



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7510

Requerente: Partido dos Trabalhadores – PT

Requeridos: Governador e Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

Relator: Ministro LUIZ FUX

Saúde pública. Combate à Covid-19. Artigo 36 da Lei nº 17.843/2023, do Estado de São Paulo, que dispõe sobre o cancelamento de multas administrativas aplicadas por agentes públicos estaduais em razão do descumprimento de obrigações impostas para a prevenção e o enfrentamento da pandemia de COVID-19. Alegação de ofensa aos artigos 6º e 196 da Constituição Federal, bem como ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Ao estatuir um modelo de leniência geral e incondicionada em favor de infratores das medidas sanitárias vigentes durante a pandemia de Covid-19, a legislação impugnada violou os deveres de proteção à saúde pública preconizados nos artigos 6º e 196 da Constituição. Conforme a jurisprudência placitada por essa Suprema Corte no período crítico da pandemia de Covid-19, "o pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal" (ADI 6341 MC). Ao relativizar a importância da autoridade sancionatória do Estado para alcançar os fins pedagógicos das medidas sanitárias de combate à Covid-19, a legislação estadual incorreu em proteção insuficiente do direito fundamental à saúde pública. Manifestação no sentido da procedência do pedido formulado pelo requerente.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, substituto, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido dos Trabalhadores – PT, tendo por objeto o artigo 36 da Lei nº 17.843, de 07 de novembro de 2023, do Estado de São Paulo, a qual “*dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica e sobre a cobrança da dívida ativa, altera a Lei nº 12.799, de 11 de janeiro de 2008, e a Lei nº 17.784, de 2 de outubro de 2023, revoga os artigos 41 a 56 da Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, e a Lei nº 14.272, de 20 de outubro de 2010, e dá outras providências*”. Eis o teor da norma impugnada:

Artigo 36 - Ficam canceladas as multas administrativas, bem como os respectivos consectários legais, aplicadas por agentes públicos estaduais em razão do descumprimento de obrigações impostas para a prevenção e o enfrentamento da pandemia de COVID-19, em especial as previstas nos Decretos nºs:

I - 64.879, de 20 de março de 2020;

II - 64.881, de 22 de março de 2020;

III - 64.956, de 29 de abril de 2020;

IV - 64.959, de 4 de maio de 2020;

V - 64.994, de 28 de maio 2020.

Parágrafo único - Fica vedada a restituição, no todo ou em parte, dos valores pagos anteriormente à vigência do disposto neste artigo.

Com o propósito de contextualizar a temática tratada na presente ação direta, o autor argumenta que, durante o período de pandemia pela Covid-19, os Estados-membros e os municípios brasileiros teriam promovido diversas medidas sanitárias, dentre elas a edição de atos normativos, com a finalidade de controlar a disseminação da doença e promover a efetiva gestão sanitária.

De acordo com o requerente, as normas editadas pelos entes da Federação contemplavam a fiscalização quanto ao cumprimento das medidas sanitárias estabelecidas e permitiam que “*cidadãos fossem autuados para pagamento de multas administrativas por descumprimento das medidas fixadas por atos normativos com vistas a frear a tragédia da COVID-19 e conter o caos gerado*” (fl. 06 da petição inicial).

Todavia, o autor afirma que, ao instituir o cancelamento das multas administrativas aplicadas pelos agentes públicos estaduais, o artigo 36 da Lei nº 17.843/2023 teria violado os artigos 6º e 196 da Constituição Federal (direito à saúde), bem como o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (estimativa do impacto orçamentário e financeiro da proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita).

De acordo com a petição inicial, a norma questionada afrontaria o direito constitucional à saúde e esvaziaria o caráter punitivo e pedagógico da multa, ultrapassando a *“mera renúncia de receita”* (fl. 08 da petição inicial).

Nesse sentido, enfatiza que, ao *“se ‘perdoar’ a multa administrativa do infrator, não só afasta sua responsabilidade civil sobre atos praticados ilegalmente e que violavam o direito à saúde de outrem, como também, em sentido contrário à proposta da multa, conscientizam que o desrespeito às normas é aceitável”* (fl. 09 da petição inicial).

Em outra linha de argumentação, o autor aduz que a disposição legal questionada também violaria o princípio constitucional da vedação ao retrocesso, na medida em que afastaria a responsabilização de agentes infratores, descontinuará políticas públicas já implementadas e, ainda, desconstituiria o grau de concretização atribuído ao direito fundamental à saúde.

Por derradeiro, argumenta que a norma estadual também violaria o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, pois os cancelamentos de multas administrativas acarretariam renúncia de receita sem a indispensável estimativa do impacto financeiro e orçamentário.

