Nota Técnica nº 12/2021 – GT/CORONAVÍRUS

Ref.: IDEA nº 692.9.45681/2020

Trata-se de consulta formulada pela titular da 1ª Promotoria de Justiça de Guanambi, na qual questiona a legalidade das disposições previstas em Decreto Municipal, face ao regramento preconizado em Decreto do Estado da Bahia para o enfrentamento da pandemia da COVID-19 no território estadual.

A Promotora de Justiça consulente afirma que o Decreto Municipal nº 190/2021 flexibiliza a política restritiva adotada por atos normativos municipais anteriores, bem como pelos Decretos Estaduais nº 20.260/2021, nº 20.278/2021 e 20.286/2021.

Ante à situação relatada, solicitou orientações deste Grupo de Trabalho, nos seguintes termos:

> Dessa forma, solicito informações deste Grupo de Trabalho acerca da legalidade da medida de flexibilização adotada pelo município de Guanambi, considerando a necessidade de articulação entre os entes federados no movimento de retomada das atividades.
>
> Desde já, solicito que, não havendo combatibilidade entre os atos normativos acima apontados (Decreto Municipal e Decretos Estaduais vigentes) sejam declinadas as incoerências verificadas, apontando-se qual dos atos normativos deve prevalecer.

É o relatório.

DA COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA

Face às discussões a respeito da matéria e à consulta em apreço, cumpre esclarecer o entendimento dos tribunais sobre a competência dos Municípios para

dispor das medidas de enfrentamento à pandemia, em atenção aos atos normativos expedidos pelos Estados.

Como é sabido, os entes municipais possuem competência para legislar a respeito das questões de interesse local. Esta competência, ainda que suplementar, deriva primeiramente da Constituição Federal, que, em seu art. 23, II, e art. 30, I e II, consagra o plexo de atribuições do ente municipal para legislar e cuidar, no presente caso, do direito fundamental à saúde, bem como da assistência pública, dentro de seus interesses. Vejamos:

> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
> [...] II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
>
> Art. 30. Compete aos Municípios:
> I - legislar sobre assuntos de interesse local;
> II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

De mesmo modo, dispõe a Constituição, em seu art. 198, sobre a descentralização do sistema de saúde brasileiro, que conta com direção única em cada esfera de governo, normativa replicada e aprofundada pelo art. 7º da Lei nº 8.080/90, que dispõe sobre as condições para a promoção e recuperação da saúde:

> CONSTITUIÇÃO FEDERAL
> 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:
> I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
>
> LEI 8.080/90
> Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios:
> [...]

> IX - descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo:
> a) ênfase na descentralização dos serviços para os municípios;
> b) regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde;

No contexto da atual pandemia, situação que exigiu dos agentes públicos atuação efetiva no âmbito normativo, diversas dúvidas foram suscitadas sobre a competência dos entes federados para dispor, a seu próprio modo, e de acordo com as idiossincrasias regionais e locais, de forma dissemelhante entre si.

Editada a Lei Federal nº 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, não foram poucos os debates jurídicos que seu conteúdo, e demais complementações, inflamaram. Digno de nota, e pertinente para a presente Nota Técnica, fora aquele que culminou no ajuizamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672, perante o Supremo Tribunal Federal.

Ao apreciar a referida ADPF, e em decisão exarada em caráter liminar, o Ministro Alexandre de Moraes reconheceu e assegurou o exercício da competência suplementar dos entes municipais, no âmbito de seus respectivos territórios, para a adoção das medidas legalmente permitidas de enfrentamento da pandemia que reputarem necessárias à sua realidade, independentemente de ato federal em sentido contrário, na forma da redação abaixo colacionada:

> Presentes, portanto, a plausibilidade inequívoca de eventual conflito federativo e os evidentes riscos sociais e à saúde pública com perigo de lesão irreparável, 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, **RECONHENDO 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 SUPERVENIENCIA 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. *[grifamos]*

