

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por seu órgão de execução que esta subscreve, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com fundamento no art. 27, parágrafo único, inciso IV, terceira figura, da Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), na forma do art. 58, inciso VII, da Lei Complementar Estadual n.º 85/1999 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná) c/c o art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União) e Ato Conjunto n. 01/2019-PGJ/CGMP:

CONSIDERANDO o contido no artigo 127 da Constituição Federal, que dispõe que “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”;

CONSIDERANDO, também, ser função institucional do Ministério Público, dentre outras, zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia (CF/88, art. 129, II e III);

CONSIDERANDO que dentre os serviços públicos está inserido o **direito à saúde**, direito social estabelecido no artigo 6º, da Carta Constitucional *in verbis*: “São Direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”;

CONSIDERANDO que a Carta Constitucional, no artigo. 196 estabeleceu o **direito à saúde como direito fundamental**, nos seguintes termos: “*Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação*”;

CONSIDERANDO que são de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, mediante lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle (art.197 da CF);

CONSIDERANDO que a Organização Mundial de Saúde – OMS declarou a situação de pandemia em relação ao novo coronavírus, em 11 de março de 2020, bem como que a Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, estabeleceu medidas para o enfrentamento da chamada “emergência de saúde pública de importância internacional” decorrente do novo coronavírus (COVID-19);

CONSIDERANDO que com a progressão da COVID-19 no território paranaense e atentando-se, dentre outros fatores, às

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON/PR

especificidades da doença nos vários cenários epidemiológicos regionais, bem como a capacidade de resposta da rede de atenção à saúde (principalmente na área terciária disponível em cada macrorregião), **o Estado editou, em data de 30 de junho, o Decreto nº 4.942/2020** (alterado parcialmente no dia seguinte pelo Decreto nº 4951/2020), estabelecendo medidas sanitárias mais restritivas para o enfrentamento da COVID-19 em todo o seu território;

CONSIDERANDO que, dada à especial gravidade da pandemia e aos agressivos volumes de casos confirmados e de óbitos acontecidos, principalmente, nas 2ª, 9ª, 10ª, 13ª, 17ª, 18ª e **20ª Regionais de Saúde**, consignou-se no art. 2º que as disposições de mencionado decreto aplicam-se de imediato aos municípios a elas pertencentes, autorizando-os a adotar medidas mais restritivas caso o cenário epidemiológico local exija (§1º);

CONSIDERANDO que previu-se, na sequência, uma série de medidas tendentes a reduzir a propagação do vírus, dentre as quais, a **suspensão pelo prazo de 14 dias do funcionamento das atividades econômicas não essenciais**; suspensão do funcionamento de shopping centers, galerias comerciais, comércio de rua, salões de beleza, academias de ginástica, clubes, bares e casas noturnas; possibilidade de continuidade do atendimento de restaurantes e lanchonetes apenas por meio de entrega em domicílio ou retirada no local; estabelecimento de horário e condições para funcionamento de mercados;

CONSIDERANDO a informação de que a Secretaria de Estado da Saúde (SESA) emitiu notificação para 134 municípios cumprirem o referido decreto estadual, que impôs restrições por causa da pandemia do novo coronavírus¹;

CONSIDERANDO que observado o contexto fático ocorrente nesta data, tem-se que certos municípios supostamente estariam a se manifestar na imprensa e em redes sociais no sentido de que deixariam de observar os termos do ato normativo estadual invocando, genericamente, sua autonomia federativa para disciplinar, de modo independente, o funcionamento das atividades comerciais (ou outras do setor econômico) em seu espaço territorial;

CONSIDERANDO que a este propósito, como se sabe, a Constituição Federal preceitua em seu art. 24, XII, competir à União, aos Estados, no que aqui interessa, legislar concorrentemente sobre defesa da saúde, cabendo à primeira, no âmbito da legislação concorrente, editar normas gerais, sem se excluir, com tal proceder, a competência suplementar dos Estados (§§ 1º-3º);

