



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Registro: 2021.0000470176**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo Interno Cível nº 2056960-10.2021.8.26.0000/50000, da Comarca de São Paulo, em que é agravante PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTOS, é agravado PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, NÃO CONHECERAM DO RECURSO. ACÓRDÃO COM O EXMO. SR. DES. RICARDO ANAFE. VENCIDOS OS EXMOS. SRS. DES. ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ (COM DECLARAÇÃO), PINHEIRO FRANCO, DAMIÃO COGAN, MÁRCIO BÁRTOLI, RENATO SARTORELLI, ADEMIR BENEDITO, JAMES SIANO, SOARES LEVADA E COSTABILE E SOLIMENE.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE, vencedor, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, vencido, PINHEIRO FRANCO (Presidente), ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA E ADEMIR BENEDITO.

São Paulo, 16 de junho de 2021

**RICARDO ANAFE**  
**RELATOR DESIGNADO**  
**Assinatura Eletrônica**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

AGRAVO INTERNO CÍVEL nº 2056960-10.2021.8.26.0000/50000

AGRAVANTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTOS

AGRAVADO: PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

INTERESSADOS: ESTADO DE SÃO PAULO E PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

COMARCA: SÃO PAULO

VOTO Nº 31.616

**Agravo Interno.**

**Pretensão de revogação de liminar concedida em ação direta de inconstitucionalidade em que se suspendeu, até final julgamento, a eficácia da Lei nº 3.694, de 07 de agosto de 2020, do Município de Santos, que “dispõe sobre a inclusão das academias como atividades essenciais e permite o seu funcionamento parcial e condicionado das atividades nos casos e nas condições que especifica e dá outras providências” – Recurso interposto pelo Município de Santos – Ilegitimidade recursal – Artigo 90, inciso II, da Constituição do Estado de São Paulo – A legitimidade recursal no controle concentrado é paralela à legitimidade processual ativa, sendo restrita a prerrogativa de recorrer das decisões tomadas em sede de ação direta – Precedentes da Suprema Corte e do Colendo Órgão Especial.**

**Recurso não conhecido.**

1. *Ex ante*, cumpre destacar a adoção do relatório elaborado,



bem como a excelência do voto do eminente Relator Desembargador Antonio Celso Aguilar Cortez, mas por convencimento ousou divergir como segue.

Trata-se de agravo interno interposto pelo Município de Santos voltado à reforma da decisão que, nos autos da ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça, concedeu a liminar e determinou a suspensão dos efeitos da Lei nº 3.694, de 07 de agosto de 2020, do Município de Santos, até julgamento final da ação. Alega, em síntese, que o ato normativo impugnado se afigura “em conformidade com o estabelecido pela legislação federal vigente, não havendo que se cogitar a suposta invasão de competência pelo ente federativo municipal”, sendo que “a manutenção dos termos do decisório vergastado evidencia grande prejuízo à população, que deixaria de usufruir do trabalho de profissionais da saúde” (fl. 10). Requer o provimento do recurso com a reforma do *decisum*, ao argumento de ausência dos requisitos autorizadores da tutela de urgência, *fumus boni iuris e periculum in mora*.

## 2. O recurso não merece conhecimento.

Em sede de controle de constitucionalidade estadual, o artigo 90 da Constituição do Estado de São Paulo disciplina que são legitimados à propositura da **“ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estaduais ou municipais, contestados em face desta Constituição ou por omissão de medida necessária para tornar efetiva norma ou princípio desta Constituição, no âmbito de seu interesse: (...) II – o Prefeito e a Mesa da Câmara Municipal; (...)”**.

Dessa forma, em se tratando de rol taxativo, somente tais legitimados podem propor as referidas ações, bem como interpor eventuais



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

recursos. Ora, a teor da jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal, a legitimidade recursal no controle concentrado é paralela à legitimidade processual ativa, sendo restrita a prerrogativa de recorrer das decisões tomadas em sede de ação direta.

