



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Registro: 2021.0000910255**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2074863-58.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MONTE AZUL PAULISTA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MONTE AZUL PAULISTA.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, DÉCIO NOTARANGELI, MATHEUS FONTES, FIGUEIREDO GONÇALVES, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO E DAMIÃO COGAN.

São Paulo, 27 de outubro de 2021.

**MOACIR PERES**  
**RELATOR**  
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**VOTO Nº 34.157 (Processo digital)**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº  
2074863-58.2021.8.26.0000**

**AUTOR: PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
RÉU: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MONTE AZUL PAULISTA E  
PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MONTE AZUL PAULISTA**

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCISOS I, II, III, IV, V E VIII E PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 1º DA LEI N. 2.276, DE 31 DE MARÇO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE MONTE AZUL PAULISTA. Lei municipal que flexibiliza as regras para o funcionamento de atividades econômicas durante a quarentena para enfrentamento à pandemia de covid-19 no município.

INOBSERVÂNCIA DA COMPETÊNCIA ESTADUAL DAS NORMAS EXISTENTES. Entendimento consolidado no sentido de que as medidas de enfrentamento à pandemia devem ser concertadas em nível estadual, com embasamento técnico-científico. Ausência de omissão estadual na regulamentação da questão e, por consequência, de espaço para atividade legislativa municipal suplementar. Ofensa aos artigos 24, inciso XII, e 30, incisos I e II, da Constituição Federal e 144 da Constituição Estadual.

Inconstitucionalidade configurada. Ação julgada procedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo em face dos incisos I, II, III, IV, V e VIII e parágrafo único do artigo 1º da Lei n. 2.276, de 31 de março de 2021, do Município de Monte Azul Paulista.

Transcreve os dispositivos legais impugnados, que alega ofenderem os artigos 111, 144, 219, parágrafo único, 1, e 222, inciso III, da Constituição Estadual e os artigos 24, inciso XII, 37, caput, 196 e 198 da Constituição Federal. Aponta que os dispositivos legais analisados



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

reconhecem como essenciais diversas atividades que não o foram pela legislação estadual em vigor, ressaltando que o Município de Monte Azul Paulista está atualmente na fase vermelha do Plano São Paulo. Discorre sobre o princípio federativo e sobre a repartição constitucional de competências de proteção à saúde. Discorre sobre as competências constitucionais em matéria de saúde e sobre a rede regionalizada e hierarquizada do Sistema Único de Saúde, concluindo que fere ao Município interesse local que justifique o tratamento diferenciado dado ao tema. Explica que, com base em critérios técnicos, o Estado de São Paulo, no uso de sua competência constitucionalmente definida, traçou um plano de reabertura econômica em quatro fases, com a retomada gradual de atividades de acordo com a gravidade da condição sanitária de cada região. Argumenta que este Colendo Órgão Especial firmou o entendimento de que os Municípios devem se adequar à regulamentação mais restritiva editada pelo Estado de São Paulo, citando julgados. Conclui que há inconstitucionalidade orgânica da lei municipal, que deixou de atender as diretrizes trazidas pela legislação estadual ao admitir o atendimento presencial em atividades como academias e salões de beleza. Acrescenta que há violação ao princípio da motivação, pois a legislação estadual não aponta os critérios técnicos e científicos que a embasam. Transcreve a decisão do E. Supremo Tribunal Federal que apreciou pedido de liminar em ação direta de inconstitucionalidade contra a Medida Provisória n. 966/20. Analisa os direitos à vida e à saúde e os princípios da prevenção e da precaução. Destaca que nada recomenda que as medidas de contenção da propagação do vírus sejam flexibilizadas da maneira como efetivada, ao menos neste momento, sem uma atuação integrada e coordenada no âmbito estadual. Invoca, ainda, o princípio da razoabilidade, dizendo que, no cenário atual, não é razoável que a legislação municipal contrarie a estratégia adotada em nível estadual com embasamento científico. Diz que estão presentes os requisitos para a concessão da liminar (fls. 1/46).



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A liminar foi concedida (fls. 57/59).

Foram prestadas informações (fls. 64/67 e 75/83).

A Procuradoria Geral do Estado e a Procuradoria Geral de Justiça manifestaram-se pela procedência da ação (fls.90/105 e 108/125).