CONSIDERANDO que é importante realçar que a Constituição Federal, neste ponto, não fez menção aos municípios, o que significa dizer que a atividade legislativa a eles atribuída somente

¹ Conforme notícia publicada no site <https://www.toledonews.com.br/noticia/governo-emite-notificacao-para-que-municipios-cumpram-decreto-estadual-que-impos-restricoes>

1º PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON/PR

pode se desenvolver nas hipóteses estampadas no art. 30, I e II da Constituição Federal, quais sejam: i) “legislar sobre assuntos de interesse local”; ii) “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”;

CONSIDERANDO que com tais parâmetros constitucionais objetivos é que se pode conceber a margem da autonomia legislativa dos municípios, especialmente aquela condizente com as circunstâncias decorrentes do novo coronavírus;

CONSIDERANDO que a pandemia, como demonstra a sua progressão no Paraná, e como os seus indicadores epidemiológicos estão a indicar, transcende o interesse meramente local, alastrando-se por cidades vizinhas, regiões e mesmo pelo estado, sem exceção, e segundo indicado pelo Poder Executivo nos “considerandos” do Decreto Estadual nº 4.942/2020, 348 dos 399 municípios possuem casos registrados de COVID-19, demonstrando que a pandemia é uma realidade paranaense e, portanto, deve merecer tratamento sanitário preventivo mais amplo geograficamente que os restritos limites territoriais municipais, dado que o vírus desconhece as nossas divisões políticas territoriais;

CONSIDERANDO o teor da Nota Técnica nº. 2/2020, emitida pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção à Saúde Pública, a qual dispõe que:

[...]

Ações de municípios e estado não que buscar harmonicamente concretizar essas premissas constitucionais e legais, para conferir mais proteção a seus cidadãos e integração coordenada e congruente, em nível executivo, das ações de saúde executadas, tendo em mira as prevalentes condições epidemiológicas regionais (cf. art. 7º, VII e X, da Lei nº 8.080/90).

Iniciativas isoladas, alicerçadas em fundamentos em que a saúde e a vida não sejam centrais, tendem a fragilizar, pelos seus efeitos negativos, o conjunto dos esforços dos demais municípios, do estado e da própria sociedade.

A autonomia federativa, sempre defendida, e ainda agora, pelo Ministério Público, reafirmada recentemente pela nossa Corte Constitucional, não pode ser exercida como uma reserva absoluta de poder, isolada regionalmente dos problemas de outros municípios e do estado, como se fosse um escudo a tornar possível e aceitável a dissociação na execução de políticas públicas de combate à enfermidade, que impõe consensualidade e articulação no âmbito federativo, sustentadas pelas melhores evidências científicas disponíveis nacional e internacionalmente.

1º PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON/PR

Por conseguinte, aos municípios, não apenas neste momento e em relação a atos normativos estaduais e/ou federais, mas sempre que necessário à saúde, cabe atender as diretrizes emanadas no domínio dos princípios e da organização do Sistema Único de Saúde, em face de situações com ele relacionadas, exercendo o poder-dever de fiscalizar ativa e cooperativamente seu cumprimento, isso se não houver, a seu critério técnico, a indispensabilidade de medida mais restritiva. [...]”.

CONSIDERANDO que é necessário ter presente a própria ideia que preside a organização mais profunda do SUS, ou seja, que ele constitui uma rede nacional, hierarquizada, integrada por todos os entes federativos, solidários em seus deveres, com obrigações em comum e pactuações consistentes com as necessidades de saúde da população ou, em certos casos, de determinados grupos humanos;

CONSIDERANDO que a corroborar esses enunciados da lei federal 8080/90, **rememora-se que o Sistema Único de Saúde se estrutura de maneira regionalizada** (cf. art.198, caput, da Constituição Federal) e articulada, de modo que a assistência à saúde, notadamente a hospitalar, não raro, operacionaliza-se em cidades diversas daquelas de residência dos usuários;