*In casu*, somente o Prefeito Municipal detém a legitimidade para recorrer da decisão que, eventualmente, lhe seja desfavorável e não o Município, ente federativo que não se confunde com o Chefe do Poder Executivo Municipal.

A respeito do tema:

**“Agravo regimental. Ação direta de inconstitucionalidade. Ilegitimidade recursal do Estado-membro nas ações de controle concentrado de constitucionalidade. Agravo não provido. 1. A teor da jurisprudência da Corte, a legitimidade recursal no controle concentrado é paralela à legitimidade processual ativa, não se conferindo ao ente político a prerrogativa de recorrer das decisões tomadas pela Corte em sede de ação direta, seja de modo singular (art. 4º, parágrafo único, da Lei nº 9.868/99) seja colegiadamente (art. 26 da mesma legislação). A jurisprudência da Corte não merece qualquer tipo de revisão, uma vez que espelha a decorrência lógica da previsão, em rol taxativo, dos legitimados a provocar o processo objetivo de controle de**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**constitucionalidade e a nele atuar como partes (CF, art. 103).** 2. **Agravo ao qual se nega provimento”** (ADI nº 1.663/AL-AgR-AgR, Tribunal Pleno, j. 24/04/2013).

**“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INTERPOSIÇÃO EM 02.04.2019. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INTERPOSIÇÃO DE AGRAVO INTERNO. COMPETÊNCIA DA MESA DA CÂMARA MUNICIPAL. NECESSIDADE DE ASSINATURA DO PRESIDENTE DA MESA. PROCURADORES DA CÂMARA MUNICIPAL. ILEGITIMIDADE. PRECEDENTES. RECURSO NÃO CONHECIDO. 1. A legitimidade ativa para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade, bem como dos recursos dela decorrentes pertence à Mesa da Câmara Municipal, nos termos da norma do inciso III do art. 103 da Constituição Federal, e, por simetria, do inciso II do art. 90 da Constituição do Estado de São Paulo. 2. Agravo regimental não conhecido. Sem honorários, por se tratar de recurso oriundo de ação direta de inconstitucionalidade.”** (RE 1.159.802-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, DJe de 12/11/2019).

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE AJUIZADA PERANTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL (CF, art. 125, § 2º) – RECURSO**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO, EM REFERIDO PROCESSO DE CONTROLE ABSTRATO, PELO PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO – DECISÃO DO RELATOR QUE NÃO CONHECEU DO MENCIONADO APELO EXTREMO – A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE ATIVA (E RECURSAL) DO PRÓPRIO MUNICÍPIO E DE SEU PROCURADOR-GERAL, EM SEDE DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE RECURSAL DO PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO. - É do Prefeito do Município, e não do próprio Município ou de seu Procurador-Geral, a legitimidade para fazer instaurar, mesmo em âmbito local (CF, art. 125, § 2º), o processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade e, neste, interpor os recursos pertinentes, inclusive o próprio recurso extraordinário. Precedentes”. (RE nº 831.936/SP-AgR, Segunda Turma, Relator Ministro Celso de Mello, DJe de 7/10/14). (g.n.)**

No mesmo sentido, os julgados deste Colendo Órgão Especial:

**“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. Decisão de processamento de agravo regimental. Recurso apresentado pelo Município. Ilegitimidade recursal**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**flagrante. Ente Federativo que não possui aptidão para figurar em qualquer dos polos da demanda objetiva, muito menos para interpor recurso contra as decisões nela proferidas ou em recursos dela derivados. Doutrina e precedentes deste Colegiado. EMBARGOS NÃO CONHECIDOS.”** (ED nº 2203219-13.2017.8.26.0000/50001, Rel. Des. Beretta da Silveira, 07/03/2018).

