
PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE ACOMPANHAMENTO

MP nº 311/2020

(Resolução 934/15-PGJ-CPJO-CGMP)

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA

Assunto: Decreto Municipal 1.891, de 24 de agosto de 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, por intermédio da 2ª Promotora de Justiça da Comarca de Jacupiranga, no uso de suas atribuições de Promotora de Justiça da Saúde Pública e dos Direitos Humanos, que lhe são conferidas pelo artigo 37 e artigo 129, inciso III, ambos da Constituição Federal de 1988; artigo 8º, §1º, da Lei n. 7.347/85; artigo 25, inciso IV, alíneas “a” e “b”, e artigo 26, ambos da Lei n. 8.625/93; artigos 103, inciso VII e 104, inciso I, todos da Lei Complementar Estadual n. 734/93; e no Ato Normativo nº 934/2015 - PGJ/CPJ/CGMP, bem como considerando o que segue:

Proseguindo no acompanhamento e fiscalização permanente das medidas de enfrentamento à pandemia do Covid-19, e tendo em vista o **Decreto Municipal 1.891 de 24 de agosto de 2020, que dispõe sobre regras de funcionamento dos templos religiosos e afins no Município de Jacupiranga, durante a pandemia do Novo Coronavírus** passo a expor o que se segue:

Reconhecida a pandemia e para conter seus efeitos, várias medidas foram tomadas, entre as quais a recomendação de isolamento social e a suspensão de atividades não consideradas essenciais, compreendidas estas como sendo aquelas indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade e assim consideradas aquelas que, se não atendidas, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população (§1º do art. 3º do Decreto Federal nº 10.282/2020).

Entre as atividades em que a suspensão é recomendada está a realização de cultos e missas¹, o que é compreensível, na medida em que a ritualística de um culto ou missa favorece o contágio e a disseminação do coronavírus. Faz parte do ritual de um culto ou missa os cantos e louvores, a exaltação verbal e física, a oração e, em alguns, a interação física entre os fiéis, com abraços, beijos e apertos de mão. Estudos apontam que o vírus se espalha pelo ar quando ficamos próximos de uma pessoa doente, ou através da mão quando tocamos um objeto ou superfície contaminada², sendo que a OMS continua defendendo que “o vírus causador da Covid-19 é transmitido principalmente por contato com gotículas respiratórias, mais do que pelo ar. Estas gotas, lançadas por uma pessoa infectada ao tossir, respirar ou falar, aterrissam rapidamente sobre os objetos do entorno, onde são recolhidas pelas mãos por outras pessoas, que se contagiam ao tocar os próprios olhos, nariz ou boca. Esse mecanismo e a possibilidade de inalar no ar uma gota recém-lançada justificam as principais recomendações sanitárias: lavar as mãos frequentemente, tossir no cotovelo, não tocar o rosto e manter-se a uma distância de um a dois metros de outras pessoas”³.

¹ <https://jornal.usp.br/atualidades/momento-de-prudencia-nao-de-panico/>

² <https://eepcfmusp.org.br/portal/online/coronavirus-e-os-cuidados-necessarios/>

³ (<https://brasil.elpais.com/ciencia/2020-03-20/como-o-novo-coronavirus-se-propaga.html>).

Cientes disso, várias instituições religiosas suspenderam as missas e cultos, até porque também lhes cabe como meta e princípio a preservação da vida e a proteção da saúde.

Quando isso não ocorre, há a necessidade de suspensão de tais celebrações religiosas por ato do Poder Executivo.

No mais, consigna-se que o Governador do Estado de São Paulo editou o Decreto nº 64.994, de 28.05.2020 (DOE de 29.05.2020), alterado pelo Decreto 65.141 de 19 de agosto de 2020, que dispõe sobre a medida de quarentena e institui o **Plano São Paulo**, além de providências complementares.

Destaca-se que o Anexo II, de referido Decreto Estadual, na última linha do quadro que o compõe, veda a liberação de funcionamento de “demais atividades que gerem aglomeração aos municípios” que estão na fase 02 (laranja), no qual se inseriu a cidade de Jacupiranga a partir do dia 24-8-2020.

No entanto, não obstante o contido no aludido decreto estadual, **houve a autorização de atividades religiosas, ainda que sob condições, consoante consta no Decreto Municipal 1.891-2020**, em desconformidade com o que dispõe o Decreto Estadual nº 64.994/2020 e o Plano São Paulo que **veda atividades que geram aglomerações nas cidades que estejam inseridas nas Fases 01, 02, 03 e 04.**

Anexo II
a que se refere o artigo 1º do
Decreto nº 65.141, de 19 de agosto de 2020