Este entendimento fora posteriormente referendado pelo Plenário do Supremo, cujo Acórdão fora emitido nos seguintes termos:

> EMENTA: CONSTITUCIONAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). RESPEITO AO FEDERALISMO. LEI FEDERAL 13.979/2020. MEDIDAS SANITÁRIAS DE CONTENÇÃO À DISSEMINAÇÃO DO VÍRUS. ISOLAMENTO SOCIAL. PROTEÇÃO À SAÚDE, SEGURANÇA SANITÁRIA E EPIDEMIOLÓGICA. COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES E RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE (ARTS. 23, II, 24, XII, E 25, § 1º, DA CF). COMPETÊNCIAS DOS ESTADOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PREVISTAS EM LEI FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. [...] 2. 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, 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. 3. Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e

> Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF), **permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local** (art. 30, II, da CF); e prescrevendo ainda 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, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990). 4. O Poder Executivo federal exerce o papel de ente central no planejamento e coordenação das ações governamentais em prol da saúde pública, mas nem por isso pode afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotem medidas sanitárias previstas na Lei 13.979/2020 no âmbito de seus respectivos territórios, como a imposição de distanciamento ou 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, sem prejuízo do exame da validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal editado nesse contexto pela autoridade jurisdicional competente. 5. Arguição julgada parcialmente procedente. *[grifamos]* (STF. ADPF 672. Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES. Data de Julgamento:

Ocorre, entretanto, que não obstante os Municípios disponham de competência para disciplinar as próprias normas, relativas ao enfrentamento da atual pandemia, a estes não é dado o poder irrefreável e absoluto de decidir em dissonância com as normas estaduais e federais que já ordenem um mesmo tema.

Em outras palavras, caso haja normativo estadual restritivo sobre determinada matéria, o Município não poderá editar ato mais permissivo, que viole o regramento do Estado. A situação inversa, contudo, não é vedada: caso o Estado edite normas mais permissivas a respeito do funcionamento de certas atividades

não essenciais, terá o Município competência para editar disciplina mais severa, dados os interesses locais.

Há jurisprudência neste sentido:

> **11. Da leitura pontual da obrigação de fazer, poder-se-ia cogitar que o ato judicial reclamado, ao manter a determinação ao Município para que cumpra a norma estadual**, **poderia ter negado a competência comum administrativa para legislar sobre saúde**. **12.** Todavia, diante do contexto decisório, os dois comandos exarados pelo juízo de origem devem ser lidos conjuntamente. **Dessa forma, não há outra conclusão senão a de que a tese da aparente negativa de competência municipal - na obrigação de fazer imposta - cede diante da fundamentação autônoma e suficiente da decisão reclamada, com aptidão de sobejo para que esta seja mantida, à luz (i) da ausência de comprovação da necessidade premente de adoção de medidas diversas daquelas determinadas pelo Decreto Estadual mencionado, inexistindo perigo de lesão grave e de difícil reparação e** (ii) **do risco reverso no caso dos autos, que militaria em favor da saúde pública, acaso houvesse eventual permissão de funcionamento de atividades não essenciais**. **13.** Nestes termos, a autoridade reclamada, a rigor, não negou a competência municipal para dispor sobre medidas em razão da saúde, mas sim realizou controle material do decreto municipal à luz das premissas fáticas de origem, pelo que não se constata afronta ao que decidido na ADI nº 6.341-MC. [...] **24.** Ante o exposto, com fundamento no art. 21, § 1º, do RISTF, **nego seguimento** à presente reclamação, prejudicado o pedido de medida liminar (STF. RCL 40.366/SP. Relatora: Ministra ROSA WEBER. DJe: 13/05/2020) *[grifamos]*
>
> ---
>
> [...] A situação poderia ser assim colocada: diante de uma epidemia com potencial para atingir toda a população de um Estado, o governo regional pode, dentro das normas gerais traçadas na legislação federal, determinar o fechamento de atividades econômicas e recolhimento de pessoas de uma determinada cidade, para impedir a disseminação e o alastramento da doença a outros Municípios**. Todavia, não pode invadir a competência municipal para, sob o pretexto de legislar para o Estado, determinar o levantamento de restrições impostas pelo**