**“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Ilegitimidade de parte. Recurso apresentado pelo Município de Paulínia. Precedentes do C. Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal. Recurso não conhecido. A legitimidade recursal segue a sorte da legitimidade para a propositura da ação. Assim, em se tratando de rol taxativo e de ação concentrada de controle de constitucionalidade somente os referidos legitimados podem propor as referidas ações, bem como interpor embargos de declaração, nos termos do artigo 26 da Lei 9.868/99. Diante disso, no caso dos autos, tendo sido interposto o recurso em nome do Município e subscrito tão somente pela Procuradora do Município, não restou comprovada a legitimidade, que caberia, tão somente, ao Prefeito Municipal, motivo pelo qual o recurso não deve ser conhecido.”** (ED nº 2134991-83.2017.8.26.0000/50000, Rel. Des. Alex Zilenovski, 29/11/2017).



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Não se olvida de recente julgamento da Segunda Turma do Colendo Supremo Tribunal Federal, no Agravo Regimental no RE 1.126.828 / São Paulo, no qual a Turma, por maioria, deu provimento ao agravo regimental para dar curso ao recurso extraordinário, nos termos do voto da Ministra Cármen Lúcia, Redatora para o acórdão, vencido o Ministro Edson Fachin, Relator, conforme ementa a seguir transcrita:

**“Agravo Regimental no Recurso Extraordinário. Constitucional. Procurador dispõe de legitimidade para interpor recurso extraordinário contra acórdão de Tribunal de Justiça proferido em representação de inconstitucionalidade em defesa de lei ou ato normativo estadual ou municipal. Precedentes. Agravo Regimental provido para regular tramitação do recurso extraordinário.”**  
(ARE no RE 1.126.828/SP, Redatora p/Acórdão Ministra Cármen Lúcia, j. em 04/02/2020).

Verifica-se, pois, que referida decisão não infirmou as conclusões acima mencionadas, pois tratou da **representação processual e não da (i)legitimidade** que, repita-se, segundo entendimento assentado pelo Supremo Tribunal Federal, a legitimidade ativa para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade, bem como dos recursos dela decorrentes pertence ao Chefe do Executivo local, nos termos do artigo 103 da Constituição Federal e, por simetria, do inciso II do artigo 90 da Constituição do Estado de São Paulo.





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Sobre o tema, em 2 de abril de 2020, a Suprema Corte, no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo 1.253.992 / São Paulo, em decisão monocrática do eminente Ministro Luiz Fux, negou provimento ao agravo interposto objetivando a reforma de decisão que inadmitiu recurso extraordinário, porquanto **“a subscrição do recurso extraordinário não se deu pelo Presidente da Mesa da Câmara Municipal de Catanduva – SP, mas por procuradores jurídicos sem legitimidade ativa específica para atuar em sede de controle concentrado de constitucionalidade”**. Confira-se a ementa:

**“RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMA MUNICIPAL AJUIZADA PELO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. INTERPOSIÇÃO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO PELA MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CATANDUVA – SP. PEÇA RECURSAL SUBSCRITA APENAS POR PROCURADOR JURÍDICO SEM ASSINATURA DO PRESIDENTE DA MESA DA CÂMARA LEGISLATIVA. ILEGITIMIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO DESPROVIDO.”**

Noutro bordo, conforme anotado pelo eminente Relator em seu voto, **“no julgamento dos embargos de divergência no RE 1.068.600, o plenário do STF decidiu que seria desnecessária a assinatura do Chefe do**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Poder no recurso extraordinário interposto em ADI**<sup>1</sup>, ou seja, novamente o tema central envolveu a capacidade postulatória e não a *legitimatío ad causam*.

Nessa esteira, na espécie, patente a ausência de legitimação recursal do Município de Santos, azo pelo qual o recurso não merece ser conhecido.