Atividades com atendimento presencial	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
"Shopping center", galerias e estabelecimentos congêneres	x	Capacidade 20% limitada Horário reduzido: 4 horas seguidas em todos os dias da semana ou 6 horas seguidas em 4 dias da semana, desde que suspensão o atendimento presencial nos demais 3 dias Proibição de praças de alimentação Adoção dos protocolos padrões e setoriais específicos	Capacidade 40% limitada Horário reduzido (8 horas) Praças de alimentação (ao ar livre ou em áreas arejadas) Adoção dos protocolos geral e setorial específico	Capacidade 60% limitada Adoção dos protocolos geral e setorial específico
Comércio	x	Capacidade 20% limitada Horário reduzido: 4 horas seguidas em todos os dias da semana ou 6 horas seguidas em 4 dias da semana, desde que suspensão o atendimento presencial nos demais 3 dias Adoção dos protocolos padrões e setoriais específicos	Capacidade 40% limitada Horário reduzido (8 horas) Adoção dos protocolos geral e setorial específico	Capacidade 60% limitada Adoção dos protocolos geral e setorial específico
Serviços	x	Capacidade 20% limitada Horário reduzido: 4 horas seguidas em todos os dias da semana ou 6 horas seguidas em 4 dias da semana, desde que suspensão o atendimento presencial nos demais 3 dias Adoção dos protocolos padrões e setoriais específicos	Capacidade 40% limitada Horário reduzido (8 horas) Adoção dos protocolos geral e setorial e específico	Capacidade 60% limitada Adoção dos protocolos geral e setorial específico
Consumo local (Bares, restaurantes e similares)	x	x	Somente ao ar livre ou em áreas arejadas Capacidade 40% limitada Horário reduzido (8 horas); Após às 6h e antes das 17h; se classificação na fase no período anterior de, pelo menos, 14 dias consecutivos: após 6h e antes das 22h Adoção dos protocolos geral e setorial específico	Capacidade 60% limitada Horário reduzido: Após às 6h e antes das 22h Adoção dos protocolos geral e setorial específico
Salões de beleza e barbearias	x	x	Capacidade 40% limitada Horário reduzido (8 horas) Adoção dos protocolos geral e setorial específico	Capacidade 60% limitada Adoção dos protocolos geral e setorial específico
Academias de esporte de todas as modalidades e centros de ginástica	x	x	Capacidade 30% limitada Horário reduzido (8 horas) Agendamento prévio com hora marcada Permissão apenas de aulas e práticas individuais, mantendo-se as aulas e práticas em grupo suspensas Adoção dos protocolos geral e setorial específico	Capacidade 60% limitada Adoção dos protocolos geral e setorial específico
Eventos, convenções e atividades culturais	x	x	Classificação na fase no período anterior de, pelo menos, 28 dias consecutivos Capacidade 40% limitada Horário reduzido (8 horas) Obrigação de controle de acesso, hora marcada e assentos marcados Assentos e filas respeitando distanciamento mínimo Proibição de atividades com público em pé Adoção dos protocolos geral e setorial específico	Classificação na fase no período anterior de, pelo menos, 28 dias consecutivos Capacidade 60% limitada Obrigação de controle de acesso e hora marcada Filas e espaços com demarcações, respeitando distanciamento mínimo Adoção dos protocolos geral e setorial específico
Demais atividades que geram aglomeração	x	x	x	x

1

Secretária de Desenvolvimento Econômico, Patricia Ellen

Secretário da Saúde, Jean Gorinchteyn

2

É bem verdade que, embora os cultos e missas não tenham sido suspensos, de forma expressa, pelo Decreto Estadual nº 64.881, de 22 de março de 2020 e tampouco o foram, ao menos expressamente, pelo Decreto Estadual nº 64.994, de 28 de maio de 2020, **nada impede que os municípios o façam, dentro de sua competência constitucional suplementar**, consoante disciplina prevista no artigo 30, inciso II, da Constituição Federal, e reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, posto que a análise geral do Estado não tem o condão de obstar a avaliação local da pertinência de adoção de medidas restritivas, que não importem em aniquilação ao direito fundamental.

Neste sentido ao deferir em parte medida acauteladora à ADI 6431, a qual questiona norma jurídica veiculada à Lei Federal 13.979/20, o Ministro Marco Aurélio esclareceu que *“há de ter-se a visão voltada ao coletivo, ou seja, à saúde pública, mostrando-se interessados todos os cidadãos. O artigo 3º, cabeça, remete às atribuições, das autoridades, quanto às medidas a serem implementadas. Não se pode ver transgressão a preceito da Constituição Federal. As providências não afastam atos a serem praticados por Estado, o Distrito Federal e Município considerada a competência concorrente na forma do artigo 23, inciso II, da Lei Maior”*. Referido entendimento foi confirmado pelo Supremo Tribunal Federal em ao menos mais duas oportunidades, quando questionada, sem sucesso, a validade de decretos que estabeleciam restrições à realização de cultos e missas.

