



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

DESPACHO

Direta de Inconstitucionalidade Processo nº **2079532-91.2020.8.26.0000**

Relator(a): **CRISTINA ZUCCHI**

Órgão Julgador: **Órgão Especial**

Autor: PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Réu: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO VICENTE

I) O Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo ajuizou a presente ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, em face das expressões “*Copiadoras, Lan house, Lava rápido, Lojas de colchões, Lojas de embalagem, Lojas de tecidos e aviamentos, Lojas que vendam produtos de limpeza e higiene pessoal, Lojas de cosméticos, Lojas de móveis, Lojas de vendas de carros e motos, Marcenarias, Serralherias, Cabelereiro, Manicure, Pedicure e Pilates*”, previstas no anexo do Decreto nº 5.225-A, de 16 de abril de 2020, do Município de São Vicente, que dispõe sobre a regulamentação de medidas de prevenção ao COVID-19, sob o fundamento de violação aos artigos 5º, 24, XII, 30, II, 37, e 196 a 198 da Constituição Federal e aos artigos 111, 144, 219, parágrafo único, 1 e 222, III, da Constituição Estadual.

Afirma o requerente, em síntese, que o decreto municipal autônomo, ao dispor sobre medidas voltadas ao enfrentamento do COVID-19, cuidando de temas afetos a direitos fundamentais de assento constitucional (saúde, vida e locomoção), com a autorização de funcionamento de determinadas atividades comerciais durante a quarentena, vedadas pela regulamentação estadual (Decreto nº 64.881/2020), desrespeitou o pacto federativo e a divisão espacial do poder instrumentalizada na partilha constitucional de competências legislativas e vilipendiou os direitos à vida e à saúde com agravo à



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

razoabilidade.

Afirma que as normas federais (Lei nº 13.979/20 e Decreto nº 64.881/20) e estaduais (Decreto nº 64.881/2020 e Deliberações nº 08, 06, 05, 03 e 02 de 2020 do Comitê Administrativo Extraordinário do COVID-19) delimitam o alcance da quarentena, com a liberação de determinadas atividades, impondo, assim, uma espécie de bloqueio legislativo ao legislador municipal, ao qual não se autoriza, nem mesmo a pretexto de legislar sobre assuntos de interesse local, flexibilizar os limites determinados na quarentena decretada no Estado de São Paulo, quer seja suspendendo-a, quer seja ampliando as atividades e serviços estabelecidos pelo decreto estadual como essenciais, ou mesmo estimulando a circulação de pessoas para além das atividades ali discriminadas.

Aduz que as atividades liberadas ao funcionamento no Município de São Vicente, ora impugnadas, afastam-se das diretrizes estabelecidas pelo Estado ao abrandar a quarentena em relação aos serviços não essenciais, sem qualquer análise técnica ou evidência científica, colidindo diretamente com a opção adotada pelo legislador federal e estadual.

Alega ainda que o tratamento normativo do resguardo de serviços e atividades de caráter essencial, no contexto de 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. Caso contrário, haverá potencial prejuízo à população afetada em virtude da legitimação de uma multiplicidade de normas municipais em dissonância com as diretrizes e condicionamentos estabelecidos na legislação estadual e federal.

Ressalta também que a legislação federal e estadual sobre a matéria expressamente autorizam os Municípios a legislarem sobre o tema, vale dizer, estabelecer medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

visando dar maior proteção à saúde, inclusive, ampliando restrições, não admitindo, entretanto, que estas sejam desarrazoadas, como ocorreu na hipótese.

Por fim, sustenta que o ato normativo municipal é incompatível com a Constituição porque, em suma, ao abrandar o nível de precaução, não constitui uma ação de saúde destinada à redução do risco de doenças e outros agravos em prol dos direitos à vida e à sanidade e desafia a índole regionalizada das políticas de saúde, de tal sorte que contrasta com a Constituição Estadual (arts. 219, parágrafo único, 1 e 222, III) que reproduz a Constituição Federal (arts. 196 e 198).