<sup>1</sup> “EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RECURSOS EM REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, PROPOSTA PERANTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA. PARTE LEGITIMADA PARA PROPOR A AÇÃO E PARA SUBSCREVER AS PEÇAS PROCESSUAIS. NECESSIDADE DA ASSINATURA DO CHEFE DO PODER NAS PEÇAS POSTULATÓRIAS, JUNTAMENTE COM O PROCURADOR. DOCUMENTO CONSTANTE DOS AUTOS, VEICULANDO AUTORIZAÇÃO INEQUÍVOCA DO LEGITIMADO PARA OS ADVOGADOS PROPOREM E IMPULSIONAREM A AÇÃO. DESNECESSIDADE DA ASSINATURA DO CHEFE DE PODER NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. A Segunda Turma manteve a decisão do eminente Relator que não admitiu o Recurso Extraordinário, pois “[a] legitimidade ativa para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade, bem como dos recursos dela decorrentes é do prefeito municipal, e não do procurador do município.” 2. A Constituição Federal, no art. 103, prevê a legitimidade ativa do Chefe do Poder Executivo para propositura de ação de controle concentrado de constitucionalidade. 3. Com base nessa norma, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL tem jurisprudência no sentido de que os procuradores públicos, ou os advogados contratados pelo ente público, não possuem capacidade para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade, nem para interpor recursos, sem a subscrição da pessoa legitimada pela Constituição. 4. Nestes autos, consta documento com manifestação inequívoca do Chefe do Poder Executivo, conferindo poderes específicos ao procurador para instaurar o processo de controle normativo abstrato de constitucionalidade, bem como para recorrer das decisões proferidas nos autos. 5. Recusar o Recurso Extraordinário neste contexto seria ceder a excessivo formalismo, o que não se admite, ainda mais se forem levados em conta os relevantes interesses em jogo no processo de controle concentrado de constitucionalidade.” [...] (RE 1.068.600 AgR-ED-EDv, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 12.11.2020) (g.n.)



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

3. À vista do exposto, pelo meu voto, não se conhece do recurso.

**Ricardo Anafe**  
**Relator Designado**



Agravo Interno Cível nº 2056960-10.2021.8.26.0000/50000

Comarca: São Paulo

Agravante: Prefeito do Município de Santos

Agravado: Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo

Interessados: Estado de São Paulo e Presidente da Câmara Municipal de Santos

## **DECLARAÇÃO DE VOTO**

### **VOTO N. 7149**

### **VISTOS**

Este C. Órgão Especial, por maioria de votos, não conheceu do agravo regimental em tela, diante da ilegitimidade do procurador municipal para peticionar isoladamente nos autos, conforme voto do ilustre relator designado, Desembargador Ricardo Anafe.

Com o devido respeito ao entendimento da maioria, consigno abaixo as razões do meu juízo divergente, considerando que conheço do recurso e a este nego provimento.

Contra decisão monocrática que deferiu o pedido de medida liminar em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça em face da Lei Municipal n. 3.694, de 07 de agosto de 2020 (p. 94/96), apresentou o Município de Santos agravo regimental alegando que os profissionais de educação física e fisioterapeutas atuam na área da saúde, conforme previsto na Resolução n. 218, de 6 de março de 1997, do CNS, e que foram indicados como essenciais para o enfrentamento da pandemia por Covid-19 pela Portaria n. 639/2020 do Ministério da Saúde; disse que o Município de Santos não agiu em desconformidade com critérios científicos e de razoabilidade nem afrontou os princípios da prevenção e precaução em matéria de proteção à vida e à saúde; reportou-se ao processo legislativo que deu origem à norma impugnada e aduziu que *“a municipalidade santista tem empreendido sérios esforços no combate à pandemia e todos os reflexos decorrentes da crise sanitária, sendo que a manutenção dos termos do r. decisório vergastado evidencia grande prejuízo à população, que deixaria de usufruir do trabalho de profissionais da saúde, fato este que também revela o fumus boni iuris necessário para o provimento da presente insurgência. A urgência do provimento ou o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*exsurge do fato de que o enfrentamento da pandemia exige medidas céleres, não sendo possível aguardar o desfecho da presente ação para pretender adotar as medidas de interesse dos munícipes”.*

Inicialmente, revendo posicionamento anteriormente adotado, é caso de conhecer este agravo regimental interposto pelo Município e subscrito unicamente por procurador municipal.