A propósito, destaca que *“a ausência de tais estudos de impacto financeiro é efetivamente prejudicial às finanças públicas daquele ente federativo, pois a renúncia atingiria uma potencial receita de dezenas de milhões de reais ao Estado de São Paulo”* (fl. 14 da petição inicial).

Diante das considerações expostas, o autor postula a concessão de medida liminar para suspender os efeitos do artigo 36 da Lei nº 17.843/2023, *“de modo que sejam mantidas as*

multas administrativas aplicadas por agentes públicos estaduais em razão do descumprimento de obrigações impostas para a prevenção e o enfrentamento da pandemia de COVID-19, até o julgamento de mérito da presente ação". No mérito, requer a declaração de inconstitucionalidade do referido dispositivo legal.

O processo foi distribuído ao Ministro Relator LUIZ FUX, que, nos termos do rito previsto pelo artigo 12 da Lei nº 9.868/1999, solicitou informações às autoridades requeridas, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo suscitou preliminar de não cabimento da presente ação direta, afirmando que a pretensão exposta na inicial demanda a análise de material fático-probatório, incabível em sede de controle concentrado.

Quanto ao mérito, aduziu que a norma questionada não guarda consonância com as disposições constitucionais invocadas como parâmetro de controle, porquanto o cancelamento de multas fora estabelecido em um momento de "*normalidade sanitária*", posteriormente aos efeitos da pandemia de Covid- 19, de modo que a manutenção das penalidades impostas não mais se compatibiliza com o atual cenário de ausência de estado emergencial na saúde pública brasileira.

A requerida também afastou a incidência do princípio da vedação do retrocesso, sob a afirmativa de que o autor deixara de indicar a concreta supressão de direito fundamental, tendo em vista que "*o direito à saúde, o núcleo essencial, o direito fundamental, está intacto e acessível a todos*" (fl. 12 do documento eletrônico nº 17).

Argumentou, ademais, que a aplicação das multas produziu a eficácia coercitiva necessária ao cumprimento das regras sanitárias pela maioria da população paulista, restando descaracterizada a "*necessidade de se insistir, de perpetuar a busca das sanções, pois elas surtiram os devidos efeitos no momento oportuno*" (fl. 14 do documento eletrônico nº 17).

A requerida também refutou a suposta ofensa ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, pontuando que a atividade financeira do Estado, onde há geração de receita, não se confunde com a atividade decorrente do poder de polícia do Estado (poder de polícia sanitária). Nesse ponto, afirmou que apenas no exercício do poder de polícia é possível a aplicação de sanções, inclusive de natureza pecuniária, pelo descumprimento de normas sanitárias de proteção da coletividade.

Ademais, argumentou que as multas aplicadas no período de crise sanitária tinham a finalidade precípua de punir o infrator e não a de arrecadar receitas, e que os valores delas decorrentes se converteriam em receitas apenas quando efetivamente quitados pelo devedor e integralizados aos cofres do Estado, de modo que o disposto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ao tratar de renúncia de receitas, não se mostra aplicável ao presente caso.

Por sua vez, o Governador do Estado de São Paulo esclareceu, para efeito de contextualização do tema, que a Lei nº 17.843/2023 fora amplamente debatida no âmbito do Poder Legislativo estadual, vindo a ser editada com a finalidade de agilizar a recuperação de créditos fiscais do Estado, facilitando a conformidade fiscal dos devedores e incrementando os índices de arrecadação dos débitos inscritos em dívida ativa.

Embora reconheça que as medidas de natureza punitiva constituam instrumentos à disposição do Poder Público para o enfrentamento de situações que ameaçam a saúde pública, o Chefe do Poder Executivo local ponderou que o encerramento da situação emergencial decorrente da pandemia de COVID-19 e os elevados custos inerentes à persecução dessas multas são inversamente proporcionais aos supostos benefícios sociais decorrentes da respectiva arrecadação.

A propósito, destacou que *“a insistência na cobrança de tais multas, a par de sobrecarregar a estrutura administrativa dos órgãos estaduais responsáveis pela cobrança, agravaria os efeitos econômicos da pandemia e caminhará a contrapelo das demais medidas da Lei nº 17.843, de 7 de novembro de 2023, no sentido de favorecer a conformidade fiscal dos contribuintes do Estado”* (fl. 04 do documento eletrônico nº 19).