É o relatório.

Pretende o Procurador Geral do Estado de São Paulo obter a procedência do pedido “para declarar a inconstitucionalidade dos incisos I, II, III, IV, V e VIII e parágrafo único do art. 1º da Lei nº 2.276, de 31 de março de 2021, do Município de Monte Azul Paulista” (fls. 45).

A ação é procedente.

A Lei n. 2.276, de 31 de março de 2021, do Município de Monte Azul Paulista, que “dispõe reconhece como essenciais para a população de Monte Azul Paulista – SP, as atividades desenvolvidas por academias, comércio varejista, bares e restaurantes, salões de beleza, escolas, feiras livres, praças de alimentação e templos religiosos e dá outras providências”, assim prevê, no que interessa:

***Art. 1º - Ficam reconhecidas como essenciais para a população as seguintes atividades realizadas no âmbito do Município de Monte Azul Paulista – SP:***

***I – Academias;***

***II – Comércio Varejista;***

***III – Bares e Restaurantes;***

***IV – Salões de Beleza;***

***V – Praças de Alimentação;***

***VI – Escolas;***

***VII – Feiras livres;***

***VIII – Templos Religiosos.***

***Parágrafo Único – Os locais públicos e estabelecimentos públicos que se enquadram ao disposto nesta Lei deverão seguir normas sanitárias e protocolos de saúde vigentes.***



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

O autor da ação invocou os seguintes dispositivos constitucionais, aplicáveis à Municipalidade por força do disposto no artigo 144 da Constituição Estadual<sup>1</sup>:

***Constituição Estadual***

*Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.*

*Artigo 219 - A saúde é direito de todos e dever do Estado.*

*Parágrafo único - Os Poderes Públicos Estadual e Municipal garantirão o direito à saúde mediante:*

*I - políticas sociais, econômicas e ambientais que visem ao bem-estar físico, mental e social do indivíduo e da coletividade e à redução do risco de doenças e outros agravos;*

*[...]*

*Artigo 222 - As ações e os serviços de saúde executados e desenvolvidos pelos órgãos e instituições públicas estaduais e municipais, da administração direta, indireta e fundacional, constituem o sistema único de saúde, nos termos da Constituição Federal, que se organizará ao nível do Estado, de acordo com as seguintes diretrizes e bases:*

*[...]*

*III - integração das ações e serviços com base na regionalização e hierarquização do atendimento individual e coletivo, adequado às diversas realidades epidemiológicas;*

*[...]*

***Constituição Federal***

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

*[...]*

*XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;*

*[...]*

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade,*

<sup>1</sup> **Artigo 144** - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*[...]*

*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.*

*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;  
II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;  
III - participação da comunidade.*

*§ 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.*

*§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:*

*I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento);*

*II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;*

*III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.*

*§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:*

*I - os percentuais de que trata o § 2º;*

*I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º;*

*II - os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais;*



## PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*III - as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal;*

*IV - as normas de cálculo do montante a ser aplicado pela União;*

*IV - (revogado)*

*§ 4º Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação.*

*§ 5º Lei federal disporá sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, competindo à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial.*

*§ 6º Além das hipóteses previstas no § 1º do art. 41 e no § 4º do art. 169 da Constituição Federal, o servidor que exerça funções equivalentes às de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias poderá perder o cargo em caso de descumprimento dos requisitos específicos, fixados em lei, para o seu exercício.*

Verifica-se mesmo a inconstitucionalidade da lei impugnada.

Os dispositivos impugnados flexibilizam as medidas adotadas pelo Estado de São Paulo para o manejo da atual pandemia de Covid-19, considerando essenciais excluindo das limitações ao funcionamento atividades que não o foram pela legislação estadual.

Como é cediço, em 28 de maio de 2020, editou-se o Decreto Estadual n. 64.994, de 28 de maio de 2020, que instituiu o Plano São Paulo. Esse plano volta-se à reabertura da atividade econômica, com o retorno de algumas atividades presenciais, desde que observados critérios técnicos para a verificação do risco em cada região do Estado e para a redução dos fatores de contágio.