Município às atividades econômicas locais e aos munícipes, ordenadas para conter o avanço da epidemia, notadamente quando o ente menor demonstra não ter condição de atender a demanda pelo Sistema Único de Saúde, se se perder o controle sobre a contaminação. [...] (TJMT. Mandado de Segurança nº 1007834-59.2020.811.0000. Relator: Des. ORLANDO DE ALMEIDA PERRI. Data de Julgamento: 29/03/2020)

É sobre a legalidade do referido Decreto Municipal que recai a controvérsia do presente recurso. Em que pese o Município de Curiúva alegue que não há qualquer ilegalidade na referida norma, analisando-se as disposições do Decreto Municipal no 90/2020, expedido pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Curiúva, **observa-se que nitidamente vão de encontro com o previsto na legislação federal e estadual, eis que autoriza a abertura de estabelecimentos que não se enquadram na definição de serviços e atividades essenciais trazidas pela União e pelo Estado do Paraná** (TJPR, AI nº 0017223- 47.2020.8.16.0000, Decisão Monocrática, Rel. Desembargador RENATO BRAGA BETTEGA, j. 16/04/2020) *[grifamos]*

Ao que parece, ao editar norma específica, é dizer, o Decreto Municipal nº 7.603/2020, e esse o fundamento da decisão proferida pelo juízo, ainda que em cognição sumária própria à espécie, **o Município de Setãozinho afastou-se do que determinara o decreto estadual mencionado**, que suspendera o funcionamento presencial dos estabelecimentos que não exerciam atividades ESSENCIAIS. Aliás, tal decreto foi prorrogado até o dia 10 de maio de 2020 pelo Decreto Estadual nº 64.946/2020. [...] Vale frisar, ainda uma vez mais, que **a competência legislativa municipal a respeito de proteção e defesa da saúde é supletiva às competências federal e estadual**, estas concorrentes entre si, observando-se que para ser exercida de**ve ter por base interesse local específico não abrangido por aqueles que embasaram a norma estadual ou federal.** (TJSP, Suspensão de Liminar. Processo nº 2080564-34.2020.8.26.0000, Decisão Monocrática, Presidente TJSP GERALDO FRANCISCO PINHEIRO FRANCO, Disponibilizado em 30/04/2020. Dje, 04/05/2020)

> Nessa linha de ideias, assiste razão ao Ministério Público do Estado de São Paulo ao sustentar que, **na hipótese de antinomia entre as disposições do Decreto Municipal e o Decreto editado pelo Poder Executivo Estadual, deve prevalecer este último**. [...] Permitir-se a disciplina de quarentena e outras medidas de restrição à abertura de comércio ao público em geral em cada um dos 645 municípios do Estado de São Paulo significa, na prática, nulificar a tomada de ações no combate à pandemia, que deve ser regionalizada, de sorte a abranger toda a base territorial bandeirante. [...] (TJSP – Vara da Fazenda Pública de Marília. ACP 1003738-19.2020.8.26.0344, Sentença. Juiz WALMIR IDALÊNCIO DOS SANTOS CRUZ, DJe 30/04/2020) *[grifamos]*

Este entendimento é derivado do princípio da predominância do interesse, o qual determina, em breve síntese, que em eventuais conflitos surgidos no bojo de matérias de competência concorrente entre os entes federados, deve prevalecer a disposição que melhor tutele os interesses em questão: da União, se nacional; dos Estados, se regional; e dos Municípios, se local.