O Governador do Estado de São Paulo também afirmou que o princípio constitucional da vedação ao retrocesso social incompatibiliza-se com medidas tendentes a revogar direitos sociais já regulamentados e que, no caso em exame, o ato normativo atacado, ao conceder anistia das multas, apenas reduziu os efeitos econômicos da pandemia e favoreceu a conformidade fiscal dos contribuintes paulistas, sem restringir qualquer direito social.

Por derradeiro, o requerido afastou a suposta ofensa ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, sob o argumento de que a proposta legislativa que culminara na edição da lei sob investida fora elaborada com esteio em estudo de impacto financeiro realizado pela Coordenadoria de Controle de Doenças da Secretaria de Estado da Saúde.

Esclareceu, a propósito, que *“os Deputados Estaduais deliberaram pelo cancelamento das multas com exata dimensão do impacto financeiro e orçamentário, aprovando por ampla maioria a medida, por entender o correto propósito que a sustentava”* e que *“o valor estimado das sanções não significa certeza em relação à sua conversão em receitas públicas, bem como não leva em conta o considerável custo administrativo e judicial de promover sua cobrança”* (fl. 05 do documento eletrônico nº 19).

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

II – DO MÉRITO

Conforme relatado, o requerente questiona a constitucionalidade do artigo 36 da Lei nº 17.843/2023, do Estado de São Paulo, que dispõe sobre o cancelamento de multas administrativas e dos respectivos consectários legais, aplicadas por agentes públicos estaduais em razão do descumprimento de obrigações impostas para a prevenção e o enfrentamento da pandemia de COVID-19.

No entendimento do autor, o cancelamento legal das multas administrativas afrontaria o direito constitucional à saúde, previsto nos artigos 6º e 196 da Constituição da República, e vulneraria a regra constitucional que impõe às proposições legislativas a estimativa

de impacto orçamentário e financeiro, nos moldes contemplados pelo artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Neste ponto, os argumentos do autor não merecem prosperar.

Ao interpretar o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que o referido dispositivo é aplicável a todos os entes da Federação e que as proposições legislativas federal, estadual, distrital ou municipal que criem ou alterem despesa obrigatória ou renunciem receita deverão ser acompanhadas de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, sob pena de incorrerem em vício de inconstitucionalidade formal. Confira-se:

Direito constitucional e tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. IPVA. Isenção. Ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro. 1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, que acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei estadual nº 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas. 2. Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática. 3. Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação. 4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política. 5. **Com base no art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa (federal, estadual, distrital ou municipal) que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.** 6. A Lei Complementar do Estado de Roraima nº 278/2019 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT. 7. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, por violação ao art. 113 do ADCT. 8. Fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT.”

(ADI nº 6303, Relator: Ministro ROBERTO BARROSO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 14/03/2022, Publicação em 18/03/2022).

No presente caso, as informações prestadas pelo Governador do Estado de São Paulo esclarecem que a proposta legislativa que deu origem à Lei nº 17.843/2023 foi apresentada juntamente com o correspondente estudo de impacto financeiro, conforme dados fornecidos pela Coordenadoria de Controle de Doenças da Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo, em relatório anexo ao respectivo Projeto de lei (documento eletrônico nº 21).

Nos dados apresentados, buscou-se apurar o quantitativo de autuações realizadas, com as correspondentes multas aplicadas, concluindo-se pelo total aproximado de R\$ 72.142.789,40 (setenta e dois milhões, cento e quarenta e dois mil, setecentos e oitenta e nove reais e quarenta centavos), em valores atualizados em julho de 2023, correspondentes a multas pagas e a multas em curso para pagamento.

Desse modo, o Poder Legislativo local, ao deliberar acerca da proposta legislativa apresentada pelo Poder Executivo, tinha ciência da dimensão do impacto financeiro que decorreria do cancelamento das multas aplicadas. Diante das considerações expostas, conclui-se que não merece acolhimento a suposta ofensa ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

No entanto, as alegações de afronta ao direito constitucional à saúde, previsto nos artigos 6º e 196 da Constituição da República, são procedentes.

É fato notório que a pandemia decorrente do alastramento das infecções pela Covid-19 produziu efeitos nefastos sobre a saúde pública, a dinâmica social e a economia que atingiram não apenas o Brasil, mas o mundo todo. Nesse contexto, foi decretada situação de calamidade pública, a qual demandou das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetiva e concreta proteção à vida e à saúde pública, com a adoção de diversas medidas legislativas, tributárias e administrativas pelos Poderes Públicos locais.

Durante esse cenário de crise, essa Corte Suprema teve a oportunidade de analisar demandas judiciais que tratavam, especificamente, das questões de saúde pública associadas à implementação de medidas sanitárias urgentes adotadas pelos diversos entes da Federação.