O decreto estadual classifica as regiões do Estado de acordo com critérios que refletem o risco à saúde à população local, tais como número de infectados e número de leitos hospitalares destinados ao tratamento da Covid-19. Alteradas essas condições, os Municípios inseridos



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

nessas regiões podem alterar sua classificação – que varia entre as fases vermelha e verde –, com impactos na permissão ou proibição à reabertura das atividades econômicas.

Por essa razão, em alguns Municípios do Estado, que apresentam melhor situação no controle da pandemia, lojas e serviços podem permanecer abertos, enquanto, em outros, o alto risco de contágio e o maior número de vítimas graves ou fatais da doença recomendam a adoção de medidas mais restritivas.

Os dispositivos ora analisados permitem a reabertura, independentemente da fase em que se classificar o Município de Monte Azul Paulista, de diversas atividades econômicas, quais sejam: academias, comércio Varejista, bares e restaurantes, salões de beleza, praças de alimentação e templos religiosos.

O decreto municipal, ao disciplinar a matéria, estipulando para a reabertura dessas atividades, inclusive, condições diversas daquelas previstas no decreto estadual, deixa de observar as medidas impostas pelo Governo do Estado, invadindo, assim, competência material estadual.

De fato, as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único (artigos 198 da Constituição Federal e artigo 222 da Constituição Estadual) que se rege por diversos princípios, dentre os quais o da descentralização, com direção única em cada esfera de governo (inciso I do artigo 198 da Constituição Federal).

A própria Lei do SUS (Lei 8.080/90), ao definir as competências materiais de cada ente federativo, atribui aos Estados a atividade de “coordenar e, em caráter complementar, executar ações e serviços: a) de vigilância epidemiológica” (artigo 17, inciso IV, a) e aos Municípios a de “executar serviços: a) de vigilância epidemiológica” (artigo 18, inciso IV, a). Essa atribuição, dentre outras também previstas na lei, indicam a estratégia adotada no desenho institucional do SUS, no qual cabe



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

aos Estados, em regra, definir e coordenar ações e aos Municípios executá-las.

Assim, atendidas as diretrizes constitucionais e legais que regem o Sistema Único de Saúde e considerada a gravidade da atual pandemia, cabe mesmo ao Estado atuar para coordenar as medidas a serem tomadas regionalmente, a fim de tentar minorar, inclusive, a propagação do vírus, devendo os Municípios executar as ações definidas pelo ente estadual.

Ademais, o Exmo. Presidente deste E. Tribunal, ao deferir o pedido de suspensão dos efeitos de medidas liminares (Autos n. 2054679-18.2020.8.26.0000) proferidas em autos de ações civis públicas ajuizadas nas Comarcas de Caraguatatuba, Itanhaém e Ubatuba que determinaram o bloqueio de trechos de rodovias a fim de evitar a aglomeração de pessoas nos municípios de Ubatuba, São Sebastião, Ilhabela, Bertioga, Caraguatatuba, Itanhaém, Peruíbe e Pedro de Toledo durante o período de quarentena imposta pela legislação estadual, firmou o entendimento de que as ações implementadas pelo Poder Executivo para enfrentamento da atual pandemia de Covid-19 dependem de amplo trabalho de coordenação, baseado em critérios técnicos, e que cabe ao **Estado-membro** realizar.

Como bem salientou a douta Procuradoria Geral de Justiça, “a legislação federal e estadual sobre a matéria expressamente autoriza os Municípios a legislar sobre o tema, vale dizer, estabelecer medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus visando dar maior proteção à saúde, inclusive ampliando restrições, não admitindo, entretanto, que estas sejam desarrazoadas, como ocorreu na hipótese” (fls. 115/116).

O abrandamento de medidas de distanciamento social, como determinado pela norma municipal aqui examinada, em descompasso com as orientações da comunidade científica e com a regulamentação estadual, coloca em risco os direitos fundamentais de proteção à vida e à saúde, além



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de não atender aos princípios da prevenção e precaução.

Aliás, eventual alteração do decreto municipal que mantenha a discrepância com a normativa estadual não acarreta a perda do objeto da presente ação, pois deve ser reconhecida, no caso, a usurpação de competência material da esfera estadual.

Ante o exposto, julgo procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade dos incisos I, II, III, IV, V e VIII e parágrafo único do artigo 1º da Lei n. 2.276, de 31 de março de 2021, do Município de Monte Azul Paulista.

**MOACIR PERES**

**Relator**