datado de 11-4-2020, que, dentre outras medidas, prorroga, até 30-4-2020, a suspensão da circulação de veículos de transporte coletivo urbano municipal e intermunicipal de passageiros.

Não é demais lembrar que a Constituição Federal, em seu art. 23, II, estabelece a competência comum da União, dos Estados, do Distrito



Federal e dos Municípios, para os cuidados de saúde e assistência pública, sendo que no art. 24 define como concorrente a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (inciso XII).

Aos Municípios, portanto, neste caso, compete apenas complementar as diretrizes gerais traçados pela União e pelos Estados-membros, adequando-as ao interesse local, porém, sem irem de encontro às normas federais e estaduais.

A respeito, impõe-se trazer à luz trecho de recente decisão do Supremo Tribunal Federal, proferida em 8-4-2020 pelo Ministro Alexandre de Moraes, em sede da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF n. 672, assim esclarecendo: (...)

Inadmissível, no caso, é que os municípios adotem medidas mais brandas que o ente estatal, indo na contramão da preservação da saúde pública e proteção à vida das pessoas.

O contexto exige uma atuação coordenada entre Estado e Municípios, mesmo porque não se pode considerar que o deferimento da medida pretendida em primeiro grau restrinja-se a questão de mero interesse local, porquanto, vindo a ocorrer uma superlotação dos leitos hospitalares existentes em Joinville, certamente haverá o remanejamento de pacientes para unidades hospitalares de outros municípios do Estado e, a depender da situação futura, colocando em colapso todo o sistema de saúde estadual, cujas consequências serão gravíssimas e, quiçá, incontornáveis.

Merece prestar atenção, ainda, que o próprio município de Joinville não se insurgiu contra as medidas adotadas pelo Estado.

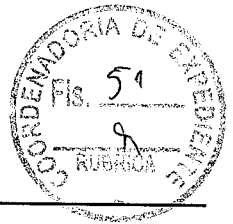
E isto porque o momento, a bem da verdade, pede prudência, muita cautela, e não o contrário. (...)

Neste contexto, não se pode ignorar a possível influência que a liberação do transporte municipal/intermunicipal pode ocasionar no índice de contágio do coronavírus, causador da Covid-19.

Trata-se, pois, de uma atividade que, inegavelmente, fomenta a aglomeração de pessoas em espaços que não respeitam as distâncias de segurança recomendadas pelas autoridades de saúde, e isto ainda que a lotação dos veículos ficasse restrita ao número de assentos disponíveis

Não se descuida da necessidade de locomoção da população, nem se trata de fechar os olhos às consequências econômicas que a pandemia tem acarretado às autoras, seus funcionários, e a todo o povo não só catarinense, mas brasileiro, crise esta que tem afetado de forma generalizada a maior parte das nações do globo, mas, sim, de priorizar a preservação da saúde e da vida, ciente o próprio Poder Público de que as medidas amargas experimentadas agora objetivam minimizar danos futuros, os quais, se não contidos agora, podem culminar em realidade bem pior que a hodierna, o que deve ainda ser internalizado por parte da população e do ramo empresarial. (...)

A par de todas considerações já traçadas, fato é que definir as atividades que devem continuar operando e quais ainda devem



permanecer suspensas, salvo eventuais excessos e arbitrariedades cometidas pela administração, que eventualmente transpusessem os parâmetros da conveniência e oportunidade, é tarefa do Administrador Público, de acordo com os estudos técnicos de lhe servem para avaliar os riscos à saúde decorrentes do retorno de cada atividade, traçando as estratégias do Poder Público para o combate à epidemia, mormente quando pautado pelo princípio da precaução e da preservação da saúde e da vida, não cabendo ao Judiciário, no caso, substituir-se ao administrador, para, desprovido de bases técnicas e científicas específicas, afrouxar as medidas de isolamento e de circulação de pessoas, o que pode, em médio prazo, acarretar um risco à estrutura de acesso à saúde disponibilizada pelo Estado e à própria saúde da população, colocando a perder todas as medidas já adotadas, o trabalho empreendido e os sacrifícios já suportados pelo povo catarinense para sobreviver à epidemia. (Autos nº 5008308-96.2020.8.24-0000) (grifou-se)

Nesse quadro constitucional, não podem os municípios adotar medidas menos rígidas que o Estado no combate à pandemia da COVID-19. Nessa norte, o Decreto Estadual n. 554/2020, que prorroga a proibição da circulação do transporte coletivo municipal e intermunicipal até 30/04/2020, estabelece ainda que:

Art. 4º O Decreto nº 525, de 2020, passa a vigorar acrescido do art. 26-B, com a seguinte redação:

“Art. 26-B. Os Municípios do Estado, por meio dos respectivos Prefeitos, poderão estabelecer medidas específicas de enfrentamento mais restritivas do que as previstas neste Decreto ou em Portarias do Secretário de Estado da Saúde, observadas as informações técnicas do COES e de acordo com a necessidade apresentada, a fim de conter a contaminação e a propagação do coronavírus em seus territórios.” (NR)

A decisão judicial traz ainda outro aspecto que precisa ser aqui ressaltado. Um vez assentada a premissa da competência concorrente dos Estados e dos Governadores sobre o assunto, conforme inequívoca orientação do STF à luz da Constituição de 1988, é forçoso reconhecer que os parâmetros da conveniência e oportunidade constituem tarefa do Administrador Público, de acordo com os estudos técnicos de lhe servem para avaliar os riscos à saúde



decorrentes do retorno de cada atividade, traçando as estratégias do Poder Público para o combate à epidemia, mormente quando pautado pelo princípio da prevenção e da preservação da saúde e da vida, não cabendo ao Poder Judiciário, e assim também ao Poder Legislativo, substituir-se ao administrador, no espaço que lhe é próprio, para, desprovido de bases técnicas e científicas específicas, afrouxar as medidas de isolamento e de circulação de pessoas, que podem acarretar um risco à estrutura de acesso à saúde disponibilizada pelo Estado. A não deferência à reserva da Administração constitui ofensa ao princípio da independência dos Poderes (art. 2º da CRFB e art. 32 da CESC/89).