Diante disso, requer a concessão de liminar para sustar os efeitos da liberação das atividades de Copiadoras, Lan house, Lava rápido, Lojas de colchões, Lojas de embalagem, Lojas de tecidos e aviamentos, Lojas que vendam produtos de limpeza e higiene pessoal, Lojas de cosméticos, Lojas de móveis, Lojas de vendas de carros e motos, Marcenarias, Serralherias, Cabelereiro, Manicure, Pedicure e Pilates, inseridas no anexo do Decreto nº 5225-A/2020, de São Vicente, sob o argumento de que restou devidamente demonstrado o *fumus boni juris* e que o *periculum in mora* repousa nos nefastos efeitos que a liberação do isolamento social poderá impor não só à saúde e à vida da população do Município, da região e do Estado de São Paulo, como também ao próprio funcionamento do sistema público de saúde. Ao final, requer o julgamento de procedência da ação, com a declaração de inconstitucionalidade das expressões impugnadas do Decreto nº 5225-A/2020, de São Vicente.

II) Inviável exame minucioso, dentro dos estreitos limites deste juízo de cognição sumária, devendo toda a questão ser analisada com mais acuidade pelo Pleno do C. Órgão Especial, contudo, vislumbro, a princípio, a existência de razoabilidade do direito invocado (violação ao pacto federativo) e o *periculum in mora*, a justificar a concessão do pedido liminar.



PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

De início, de se registrar que, em recente decisão do Ministro Marco Aurélio, nos autos da ADI nº 6.341, em trâmite no C. Supremo Tribunal Federal, ressaltou-se a **competência concorrente** dos Municípios para agir no combate à disseminação do coronavírus, tomando as medidas pertinentes, no interesse de seus respectivos territórios.

No âmbito da competência concorrente, a Constituição Federal estabelece que a competência legislativa do Município é suplementar (art. 30) e encontra limites que também decorrem de todo o sistema constitucional vigente – não poderá contrariar nem as normas gerais da União, tampouco as normas estaduais que rejam a matéria em questão. Mas poderá sempre especificar e detalhar o quanto prescrito nas normas federais e estaduais, de acordo com as particularidades locais. E, ainda, quando inexistentes as normas gerais da União, aos Municípios, tanto quanto aos Estados, se abre a possibilidade de suprir a lacuna, editando normas gerais.

Segundo essa sistemática, a jurisprudência do C. Supremo Tribunal Federal entende que a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local não afasta a incidência das normas estaduais e federais expedidas com base na competência concorrente (SS 5370/RS - RIO GRANDE DO SUL, Rel. Min. Dias Tofoli, j. 22.04.2020), ou seja, no limite de seu interesse local, o regramento municipal deve ser harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (Tema de Repercussão Geral nº 145, RE 586.224, Rel. Min, Luiz Fux, j. 05/03/2015).

Assim sendo, no âmbito da competência concorrente, mostra-se indubitoso aceitar a existência de normas suplementares municipais, ainda que existentes normas gerais federais ou estaduais sobre a matéria, desde que as normas locais não excedam os limites traçados pela legislação superior vigente ou que venha a vigorar.

Na hipótese dos autos, tem-se, em âmbito federal, a Lei nº 13.979/20,



PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Referida lei é regulamentada pelo Decreto Federal n. 10.282/2020, o qual estabelece, no seu art. 3º, § 1º que *“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”* e, ao se referir, especificamente, aos serviços e atividades essenciais, que devem permanecer em funcionamento, arrolou, no inc. XII, do referido § 1º do art. 3º, a produção, distribuição, comercialização e entrega, realizadas presencialmente ou por meio do comércio eletrônico, **de produtos de saúde, higiene, alimentos e bebidas.** (n/ grifo)