Em mais de uma oportunidade o Supremo Tribunal Federal reconheceu a legitimidade do procurador jurídico para interpor recursos em controle concentrado de constitucionalidade sem necessidade de que as peças processuais sejam subscritas ou ratificadas pelo órgão ou entidade legitimada (vide RE 1.126.828-AgrR; RE-RG 839.950; RE 459689 AGR-EDV/SP, entre outros).

Nesse sentido, no julgamento dos embargos de divergência no RE 1.068.600, o plenário do STF decidiu que seria desnecessária a assinatura do Chefe do Poder no recurso extraordinário interposto em ADI, confira-se:

*“EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RECURSOS EM REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, PROPOSTA PERANTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA. PARTE LEGITIMADA PARAPROPOR A AÇÃO E PARA SUBSCREVER AS PEÇAS PROCESSUAIS. NECESSIDADE DA ASSINATURA DO CHEFE DO PODER NAS PEÇAS POSTULATÓRIAS, JUNTAMENTE COM O PROCURADOR. DOCUMENTO CONSTANTE DOS AUTOS, VEICULANDO AUTORIZAÇÃO INEQUÍVOCA DO LEGITIMADO PARA OS ADVOGADOS PROPOREM E IMPULSIONAREM A AÇÃO. DESNECESSIDADE DA ASSINATURA DO CHEFE DE PODER NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. A Segunda Turma manteve a decisão do eminente Relator que não admitiu o Recurso Extraordinário, pois “[a] legitimidade ativa para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade, bem como dos recursos dela decorrentes é do prefeito municipal, e não do procurador do município.” 2. A Constituição Federal, no art. 103, prevê a legitimidade ativa do Chefe do Poder Executivo para propositura de ação de controle concentrado de constitucionalidade. 3. Com base nessa norma, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL tem jurisprudência no sentido de que os procuradores públicos, ou os advogados contratados pelo ente público, não possuem capacidade para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade, nem para interpor recursos, sem a subscrição da pessoa legitimada pela Constituição. 4. Nestes autos, consta documento com manifestação inequívoca do Chefe do Poder Executivo, conferindo poderes específicos ao procurador para instaurar o processo de controle normativo abstrato de constitucionalidade, bem como para recorrer das decisões proferidas nos*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*autos. 5. Recusar o Recurso Extraordinário neste contexto seria ceder a excessivo formalismo, o que não se admite, ainda mais se forem levados em conta os relevantes interesses em jogo no processo de controle concentrado de constitucionalidade.” [...] (RE 1.068.600 AgR-ED-EDv, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 12.11.2020).*

Em relação ao mérito, porém, o inconformismo do Município de Santos não comporta acolhimento.

A decisão agravada deferiu a tutela de urgência com base na seguinte fundamentação:

*“Vistos.*

*Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, proposta pelo Procurador-Geral de Justiça em face Lei n. 3.694, de 07 de agosto de 2020, do Município de Santos, que autoriza o funcionamento de academias de esportes naquela localidade, por considerar tal atividade essencial, nos termos da Lei Federal n. 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, regulamentada pelos Decretos n. 10.282, de 20 de março de 2020, e 10.344, de 8 de maio de 2020.*