Em análise aos julgados desse Supremo Tribunal Federal, verifica-se a existência de uma coesa matriz decisória direcionada a censurar condutas omissivas dos poderes públicos no enfrentamento do quadro de risco para a saúde pública então vigente.

Enfatizando a necessidade de uma cooperação combativa por parte de todos os níveis federativos, essa Suprema Corte validou ações dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram medidas restritivas à coletividade, tais como a imposição de distanciamento ou isolamento social, a quarentena, a suspensão de atividades de ensino, as restrições de comércio, dentre outros mecanismos de redução do número de infectados e de óbitos.

O seguinte julgado expressou de maneira marcante a orientação jurisprudencial dessa Suprema Corte contra políticas negligentes com a seriedade da tarefa de combate ao vírus:

REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DA INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. EMERGÊNCIA SANITÁRIA INTERNACIONAL. LEI 13.979 DE 2020. COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS PARA LEGISLAR E ADOTAR MEDIDAS SANITÁRIAS DE COMBATE À EPIDEMIA INTERNACIONAL. HIERARQUIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. COMPETÊNCIA COMUM. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA. 1. A emergência internacional, reconhecida pela Organização Mundial da Saúde, não implica nem muito menos autoriza a outorga de discricionariedade sem controle ou sem contrapesos típicos do Estado Democrático de Direito. As regras constitucionais não servem apenas para proteger a liberdade individual, mas também o exercício da racionalidade coletiva, isto é, da capacidade de coordenar as ações de forma eficiente. O Estado Democrático de Direito implica o direito de examinar as razões governamentais e o direito de criticá-las. Os agentes públicos agem melhor, mesmo durante emergências, quando são obrigados a justificar suas ações. 2. O exercício da competência constitucional para as ações na área da saúde deve seguir parâmetros materiais específicos, a serem observados, por primeiro, pelas autoridades políticas. Como esses agentes públicos devem sempre justificar suas ações, é à luz delas que o controle a ser exercido pelos demais poderes tem lugar. **3. O pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal. É grave que, sob o manto da competência exclusiva ou privativa, premiem-se as inações do governo federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados e os Municípios.** 4. A diretriz constitucional da hierarquização, constante do caput do art. 198 não significou hierarquização entre os entes federados, mas comando único, dentro de cada um deles. 5. É preciso ler as normas que integram a Lei 13.979, de 2020, como decorrendo da competência

própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, nos termos da Lei Geral do SUS, Lei 8.080, de 1990. O exercício da competência da União em nenhum momento diminuiu a competência própria dos demais entes da federação na realização de serviços da saúde, nem poderia, afinal, a diretriz constitucional é a de municipalizar esses serviços. 6. O direito à saúde é garantido por meio da obrigação dos Estados Partes de adotar medidas necessárias para prevenir e tratar as doenças epidêmicas e os entes públicos devem aderir às diretrizes da Organização Mundial da Saúde, não apenas por serem elas obrigatórias nos termos do Artigo 22 da Constituição da Organização Mundial da Saúde (Decreto 26.042, de 17 de dezembro de 1948), mas sobretudo porque contam com a expertise necessária para dar plena eficácia ao direito à saúde. **7. Como a finalidade da atuação dos entes federativos é comum, a solução de conflitos sobre o exercício da competência deve pautar-se pela melhor realização do direito à saúde, amparada em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde.** 8. Medida cautelar parcialmente concedida para dar interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do artigo 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais.

(ADI nº 6341 MC-Ref, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO, Relator p/ Acórdão: Ministro EDSON FACHIN; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 15/04/2020, Publicação em 13/11/2020; grifou-se)

Além de ter reiterado que todos os entes federativos deveriam empregar seus melhores esforços para o combate ativo à Covid-19, o Plenário desse Supremo Tribunal Federal fixou que a legislação que conferia base normativa para as ações sanitárias - a Lei nº 13.979/2020 - deveria ter sua vigência estendida pelo tempo que fosse necessário para atravessar o período crítico da pandemia:

TUTELA DE URGÊNCIA EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONCESSÃO MONOCRÁTICA. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO PARA CONFERIR SOBREVIDA A MEDIDAS TERAPÊUTICAS E PROFILÁTICAS EXCEPCIONAIS PARA O ENFRENTAMENTO DA COVID-19. PROVIDÊNCIAS PREVISTAS NA LEI 13.979/2020 CUJA VIGÊNCIA FIMOU EM 31 DE DEZEMBRO DE 2020. RECRUDESCIMENTO DA PANDEMIA COM O DESENVOLVIMENTO DE NOVAS CEPAS VIRAIS. EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA QUE SE MANTÉM INALTERADA. INCIDÊNCIA DOS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO. CAUTELAR REFERENDADA PELO PLENÁRIO. I - A Lei 13.979/2020, com o propósito de enfrentar de maneira racional e tecnicamente adequada o surto pandêmico, permitiu que as autoridades adotassem, no âmbito das respectivas competências, determinadas medidas profiláticas e terapêuticas. **II – Embora a vigência da Lei 13.979/2020, de forma tecnicamente imperfeita, esteja vinculada àquela do Decreto Legislativo 6/2020, que decretou a calamidade pública para fins exclusivamente fiscais, vencendo em 31 de dezembro de 2020, não se pode excluir, neste juízo precário e efêmero, a conjectura segundo a qual a verdadeira intenção dos legisladores tenha sido a de manter as medidas profiláticas e terapêuticas extraordinárias, preconizadas naquele**

diploma normativo, pelo tempo necessário à superação da fase mais crítica da pandemia, mesmo porque à época de sua edição não lhes era dado antever a surpreendente persistência e letalidade da doença. III - A prudência - amparada nos princípios da prevenção e da precaução, que devem reger as decisões em matéria de saúde pública - aconselha que as medidas excepcionais abrigadas na Lei 13.979/2020 continuem, por enquanto, a integrar o arsenal das autoridades sanitárias para combater a pandemia. IV - Medida cautelar referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 8º da Lei 13.979/2020, com a redação dada pela Lei 14.035/2020, a fim de excluir de seu âmbito de aplicação as medidas extraordinárias previstas nos arts. 3º, 3º-A, 3º-B, 3º-C, 3º-D, 3º-E, 3º-F, 3º-G, 3º-H e 3º-J, inclusive dos respectivos parágrafos, incisos e alíneas.

(ADI nº 6625 MC-Ref, Relator: Ministro RICARDO LEWANDOWSKI; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 08/03/2021; Publicação em 12//04/2021; grifou-se)

Tendo em vista a forte linha jurisprudencial contra a apatia no combate ao Covid-19, Governadores e Prefeitos de muitas localidades do país se houberam de maneira responsável para evitar uma tragédia ainda mais drástica sobre a saúde da população, tomando a dianteira da política sanitária pela edição de atos normativos que impuseram medidas restritivas destinadas a minimizar a disseminação do vírus.

O Estado de São Paulo foi um dos entes que implementou uma política adequada, tendo baixado diversos atos (dentre eles os decretos estaduais nº 64.879, de 20 de março de 2020; nº 64.881, de 22 de março de 2020; nº 64.956, de 29 de abril de 2020; nº 64.959, de 04 de maio de 2020; e nº 64.994, de 28 de maio 2020) para impor, sob pena de multas administrativas, o cumprimento de medidas de quarentena, uso de máscaras de proteção facial no âmbito dos serviço de transporte público de passageiros, entre outras.

Conforme reconhecido nas informações prestadas pelo Governador do Estado de São Paulo, as multas administrativas aplicadas buscaram “*coibir atos que pudessem colocar em risco a população paulista*” (fl. 3 das informações do requerido). Nesse mesmo sentido, a Secretaria de Estado da Saúde pontuou que o exercício fiscalizatório do Estado buscava alcançar “*fim educacional, ou seja, tinha o objetivo de propiciar comportamentos adequados da sociedade para o momento*”.

No entanto, a legislação estadual ora impugnada entendeu de anistiar as multas administrativas aplicadas com base na normatização sanitária de combate à Covid-19, sob os argumentos de que (i) o período crítico da pandemia foi superado; (ii) as finalidades de proteção

sanitária dos decretos estaduais foram cumpridas; (iii) a cobrança das multas seria atividade administrativa dispendiosa; e (iv) a anistia contribuiria com o desenvolvimento econômico e social.

Todavia, as justificativas alinhavadas acima não se sustentam. Na verdade, elas confundem a avaliação da subsistência do contexto de emergência sanitária com a avaliação da relevância da cobrança das multas para a afirmação da autoridade sancionatória do Estado.