CONSIDERANDO que nesse passo, ao eventualmente se desprezar a necessidade de adoção de medidas reforçadoras do afastamento social, compatíveis com a severidade dos indicadores epidemiológicos regionais, e portar-se o poder público com disposições mais permissivas da atividade econômica (e, logo, impondo maior percentual de risco e/ou danos à saúde e à vida das pessoas) distancia-se ele do conceito legal de atividade essencial, ou seja, “são serviços públicos e atividades essenciais aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população” (art. 3., par. 1., do Decreto n. 10.282/20, que regulamenta a L.F. nº 13.979/20);

CONSIDERANDO que Decreto estadual nº **4.942/2020**, editado nesta semana, na ausência de decisão judicial que ocasionalmente possa dele divergir em algum ponto, **é exemplo de elemento normativo que há que ser levado em conta, quanto as suas disposições, por todos os entes federativos por ele abrangidos**, no que condiz com a proteção maior da população em relação às medidas restritivas e inadiáveis de circulação de pessoas que estabelece, com reflexos positivos para com o afastamento social, política vigente do Ministério Público do Estado do Paraná;

CONSIDERANDO que há de considerar, nesta linha de raciocínio, que a possibilidade de atividade legislativa conferida aos municípios é a de suplementar a legislação federal e estadual, no que couber e a dicção do art. 30, II, da Constituição Federal é de pronta

1º PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON/PR

intelecção, pois em estabelecer que os municípios somente estão autorizados a crescer sentido ao quanto já disciplinado pelos demais entes federativos, jamais cabendo suprimir ou contrariar seus atos normativos;

CONSIDERANDO que *“ao Município sobram poderes para editar normas de preservação da saúde pública nos limites de seu território, uma vez que, como entidade estatal que é, está investido de suficiente poder de polícia inerente a toda a Administração Pública para a defesa da saúde e do bem-estar dos munícipes. Claro é que o Município não pode legislar e agir contra normas gerais estabelecidas pela União e pelo Estado-membro ou além delas, mas pode supri-las na ausência, ou complementá-las em suas lacunas, em tudo o que disser respeito a saúde pública local (CF, arts. 24, XII, e 30, I, II e VII).”* (Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., 2013, Malheiros Editores, p. 478);

CONSIDERANDO a decisão do Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Alexandre de Moraes em sede cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 672, que reafirmou, particularmente, no contexto de pandemia do coronavírus, os limites para o exercício das competências concorrentes e suplementares, *in verbis*:

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;

CONSIDERANDO que para além de a competência legislativa municipal poder operacionalizar-se tão somente de maneira supletiva à estadual, mostra-se imprescindível que ela se pautem por parâmetros materiais específicos, isto é, que se direcione à opção mais

1º PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON/PR

protetiva, obediente ao princípio da proteção máxima à vida e à saúde;

CONSIDERANDO que é do art. 165 da Constituição Estadual do Paraná que “o *Estado, em ação conjunta e integrada com a União, Municípios e a sociedade, tem o dever de assegurar os direitos relativos à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à capacitação para o trabalho, à cultura e de cuidar da proteção especial da família, da mulher, da criança, do adolescente, do idoso e do índio*”;

CONSIDERANDO que o Código de Saúde do Estado, em seu art. 13 da Lei Estadual nº 13.331/2001: “*Compete à direção municipal do SUS, além do constante em sua Lei Orgânica: II – participar do planejamento, da programação e da organização da rede regionalizada e hierarquizada do SUS, em articulação com a direção estadual*”;

CONSIDERANDO que ações de municípios e estado não que buscar harmonicamente concretizar essas premissas constitucionais e legais, para conferir mais proteção a seus cidadãos e integração coordenada e congruente, em nível executivo, das ações de saúde executadas, tendo em mira as prevalentes condições epidemiológicas regionais (cf. art. 7º, VII e X, da Lei nº 8.080/90);

CONSIDERANDO que iniciativas isoladas, alicerçadas em fundamentos em que a saúde e a vida não sejam centrais, tendem a fragilizar, pelos seus efeitos negativos, o conjunto dos esforços dos demais municípios, do estado e da própria sociedade;