Relativamente ao enfrentamento da pandemia, o Supremo Tribunal Federal, desde seu início, vem emitindo decisões que reforçam a tese pela qual as medidas de enfrentamento devem ser coordenadas entre os entes federados, tendo em vista que a incidência da COVID-19 não se limita a circunscrições territoriais, e a realidade vivenciada por determinado Município afeta e é afetada por aqueles que o cercam. Vejamos:

> MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. MANDADO DE SEGURANÇA. DECISÃO LIMINAR QUE DETERMINOU O ABRANDAMENTO DAS MEDIDAS DE ISOLAMENTO NO MUNICÍPIO DE MARÍLIA/SP, EM CONTRARIEDADE AO DECRETO ESTADUAL. **NECESSIDADE DE ADOÇÃO DE MEDIDAS COORDENADAS EM ÂMBITO LOCAL, REGIONAL E NACIONAL.** JURISPRUDÊNCIA DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.
>
> [...] Desse modo, ao menos em juízo perfunctório, assiste razão ao Ministério Público requerente ao afirmar que a decisão objurgada "coloca em risco a saúde pública, eis que a 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". Deveras, na presente situação de pandemia, especialmente na tentativa de equacionar os inevitáveis conflitos federativos, sociais e econômicos existentes, **a gravidade da situação vivenciada exige a tomada de medidas coordenadas e voltadas ao bem comum, sempre respeitadas a competência constitucional e a autonomia de cada ente da Federação**. Esse entendimento foi explicitado pelo Plenário desta Suprema Corte no referendo da medida cautelar proferida na ADI 6.341, ao se consignar que o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais, sem prejuízo da atribuição de cada esfera de governo, nos termos do art. 198, I, da Constituição Federal. Parece, portanto, ser essa a hipótese em análise nestes autos, segundo os precedentes e lições aqui expostos, até mesmo porque **o abrandamento das medidas de isolamento no Município de Marília pode produzir irreversíveis consequências ao planejamento regional**, a justificar que não prevaleça a concessão de liminar nos autos de origem. Não se ignora que a inédita gravidade dessa situação impôs drásticas alterações na rotina de todos, atingindo a normalidade do funcionamento de diversas atividades econômicas e do próprio Estado, em suas diversas áreas de atuação. **Todavia, exatamente em função da gravidade da situação, exige-se a tomada de medidas coordenadas, não se podendo privilegiar apenas uma ou outra política local em detrimento de todo o planejamento regional, estabelecido por autoridades administrativas competentes.** Inegável, destarte, que a decisão atacada representa grave risco de violação à ordem público-administrativa, no âmbito do Estado de São Paulo, bem como à saúde pública, dada a real possibilidade que venha a desestruturar as medidas por ele adotadas como forma de fazer frente a essa epidemia, em seu território. (STF. SS 5403 MC/SP. Relator: Min. DIAS TOFFOLI. Data de Julgamento: 24/06/2020, DJe 26/06/2020) *[grifamos]*

Cuida-se de pedido de suspensão de segurança, ajuizado pelo Município de Belém, em face de decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do estado do Pará, a qual, nos autos do Agravo de Instrumento nº 0804983-

47.2020.8.14.0000, rejeitou pleito suspensivo e manteve a ordem proferida, na origem, que permitiu reabertura de estabelecimentos varejistas de artigos de ótica. [...]