Ainda que a Organização Mundial da Saúde tenha reconhecido, em maio de 2023, que a Covid-19 já não representava mais emergência sanitária de caráter global, é incontestável que **as multas aplicadas durante a vigência desse período só podem conscientizar a população sobre a seriedade das medidas então tomadas se forem exigidas e recolhidas, por meio de regular procedimento administrativo.**

Com efeito, a incidência das multas em questão está diretamente associada ao poder de polícia exercido pelos agentes administrativos do Estado e à observância dos requisitos de natureza objetiva e subjetiva estabelecidos pelas normas incidentes. Desse modo, ao prever a anistia das multas aplicadas, a norma questionada fragiliza, a um só tempo, a autoridade fiscalizatória do Estado e o caráter educacional da sanção, legitimando *a posteriori* os lamentáveis episódios de comportamentos hostis e arredios às normas sanitárias.

Ao optar por um modelo de leniência geral e incondicionada para beneficiar infratores de medidas sanitárias (independentemente da gravidade do ato infracional, do caráter reiterado da conduta ou de qualquer outro dado contextual), o Estado de São Paulo - longe de promover qualquer tipo de desenvolvimento social - incorreu em atitude contrastante com o dever de proteção da saúde pública.

Na experiência jurisprudencial desse Supremo Tribunal Federal, a omissão estatal tem sido considerada inconstitucional não apenas quando os bens coletivos que deveriam ser protegidos pelo Estado não recebem tutela alguma, mas, também, quando essa proteção é tida como insuficiente ou inadequada diante do risco envolvido.

Trata-se de uma das expressões assumidas pelo princípio da proporcionalidade no direito brasileiro, que tem incidência, inclusive, no âmbito do direito sancionatório. É o que vem ilustrado no seguinte precedente:

CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. FEDERALISMO COOPERATIVO. COMPETÊNCIA COMUM EM MATÉRIA AMBIENTAL. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 23 CF. LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011. FEDERALISMO ECOLÓGICO. DESENHO INSTITUCIONAL DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FUNDADO NA COOPERAÇÃO. RECONHECIMENTO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE. DEVERES FUNDAMENTAIS DE PROTEÇÃO COMO PARÂMETRO NORMATIVO DE CONTROLE DE VALIDADE (ARTS. 23, PARÁGRAFO ÚNICO, 225, CAPUT, § 1º). RACIONALIDADE NO QUADRO ORGANIZATIVO DAS COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS. EFICIÊNCIA E COORDENAÇÃO DO AGIR ADMINISTRATIVO. VALORES CONSTITUCIONAIS. PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL DE LICENCIAMENTO E ATIVIDADES FISCALIZATÓRIAS. EXISTÊNCIA E CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS COMO REQUISITO DA REGRA GERAL DE COMPETÊNCIA INSTITUÍDA NA LEI COMPLEMENTAR. ATUAÇÃO SUPLETIVA E SUBSIDIÁRIA. TUTELA EFETIVA E ADEQUADA DO MEIO AMBIENTE. LIMITES DA COGNIÇÃO JURISDICIONAL NO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL ATRIBUÍDA AO § 4º DO ART. 14 E AO 3º DO ART. 17. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. A Lei Complementar nº 140/2011 disciplina a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, em resposta ao dever de legislar prescrito no art. 23, III, VI e VI, da Constituição Federal. No marco da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/1981, e da forma federalista de organização do Estado constitucional e ecológico, a Lei Complementar nº 140/2011 foi a responsável pelo desenho institucional cooperativo de atribuição das competências executivas ambientais aos entes federados. (...). 6. O modelo federativo ecológico em matéria de competência comum material delineado pela Lei Complementar nº 140/2011 revela quadro normativo altamente especializado e complexo, na medida em que se relaciona com teia institucional multipolar, como o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), e com outras legislações ambientais, como a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e a Lei de Infrações penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (Lei nº 9.605/1998). O diálogo das fontes revela-se nesse quadro como principal método interpretativo. 7. Na repartição da competência comum (23, III, VI e VII CF), não cabe ao legislador formular disciplina normativa que exclua o exercício administrativo de qualquer dos entes federados, mas sim que organize a cooperação federativa, assegurando a racionalidade e a efetividade nos encargos constitucionais de proteção dos valores e direitos fundamentais. Ademais, os arranjos institucionais derivados do federalismo cooperativo facilita a realização dos valores caros ao projeto constitucional brasileiro, como a democracia participativa, a proteção dos direitos fundamentais e a desconcentração vertical de poderes, como fórmula responsiva aos controles social e institucional. Precedentes. 8. O nível de ação do agir político-administrativo nos domínios das