CONSIDERANDO que aos municípios, não apenas neste momento e em relação a atos normativos estaduais e/ou federais, mas sempre que necessário à saúde, cabe atender as diretrizes emanadas no domínio dos princípios e da organização do Sistema Único de Saúde, em face de situações com ele relacionadas, exercendo o poder-dever de **fiscalizar ativa e cooperativamente seu cumprimento**, isso se não houver, a seu **critério técnico**, a indispensabilidade de medida mais restritiva;

CONSIDERANDO que, nos termos do artigo 11, inciso II, da Lei 8.429/92, “*Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: (...) II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício*”; e que, no caso em tela, o retardo ao cumprimento ou o descumprimento por parte dos Municípios de Marechal Cândido Rondon, Quatro Pontes, Nova Santa Rosa, Mercedes, Entre Rios do Oeste e Pato Bragado em relação ao Decreto Estadual nº. 4.942/2020 pode, em tese, constituir ato de improbidade administrativa;

Expede a presente **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA**

1º PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON/PR

aos **Prefeitos de Marechal Cândido Rondon, Quatro Pontes, Nova Santa Rosa, Mercedes, Entre Rios do Oeste e Pato Bragado**, nos seguintes termos:

1. Adotem, imediatamente, providências administrativas para que seus respectivos municípios cumpram integralmente as disposições contidas no Decreto Estadual nº. 4.942/2020 (alterado parcialmente pelo Decreto nº. 4.951/2020), determinando-se que se realize ações em cooperação com o Estado do Paraná, sob pena da omissão ser eventualmente caracterizada como ato ilícito, o que poderá acarretar na responsabilização civil, penal e administrativa dos envolvidos.

2. Abstenham-se de incentivar, ainda que subliminarmente, membros da comunidade local a descumprirem os termos do Decreto Estadual nº. 4.942/2020 (alterado parcialmente pelo Decreto nº. 4.951/2020), sob pena de possível caracterização de ato comissivo apto a agravar a pandemia Covid-19, bem como porque, em tese, tais condutas representam incentivo à desobediência civil generalizada, o que, definitivamente, não é o papel de qualquer gestor, fato que poderá ensejar graves consequências e darão margem à responsabilização nas searas administrativa, civil e penal.

REQUISITA-SE à autoridade destinatária da presente recomendação que **PROVIDENCIE** a publicidade e divulgação adequada e imediata dos seus termos em local visível no âmbito do Paço Municipal, publicando-se a presente no Boletim Oficial respectivo, assim como encaminhe resposta por escrito (devendo ser encaminhada ao e-mail: marechalcandidorondon.1prom@mppr.mp.br), no **prazo de 24 (vinte e quatro horas)**, em face da excepcionalidade da situação atual e à vista das graves consequências que podem vir a ocorrer em curto espaço de tempo, informando sobre o acatamento desta Recomendação e comprovando documentalmente suas informações, providências respaldadas na previsão legal do art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei 8.625/93, sob pena de adoção das providências extrajudiciais e judiciais aplicáveis à espécie.

Fica advertido o destinatário da presente acerca dos seguintes efeitos das Recomendações expedidas pelo Ministério Público: (a) constituir em mora quanto às providências recomendadas, podendo seu descumprimento implicar a adoção de medidas administrativas e ações judiciais cabíveis contra o responsável; (b) tornar inequívoca a demonstração da consciência da ilicitude do recomendado; (c) caracterizar o dolo, má-fé ou ciência da irregularidade para viabilizar futuras responsabilizações em sede de ação por ato de improbidade administrativa quando tal elemento subjetivo for exigido e; (d) constituir-se em elemento probatório em sede de ações cíveis ou criminais, inclusive tutela inibitória de ilícito e dano

1º PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON/PR
moral coletivo.

Marechal Cândido Rondon, assinado e datado digitalmente.

JOÃO EDUARDO ANTUNES MIRAS
Promotor de Justiça