Como tenho reiteradamente destacado, na apreciação dos inúmeros conflitos referentes aos efeitos da pandemia de COVID-19, entre nós e, especialmente, na tentativa de equacionar os inevitáveis conflitos federativos disso decorrentes**, a gravidade da situação vivenciada exige a tomada de medidas coordenadas e voltadas ao bem comum, sempre respeitada a competência constitucional de cada ente da Federação para atuar, dentro de sua área territorial e com vistas a resguardar sua necessária autonomia para assim proceder**. **Bem por isso, reitero o que constou da decisão pela qual deferida a contracautela, nestes autos:** "*Deveras, o Supremo Tribunal Federal tem seguido essa compreensão, forte no entendimento de que a competência da União para legislar sobre assuntos de interesse geral não afasta a incidência das normas estaduais e municipais expedidas com base na competência legislativa concorrente,* ***devendo prevalecer aquelas de âmbito regional, quando o interesse sob questão for predominantemente de cunho local. Trata-se da jurisprudência já sedimentada neste Tribunal, no sentido de que, em matéria de competência federativa concorrente, deve-se respeitar a denominada predominância de interesse****. Nessa conformidade parece ter agido o chefe do Poder Executivo do Município de Belém/PA ao editar o aludido decreto, ao passo que* ***a decisão ora objurgada implica em risco à ordem administrativa ao autorizar a abertura de estabelecimentos comerciais onde se exercem atividades de comércio de artigos óticos, <u>em desconformidade ao juízo e análise do interesse local promovido pelo requerente</u>****. Não se ignora que a inédita gravidade dessa situação impôs drásticas alterações na rotina de todos, atingindo a normalidade do funcionamento de diversas atividades econômicas e do próprio Estado, em suas diversas áreas de atuação. Todavia, exatamente* ***em função da gravidade da situação, exige-se a tomada de medidas coordenadas, não se podendo privilegiar determinado segmento da atividade econômica em detrimento de outro, ou mesmo em do próprio planejamento estatal, a quem incumbe, precipuamente, guiar o enfrentamento coletivo aos nefastos efeitos decorrentes dessa pandemia****. Inegável, destarte, que a decisão*

> *atacada representa grave risco de violação à ordem público-administrativa, no âmbito do requerente, bem como à saúde pública, dada a real possibilidade que venha a desestruturar as medidas por ele adotadas como forma de fazer frente a essa epidemia, em seu território.* ***Outrossim, o indicado abalo reforça-se pelo provável efeito multiplicador que a medida judicial questionada pode suscitar.*** *Destarte, na espécie, o efeito multiplicador se revela presente pelo risco de proliferação de demandas idênticas, haja vista a existência de inúmeros outros interessados em situação análoga à da parte impetrante (...)"*
>
> De rigor, destarte, em respeito à competência plena do requerente para assim legislar, reconhecer a perfeita legalidade do édito objeto da impetração, com a pronta suspensão da decisão que permitiu aos impetrantes deixar de submeter-se a seu comando. [...] (STF. SS 5.393/PA. Relator: Min. DIAS TOFFOLI. Data de Julgamento: 06/08/2020. DJe: 12/08/2020) *[grifamos]*

Neste contexto, o interesse preponderante para a edição de normas que preveem medidas restritivas é regional, não podendo as municipalidades, portanto, flexibilizar normas estaduais em seu território, visto que estas se destinam a promover ações em âmbito que lhes ultrapassa os limites territoriais.

No Estado da Bahia, a definição de serviços públicos essenciais, bem como as medidas de restrição de atividades econômicas, encontram-se adensadas no Decreto Estadual nº 20.260, de 02 de março de 2021, e no Decreto Estadual nº 20.296, de 09 de março de 2021, o qual prevê restrições especificamente para, dentre outros, o Município de Guanambi.

Cita-se, ainda, o Decreto Federal nº 10.282, de 20 de março de 2020, que prevê o rol de atividades e serviços essenciais no âmbito federal.

Havendo, nos Decretos Municipais em apreço, disposições dissonantes com o regramento estadual a respeito da matéria encartada em tais atos normativos, o ente municipal terá ultrapassado sua esfera de competência.

DAS MEDIDAS RESTRITIVAS INSTITUÍDAS PELO ESTADO DA BAHIA. DA DEFINIÇÃO DE ATIVIDADES ESSENCIAIS DADA PELO ESTADO.