O Governo do Estado de São Paulo, por sua vez, editou o Decreto nº 64.881, de 22 de março de 2020, determinando a suspensão do atendimento presencial ao público em estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, especialmente em casas noturnas, “shopping centers”, galerias e estabelecimentos congêneres, academias e centros de ginástica, ressalvadas as atividades internas e a suspensão do consumo local em bares, restaurantes, padarias e supermercados, sem prejuízo dos serviços de entrega (“delivery”) e “drive thru”. O mesmo Decreto estabeleceu exceções, determinando que a referida suspensão não se aplica a estabelecimentos que tenham por objeto **atividades essenciais**, na seguinte conformidade: 1. saúde: hospitais, clínicas, farmácias, lavanderias e serviços de limpeza e hotéis; 2. alimentação: supermercados e congêneres, bem como os serviços de entrega (“delivery”) e “drive thru” de bares, restaurantes e padarias; 3. abastecimento: transportadoras, postos de combustíveis e derivados, armazéns, oficinas de veículos automotores e bancas de jornal; 4. segurança: serviços de segurança privada; 5. comunicação social: meios de comunicação social, inclusive eletrônica, executada por empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens; 6. demais atividades relacionadas no § 1º do artigo 3º do Decreto federal nº 10.282, de 20 de março de 2020. (n/ grifo).

Não há, pois, qualquer lacuna, seja federal ou estadual, quanto às



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

medidas de combate ao coronavírus, de tal sorte que ao Município, em decorrência de sua competência concorrente na matéria, caberia apenas legislar de forma suplementar, sem ampliar ou contrariar os limites impostos pela legislação federal e estadual.

O Município de São Vicente, através do Decreto nº 5.225-A, de 16 de abril de 2020, autorizou o funcionamento das atividades de “*Copiadoras, Lan house, Lava rápido, Lojas de colchões, Lojas de embalagem, Lojas de tecidos e aviamentos, Lojas que vendam produtos de limpeza e higiene pessoal, Lojas de cosméticos, Lojas de móveis, Lojas de vendas de carros e motos, Marcenarias, Serralherias, Cabelereiro, Manicure, Pedicure e Pilates*”, atividades não considerados essenciais pelas normas federais e estaduais.

Constata-se, pois, que o Município de São Vicente acabou por ampliar o rol de atividades e serviços essenciais previsto nas normas federais e estaduais.

Registre-se que não consta do Decreto Municipal que as referidas medidas de flexibilização das atividades comerciais do Município tenham sido baseadas em recomendação técnica dos órgãos de saúde.

Assim sendo, numa cognição perfunctória, própria desta fase processual, **defiro a liminar** para sustar os efeitos da liberação das atividades de “*copiadoras, Lan house, Lava rápido, Lojas de colchões, Lojas de embalagem, Lojas de tecidos e aviamentos, Lojas que vendam produtos de limpeza e higiene pessoal, Lojas de cosméticos, Lojas de móveis, Lojas de vendas de carros e motos, Marcenarias, Serralherias, Cabelereiro, Manicure, Pedicure e Pilates*”, previstas no anexo do Decreto nº 5.225-A, de 16 de abril de 2020, do Município de São Vicente, eis que vislumbro presentes os pressupostos legais para a sua concessão (art. 10, § 3º, da Lei 9.868/99). O *fumus boni iuris* decorre do fato de que o decreto municipal amplia o rol de exceções à suspensão do comércio dispostas no decreto estadual, o que, a princípio, aponta a probabilidade de violação ao pacto federativo, eis que, pela simetria constitucional, as normas municipais não podem exceder ou contrariar as



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

normas federais e estaduais existentes sobre a matéria. Ainda é evidente a presença do *periculum in mora*, considerando-se o noticiário nacional e internacional, bem como as reiteradas recomendações do Ministério da Saúde, no sentido de que são necessárias as medidas de isolamento social como forma de prevenção, sabendo-se que a COVID-19 causa altíssimo índice de contaminação e que o Estado de São Paulo, infelizmente, tem concentrado número alarmante de disseminação. Sendo certo ainda que questões econômicas negativas não podem servir de justificativa para o afrouxamento das medidas já impostas, pois tal critério coloca em risco todos os esforços para o combate à disseminação do coronavírus.

III) Oficie-se ao sr. Prefeito do Município de São Vicente para prestar informações e cite-se o dd. Procurador Geral do Estado. Ouça-se, por fim, a dd. Procuradoria Geral de Justiça.

IV) Int.

São Paulo, 30 de abril de 2020.

CRISTINA ZUCCHI
Relator