competências partilhadas, próprio do modelo do federalismo cooperativo, deve ser medido pelo princípio da subsidiariedade. Ou seja, na conformação dos arranjos cooperativos, a ação do ente social ou político maior no menor, justifica-se quando comprovada a incapacidade institucional desse e demonstrada a eficácia protetiva daquele. Todavia, a subsidiariedade apenas apresentará resultados satisfatórios caso haja forte coesão entre as ações dos entes federados. Coesão que é exigida tanto na dimensão da alocação das competências quanto na dimensão do controle e fiscalização das capacidades institucionais dos órgãos responsáveis pela política pública. 9. A Lei Complementar nº 140/2011 tal como desenhada estabelece fórmulas capazes de assegurar a permanente cooperação entre os órgãos administrativos ambientais, a partir da articulação entre as dimensões estáticas e dinâmicas das competências comuns atribuídas aos entes federados. Desse modo, respeitada a moldura constitucional quanto às bases do pacto federativo em competência comum administrativa e quanto aos deveres de proteção adequada e suficiente do meio ambiente, salvo as prescrições dos arts. 14, § 4º, e 17, § 3º, que não passam no teste de validade constitucional. **10. No § 4º do art. 14, o legislador foi insuficiente em sua regulamentação frente aos deveres de tutela, uma vez que não disciplinou qualquer consequência para a hipótese da omissão ou mora imotivada e desproporcional do órgão ambiental diante de pedido de renovação de licença ambiental. Até mesmo porque para a hipótese de omissão do agir administrativo no processo de licenciamento, o legislador ofereceu, como afirmado acima, resposta adequada consistente na atuação supletiva de outro ente federado, prevista no art. 15. Desse modo, mesmo resultado normativo deve incidir para a omissão ou mora imotivada e desproporcional do órgão ambiental diante de pedido de renovação de licença ambiental, disciplinado no referido § 4º do art. 14.** 11. Um dos princípios fundamentais do funcionamento do sistema legal de tutela do meio ambiente é o da atuação supletiva do órgão federal, seja em matéria de licenciamento seja em matéria de controle e fiscalização das atividades ou empreendimentos potencialmente poluidores ou degradantes do meio ambiente. No exercício da cooperação administrativa, portanto, cabe atuação suplementar – ainda que não conflitiva – da União com a dos órgãos estadual e municipal. As potenciais omissões e falhas no exercício da atividade fiscalizatória do poder de polícia ambiental por parte dos órgãos que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) não são irrelevantes e devem ser levadas em consideração para constituição da regra de competência fiscalizatória. Diante das características concretas que qualificam a maioria dos danos e ilícitos ambientais de impactos significativos, mostra-se irrazoável e insuficiente regra que estabeleça competência estática do órgão licenciador para a lavratura final do auto de infração. **O critério da prevalência de auto de infração do órgão licenciador prescrito no § 3º do art. 17 não oferece resposta aos deveres fundamentais de proteção, nas situações de omissão ou falha da atuação daquele órgão na atividade fiscalizatória e sancionatória, por insuficiência ou inadequação da medida adotada para prevenir ou reparar situação de ilícito ou dano ambiental.** 12. **O juízo de constitucionalidade não autoriza afirmação no sentido de que a escolha legislativa é a melhor, por apresentar os melhores resultados em termos de gestão, eficiência e efetividade ambiental, mas que está nos limites da moldura constitucional da conformação decisória. Daí porque se exige dos poderes com funções precípuas legislativas e normativas o permanente ajuste da legislação às particularidades e aos conflitos sociais.** 13. A título de obter dictum faço apelo ao legislador para a implementação de estudo regulatório retrospectivo acerca da Lei Complementar nº 140/2011, em diálogo com todos os órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente, como método de vigilância

legislativa e posterior avaliação para possíveis rearranjos institucionais. Sempre direcionado ao compromisso com a normatividade constitucional ambiental e federativa. Ademais, faço também o apelo ao legislador para o adimplemento constitucional de legislar sobre a proteção e uso da Floresta Amazônia (art. 225, § 4º), região que carece de efetiva e especial regulamentação, em particular das atividades fiscalizadoras, frente às características dos crimes e ilícitos ambientais na região da Amazônia Legal. 14. Improcedência dos pedidos de declaração de inconstitucionalidade dos arts. 4º, V e VI, 7º, XIII, XIV, “h”, XV e parágrafo único, 8º, XIII e XIV, 9º, XIII e XIV, 14 § 3º, 15, 17, caput e §§ 2º, 20 e 21, Lei Complementar nº 140/2011 e, por arrastamento, da integralidade da legislação. 15. Procedência parcial da ação direta para conferir interpretação conforme à Constituição Federal: (i) ao § 4º do art. 14 da Lei Complementar nº 140/2011 para estabelecer que a omissão ou mora administrativa imotivada e desproporcional na manifestação definitiva sobre os pedidos de renovação de licenças ambientais instaura a competência supletiva dos demais entes federados nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, como previsto no art. 15 e (ii) ao § 3º do art. 17 da Lei Complementar nº 140/2011, esclarecendo que a prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão originalmente competente para o licenciamento ou autorização ambiental não exclui a atuação supletiva de outro ente federado, desde que comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória.