O Decreto Estadual nº 20.260, de 02 de março de 2021, institui a restrição de locomoção noturna em todo o território do Estado da Bahia até 01 de abril de 2021, excetuando-se o funcionamento das atividades e serviços previstos em seu art. 1º, nos seguintes termos:

> Art. 1º - Fica determinada a restrição de locomoção noturna, vedados a qualquer indivíduo a permanência e o trânsito em vias, equipamentos, locais e praças públicas, das 20h às 05h, de 03 de março até 01 de abril de 2021, em todo o território do Estado da Bahia, em conformidade com as condições estabelecidas nos respectivos Decretos Municipais.
>
> § 1º - Ficam excetuadas da vedação prevista no caput deste artigo as hipóteses de deslocamento para ida a serviços de saúde ou farmácia, para compra de medicamentos, ou situações em que fique comprovada a urgência.
>
> § 2º - A restrição prevista no caput deste artigo não se aplica aos servidores, funcionários e colaboradores, no desempenho de suas funções, que atuam nas unidades públicas ou privadas de saúde e segurança.
>
> § 3º - Os estabelecimentos comerciais e de serviços deverão encerrar as suas atividades com até 30 (trinta) minutos de antecedência do período estipulado no caput deste artigo, de modo a garantir o deslocamento dos seus funcionários e colaboradores às suas residências.
>
> § 4º - Os estabelecimentos comerciais que funcionem como restaurantes, bares e congêneres deverão encerrar o atendimento presencial às 18h, permitidos os serviços de entrega em domicílio (delivery) de alimentação até às 24h.
>
> § 5º - Ficam excetuados, da vedação prevista no caput deste artigo:
>
> I - o funcionamento dos terminais rodoviários, metroviários, aquaviários e aeroviários, bem como o deslocamento de funcionários e colaboradores que atuem na operacionalização destas atividades fins;

> II - os serviços de limpeza pública e manutenção urbana;
>
> III - os serviços de entrega em domicílio (delivery) de farmácia e medicamentos;
>
> IV - as atividades profissionais de transporte privado de passageiros.
>
> § 6º - A circulação dos meios de transporte metropolitanos deverá ser suspensa das 20h30 às 05h de 03 de março a 15 de março de 2021.

Veja-se que as previsões deste dispositivo aplicam-se, como sobredito, a todos os municípios baianos, devendo estes, de acordo com a linha de entendimento indicada na presente Nota Técnica, respeitarem as disposições estaduais.

De outro giro, o Decreto Estadual nº 20.296, de 09 de março de 2021, restringe o funcionamento de atividades e serviços não essenciais nos municípios indicados em seu Anexo Único – incluído o de Guanambi –, até a data de 15 de março de 2021. Neste mesmo ato normativo, são indicados quais os serviços essenciais assim considerados pelo Estado, e os casos para os quais suas disposições são excetuadas. Vejamos:

> Art. 1º - Ficam autorizados, de 10 de março até às 05h de 15 de março de 2021, nos Municípios constantes no Anexo Único deste Decreto, somente o funcionamento dos serviços essenciais, notadamente as atividades relacionadas à saúde e ao enfrentamento da pandemia, como transporte, serviço de entrega de medicamentos e demais insumos necessários para manutenção das atividades de saúde e as obras em hospitais e a construção de unidades de saúde, bem como à comercialização de gêneros alimentícios e feiras livres, à segurança e a atividades de urgência e emergência.
>
> § 1º - Para fins do disposto no caput deste artigo, consideram-se serviços públicos essenciais, cuja prestação não admite interrupção, as atividades relacionadas à segurança pública, saúde, proteção e defesa civil, fiscalização, arrecadação, limpeza pública, manutenção urbana, transporte público, energia, saneamento básico e comunicações.
>
> § 2º - Ficam suspensas, nos Municípios constantes no Anexo Único deste Decreto, de 10 de março até às 05h de 15 de março de 2021, as atividades presenciais nos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual não

> enquadrados como serviços públicos essenciais, devendo ser adotado o regime de trabalho remoto, observados o § 2º do art. 1º e o art. 2º do Decreto nº 19.528, de 16 de março de 2020.
>
> § 3º - Os estabelecimentos comerciais que funcionem como restaurantes, bares e congêneres, localizados nos Municípios constantes no Anexo Único deste Decreto, só poderão operar de portas fechadas, na modalidade de entrega em domicílio (delivery) até às 24h, durante o período previsto no caput deste artigo.
>
> § 4º - Para fins deste Decreto, não serão consideradas como unidades de saúde os estabelecimentos de serviços estéticos.