Em situação de aguda crise sanitária, de ordem mundial, é possível a adoção de medidas para a proteção da saúde pública e da vida, ainda que impliquem restrição pontual ao exercício de direito constitucionalmente reconhecido. Para tanto, não são necessários a decretação e o reconhecimento de estados de sítio ou de defesa, cujos efeitos são bem mais nocivos às liberdades individuais. Nas palavras do Ministro Luís Roberto Barroso, *“(…) há relativo consenso no sentido de que os direitos não são absolutos. Não se admite, nessa linha, o exercício ilimitado das prerrogativas*

que cada direito pode facultar, principalmente quando se cuide de direitos veiculados sob a forma de normas-princípios. (...) Seria absurdo admitir (...) que o exercício de um direito pudesse chegar a ponto de inviabilizar a vida em sociedade ou de violar direitos de terceiros. Daí porque se reconhece (...) a possibilidade de restringir o exercício de direitos fundamentais” (Liberdade de Expressão e Limitação a Direitos Fundamentais. Ilegitimidade de Restrições à Publicidade de Refrigerantes e Sucos. In Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 2, n. 7, jul./set. 2004).

Nessa competência suplementar constitucionalmente conferida ao gestor municipal, importante considerar ainda que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento das ADIs 6.421, 6.422, 6.424, 6.425, 6.427 e 6.428 e 6.431 propostas contra a Medida Provisória 966/2020, a qual dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos, por ação e omissão, em atos relacionados com a pandemia da COVID-19, deferiu parcialmente a cautelar para fixar as seguintes teses: **1. configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. 2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos, de maneira que o gestor não pode se abster de praticar os atos necessários e cuja eficácia à preservação da saúde e da vida tenha sido cientificamente demonstrada, sob pena de responsabilização pessoal.**

Logo, conclui-se que a cabe à Autoridade local avaliar a situação concreta do município e decidir, sob sua responsabilidade.

Essa fundamentação sobre as razões da reabertura deve estar expressa no ato administrativo que a veicular, e deve contemplar análise concreta da evolução local da pandemia (não baseada em afirmações genéricas como “*as circunstâncias epidemiológicas locais permitem a reabertura*”).

A análise dos dados concretos, que integrará o ato administrativo na condição de *motivo determinante*, pode p.ex. resultar em opção local pela manutenção das regras restritivas ou por abrandamento em extensão inferior àquela abstratamente prevista para a fase.

Reitera-se: é necessária exposição expressa dos fundamentos, baseada em análise dos dados locais, **de modo que se possa aferir se a decisão político-administrativa adotada pela Autoridade é compatível com o quadro local da pandemia.**

Também é de se registrar, retomando requisito acima indicado, que eventual plano de flexibilização municipal está também adstrito aos limites impostos pelo plano regional, que, eventualmente, por contingências epidemiológicas ou estruturais da região, pode ser mais restritivo do que o regime abstrato de fases do Decreto Estadual.

Assim, feita essa breve exposição, **complementando a recomendação enviada na data de 21-08-2020**, requerendo informações quanto à adesão da fase 02, desde que vinculada a estudos e análises epidemiológicas e implementação de protocolo de testagem, a **presente recomendação tem como objetivo**:

RECOMENDAR à SRa. PREFEITA MUNICIPAL de JACUPIRANGA:

- 1) **Atenha-se** aos parâmetros e limites estabelecidos no PLANO SÃO PAULO e no Decreto Estadual Decreto nº 64.994, de 28.05.2020, bem como no decreto 65.141, de 19.08.2020, **proibindo qualquer atividade que gerem aglomerações, tais como cultos**

e atividades religiosas, revogando, assim, o Decreto Municipal 1.891, de 24 de agosto de 2020

- 2) Ou, **subsidiariamente**, apresente o estudo / relatório científico no qual o Poder Executivo se baseou para permitir a liberação dessas atividades em um momento em que a curva da pandemia é ascendente nesta cidade, solicitando da autoridade local de saúde, sob responsabilidade pessoal desta, análise técnica acerca da viabilidade da liberação de atividades religiosas.

O destinatário deverá apresentar resposta a esta recomendação no **prazo de 48 (quarenta e oito) horas**.

REGISTRA-SE, como é próprio das recomendações expedidas pelo Ministério Público, mormente no âmbito da crise sanitária mais grave dos últimos cem anos, que o não atendimento das exigências legais e regulamentares aqui constantes pode transcender do campo da mera ilegalidade para o campo da responsabilização pessoal dos responsáveis, sendo que uma das funções deste instrumento, além do caráter de orientação, é justamente a de demarcar que a inobservância desses parâmetros indicará conduta consciente, voluntária e desejada, fora portanto dos domínios do mero descuido ou do desconhecimento das ilicitudes e respectivas consequências.

A presente recomendação vai expedida nos termos da Lei nº 8.625/93, artigo 27, PU, inciso IV; da Lei Complementar nº 75/1993, artigo 6º, inciso XX; do Ato nº 484/2006 - PJG/CGMP, artigos 5º, 6º e 97; e da Resolução CNMP nº 164/2017.

Jacupiranga, 26 de agosto de 2020.

BELISA BARBOSA MORALES

Promotora de Justiça