(ADI 4757, Relator: Ministra ROSA WEBER; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 13/12/2022; Publicação em 17/03/2023)

No particular, não há dúvidas de que a norma sob investida enfraquece o poder de polícia do governo local e cria uma diretriz governamental condescendente com a impunidade e com o descumprimento de regras impostas a toda coletividade.

Ao assim dispor, a legislação local suprimiu aquela que vem a ser a consequência concreta mais importante do dever de proteção sanitária: a de sancionar os infratores das regras vigentes. Com isso, a conduta exemplar adotada pelo Governo do Estado de São Paulo de baixar os decretos de imposição de medidas restritivas acaba tendo sua autoridade gravemente frustrada.

Necessário enfatizar ainda que, na esfera do direito à saúde, a continuidade das políticas públicas gera a obrigação político-administrativa de mantê-las em andamento, sem retrocesso quanto às garantias e êxitos conquistados. A propósito, confira-se o seguinte excerto da decisão proferida pela Ministra ROSA WEBER, nos autos da ACO nº 3473:

Sem dúvida **a programática constitucional não placita retrocessos injustificados no direito social à saúde**. Especialmente em tempos de emergência sanitária, as condutas dos agentes públicos que se revelem contraditórias às evidências científicas de preservação das vidas não devem ser classificadas como atos administrativos legítimos, sequer aceitáveis. No limite e em tese, **as ações administrativas erráticas que traíam o dever de preservar**

vidas podem configurar comportamentos reprimíveis sob as óticas criminal e do direito administrativo sancionador.

(ACO nº 3473 MC-Ref, Relatora: Ministra ROSA WEBER, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 08/04/2021, Publicação em 24/05/2021).

Diante dos aspectos mencionados, verifica-se assistir razão ao requerente ao sustentar ofensa aos artigos 6º e 196 da Constituição Federal, os quais tratam do direito à saúde e estabelecem o dever do Estado em garantir medidas sociais e econômicas voltadas a melhorar as condições de vida dos cidadãos.

Mais do que isso. Além de fulminar a credibilidade da política sanitária construída no período mais crítico da pandemia, a legislação em questão encoraja explicitamente o comportamento renitente contra as medidas sanitárias, promovendo uma injustificável discriminação entre os infratores que arcaram com as multas e aqueles que optaram por não quitar os débitos.

Essa discriminação decorre do teor do § único do artigo 36, que estabeleceu o seguinte:

Artigo 36 - Ficam canceladas as multas administrativas, bem como os respectivos consectários legais, aplicadas por agentes públicos estaduais em razão do descumprimento de obrigações impostas para a prevenção e o enfrentamento da pandemia de COVID-19, em especial as previstas nos Decretos nºs:

(...)

Parágrafo único - Fica vedada a restituição, no todo ou em parte, dos valores pagos anteriormente à vigência do disposto neste artigo.

A vedação em questão amplifica o sentido contraditório do comportamento estatal traduzido na lei impugnada, configurando nítida hipótese de quebra do vínculo de confiança legítima que deve existir na relação entre os administrados e o Estado.

Desse modo, tem-se que o artigo 36 da Lei estadual nº 17.843/2023 incorpora medida que impacta diretamente no sistema de saúde do Estado e restringe direito social constitucionalmente assegurado, de modo que a norma questionada não se mostra em consonância com os preceitos constitucionais invocados como parâmetro de controle.

Em face das considerações expostas, conclui-se pela procedência do pedido formulado pelo requerente.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União, substituto, manifesta-se pela procedência do pedido formulado pelo requerente, para que seja reconhecida a inconstitucionalidade do artigo 36 da Lei nº 17.843/2023, do Estado de São Paulo.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, 11 de dezembro de 2023.

FLAVIO JOSÉ ROMAN

Advogado-Geral da União, Substituto

ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA

Secretária-Geral de Contencioso

LETÍCIA DE CAMPOS ASPESI SANTOS

Advogada da União



Documento assinado eletronicamente por FLAVIO JOSE ROMAN, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1363719207 e chave de acesso 65110cd4 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLAVIO JOSE ROMAN, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 11-12-2023 17:32. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1363719207 e chave de acesso 65110cd4 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA. Data e Hora: 11-12-2023 17:29. Número de Série: 40609810756322201762937238380. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.