Por último, cumpre noticiar que os mais recentes atos expedidos pelo Poder Executivo estadual, autorizaram, como medida de transição para o distanciamento social seletivo (DSS), a retomada de algumas atividades e serviços, como os hotéis, pousadas e afins, o comércio de rua em geral, os restaurantes, bares, cafés, lanchonetes e similares, mediante a exigência do cumprimento de determinadas obrigações sanitárias específicas, como o uso de máscaras e a disponibilização de álcool gel para os clientes, que será objeto de forte fiscalização da Vigilância Sanitária e das forças policiais.

Nesse sentido, a Portaria SES nº 244, de 12/04/2020 e o **Decreto nº 554, de 11 de abril de 2020**, que alterou o art. 7º do Decreto nº 525/2020, prorrogando o regime de quarentena até o dia 30 de abril, mantendo, porém a suspensão de determinadas atividades e serviços e a proibição de aglomeração de pessoas em qualquer ambiente, interno ou externo, que possa potencializar exponencialmente a propagação do coronavírus.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, o **Decreto nº 525, de 23 de março de 2020**, ato normativo expedido pelo Chefe do Poder Executivo goza de total validade jurídica, porque não exorbitou do seu poder regulamentar, tendo sido editado com respaldo

**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



na competência comum e concorrente dos Estados na proteção da saúde pública, com base em evidências científicas e em consonância com as recomendações das autoridades sanitárias nacional e mundial, e chancelado pela orientação do Supremo Tribunal Federal em recentes medidas cautelares concedidas em ações constitucionais de controle abstrato de normas, especialmente na ADPF 672.

Portanto, não configurado excesso ou extrapolação de poder no ato emanado do Poder Executivo, requisito indispensável para adoção da excepcional medida de sustação por parte do Poder Legislativo, o parecer é pela existência de óbice jurídico à proposta.

Esta é a manifestação que se submete à consideração superior.

EVANDRO RÉGIS ECKEL
Procurador do Estado



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**



SCC 5414/2020

Assunto: Proposta de sustação de ato n. 0002.8/2020. Diligência oriunda da CCJ/ALESC.

Origem: ALESC.

Interessado: Secretário de Estado da Casa Civil.

DESPACHO

Manifesto concordância com o parecer exarado pelo Procurador do Estado Evandro Regis Eckel no processo em epígrafe, pelos próprios fundamentos, cuja ementa está assim lançada:

Pedido de Diligência. Proposta de Sustação de Decreto que dispõe sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde decorrente da pandemia da COVID-19, oriunda da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da ALESC. Art. 40, VI, da CESC/89. Controle político de constitucionalidade, que exige demonstração de exorbitância do poder regulamentar exercido pelo Poder Executivo. Inocorrência de extrapolação de poder a justificar a adoção da excepcional medida. Competência executiva comum e legislativa concorrente dos Estados na proteção e defesa da saúde. Arts. 23, II e 24, XII. Federalismo cooperativo. Direito fundamental à vida e à saúde humanas. Art. 196 CFRB/88. Dever fundamental do Estado. Estado de calamidade Pública. Ações de vigilância sanitária e epidemiológica. SUS. Descentralização político-administrativa. Arts. 198 e 200, II, CRFB. Orientação do STF, na condição de guardião e intérprete maior da Constituição. Medidas cautelares concedidas na ADI 6.341-DF e nas APDFs 669 e 672. Parecer pela existência de óbice jurídico à proposta.

Assim, submeto à elevada apreciação.

Florianópolis, 14 de abril de 2020.

MARCELO MENDES

Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**



SCC 5414/2020

Assunto: Pedido de Diligência. Proposta de Sustação de Decreto que dispõe sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde decorrente da pandemia da COVID-19, oriunda da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da ALESC. Art. 40, VI, da CESC/89. Controle político de constitucionalidade, que exige demonstração de exorbitância do poder regulamentar exercido pelo Poder Executivo. Inocorrência de extrapolação de poder a justificar a adoção da excepcional medida. Competência executiva comum e legislativa concorrente dos Estados na proteção e defesa da saúde. Arts. 23, II e 24, XII. Federalismo cooperativo. Direito fundamental à vida e à saúde humanas. Art. 196 CFRB/88. Dever fundamental do Estado. Estado de calamidade Pública. Ações de vigilância sanitária e epidemiológica. SUS. Descentralização político-administrativa. Arts. 198 e 200, II, CRFB. Orientação do STF, na condição de guardião e intérprete maior da Constituição. Medidas cautelares concedidas na ADI 6.341-DF e nas APDFs 669 e 672. Parecer pela existência de óbice jurídico à proposta.

Origem: Casa Civil - CC.

De acordo com o **Parecer nº 186/20-PGE** da lavra do Procurador do Estado Dr. Evandro Régis Eckel, referendado pelo Dr. Marcelo Mendes, Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica.

SÉRGIO LAGUNA PEREIRA
Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

DESPACHO

01. Acolho o **Parecer nº 186/20-PGE** referendado pelo Dr. Sérgio Laguna Pereira, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.

**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**



02. Encaminhem-se os autos à Casa Civil - CC.

Florianópolis, 14 de abril de 2020.

ALISSON DE BOM DE SOUZA
Procurador-Geral do Estado