Note-se que o *caput* do art. 1º deste Decreto considera como serviços essenciais as atividades relacionadas: (i) à saúde; (ii) ao enfrentamento da pandemia, como transporte, serviços de entrega de medicamentos e demais insumos necessários para manutenção das atividades de saúde e as obras em hospitais e a construção de unidades de saúde; (iii) à comercialização de gêneros alimentícios e feiras livres; (iv) à segurança; (v) às atividades de urgência e emergência.

No §1º do art. 1º, de outro giro, o Decreto indica o que são considerados serviços públicos essenciais, cuja prestação não admite interrupção. São estes as atividades relacionadas: (i) à segurança pública) (ii) saúde; (iii) proteção e defesa civil; (iv) fiscalização; (v) arrecadação; (vi) limpeza pública; (vii) manutenção urbana; (viii) transporte público; (ix) energia; (x) saneamento básico; (xi) comunicações.

Dado o rol de atividades e serviços públicos considerados essenciais pelo Estado da Bahia, qualquer disposição municipal que venha a ultrapassar os limites delimitados pelo ato normativo estadual pode ser considerada como dissonante das medidas instituídas pelo ente estadual, o que, de acordo com as informações indicadas acima, não vem se admitindo nos tribunais pátrios.

Cumpre indicar à Promotora de Justiça consulente, entretanto, relativamente ao segundo questionamento veiculado em sua solicitação, pelo qual

requer que, "*não havendo compatibilidade entre os atos normativos acima apontados (Decreto Municipal e Decretos Estaduais vigentes), sejam declinadas as incoerências verificadas, apontando-se qual dos atos normativos deve prevalecer*", que este Grupo de Trabalho exerce função de apoio, dirimindo questionamentos e oferecendo subsídios técnicos e jurídicos para a atuação dos membros do MPBA face à pandemia da COVID-19.

Tal atividade não se confunde, contudo, com a análise concreta e a emissão de pareceres sobre procedimentos específicos, o que configuraria, *data venia*, uma sobreposição à atividade precípua do órgão ministerial, que é a de analisar os casos concretos postos à sua apreciação, aí incluída a interpretação normativa a respeito da legalidade de atos exarados pelo Poder Público.

Neste passo, ressalta-se que o GT/Coronavírus permanece à disposição dos órgãos de execução para o esclarecimento de eventuais questionamentos relativos à atuação no enfrentamento da pandemia da COVID-19, bem como para a remessa de materiais de apoio a fim de subsidiar o exercício das funções ministeriais na espécie, as quais são desempenhadas de acordo com a independência funcional que lhes é garantida.

CONCLUSÃO

Em suma, à vista dos elementos informativos expostos nas linhas acima, e em atendimento à solicitação realizada pela douta Promotora de Justiça, determina-se o encaminhamento da presente Nota Técnica à solicitante, salientando-se, por óbvio, que as informações ora prestadas devem ser utilizadas pelo órgão ministerial consulente no exercício da independência funcional garantida aos membros do Ministério Público do Estado da Bahia.

Salvador, 11 de março de 2021.

FRANK MONTEIRO FERRARI:83011560587 Assinado de forma digital por FRANK MONTEIRO FERRARI:83011560587 Dados: 2021.03.11 18:25:08 -03'00'

PATRICIA KATHY AZEVEDO MEDRADO ALVES MENDES:64886530591 Assinado de forma digital por PATRICIA KATHY AZEVEDO MEDRADO ALVES MENDES:64886530591 Dados: 2021.03.12 12:16:45 -03'00'

Rogério Luis Gomes de Queiroz Assinado de forma digital por Rogério Luis Gomes de Queiroz Dados: 2021.03.11 18:08:45 -03'00'

Frank Ferrari **Patrícia Medrado** **Rita Tourinho** **Rogério Queiroz**

Promotores de Justiça

Coordenadores do GT/CORONAVÍRUS