*De acordo com a narrativa do autor, a norma impugnada é incompatível com o disposto nos arts. 111, 144, 219, parágrafo único, 1, e 222, III, da Constituição Estadual, pois caracterizou violação ao pacto federativo e invasão da competência do Estado para legislar em matéria de saúde, além de ofensa aos princípios da prevenção/precaução e razoabilidade; disse que aos Municípios não é permitido afastar-se das diretrizes estabelecidas pelo Estado para o controle da pandemia de COVID-19, cabendo-lhes apenas suplementá-las para intensificar sua efetividade, mediante a edição de atos normativos que as tornem eventualmente mais restritivas; sustentou que é vedado o condicionamento da legislação estadual à ratificação municipal, que os serviços de academias de esportes não são essenciais e que o abrandamento de medidas de distanciamento social coloca em risco os direitos fundamentais de proteção à vida e à saúde, em desarmonia os arts. 111 e 144 da Constituição do Estado; requereu, liminarmente, a imediata suspensão da eficácia da legislação impugnada e, ao final, seja esta declarada inconstitucional.*

*De fato, em sede de cognição sumária, mostram-se presentes os requisitos necessários e suficientes para o deferimento da medida liminar pretendida, pois admite-se que a norma impugnada possa ter caracterizado ofensa ao pacto federativo e invasão da competência do Estado para editar normas gerais em matéria de saúde, às quais estão adstritos os Municípios, além de ofensa a princípios constitucionais.*

*No caso em apreço, a legislação municipal em cotejo vai*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*de encontro à vedação constante do art. 2º, I, do Decreto Estadual n. 64.881, de 22 de março de 2020, que proibiu expressamente o funcionamento de “academias e centros de ginástica” como medida de prevenção e combate à pandemia de COVID-19. Cumpre relembrar que “a competência constitucional dos Municípios para legislar sobre interesse local não os autoriza a estabelecer normas que veiculem matérias que a própria Constituição atribui à União ou aos Estados” (STF, RE 981825 AgR/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Rosa Weber, 25-10-2019, DJe 21-11-2019).*

*Além disso, especificamente quanto à presente hipótese: “Por outro lado, em respeito ao Federalismo e suas regras constitucionais de distribuição de competência consagradas constitucionalmente, assiste razão à requerente no tocante ao pedido de concessão de medida liminar, 'para que seja determinado o respeito às determinações dos governadores e prefeitos quanto ao funcionamento das atividades econômicas e as regras de aglomeração'. A adoção constitucional do Estado Federal gravita em torno do princípio da autonomia das entidades federativas, que pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias. Em relação à saúde e assistência pública, inclusive no tocante à organização do abastecimento alimentar, a Constituição Federal consagra, nos termos dos incisos II e IX, do artigo 23, a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Igualmente, nos termos do artigo 24, XII, o texto constitucional prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde; permitindo, ainda, aos Municípios, nos termos do artigo 30, inciso II, a possibilidade de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local; devendo, ainda, ser considerada a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços e distribuição dos encargos financeiros entre os entes federativos, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990). As regras de repartição de competências administrativas e legislativas deverão ser respeitadas na interpretação e aplicação da Lei 13.979/20, do Decreto Legislativo 6/20 e dos Decretos presidenciais 10.282 e 10.292, ambos de 2020, observando-se, de maneira explícita, como bem ressaltado pelo eminente Ministro MARCO AURÉLIO, ao conceder medida acauteladora na ADI 6341, no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente. Dessa maneira, não compete ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial de Saúde) e vários estudos técnicos científicos, como por exemplo, os estudos realizados pelo Imperial College of London, a partir de modelos matemáticos (The Global Impact of COVID-19 and Strategies for Mitigation and Suppression, vários autores; Impact of nonpharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID19 mortality and healthcare demand, vários autores).” (ADPF 672, g.n.).*

*Extrai-se do julgado acima a afirmação da competência normativa estadual para normas específicas que abranjam seu território (e suplementem normas gerais na omissão federal), assentida a competência normativa municipal desde que não contrarie normas gerais federais ou normas especiais estaduais, e no limite do interesse local.*

*Desse modo, a autorização da atividade ora questionada sugere que o Chefe do Poder Executivo santista tenha invadido a esfera de competência legislativa do Estado, prevista no artigo 24, XII e §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, em violação ao princípio federativo e a normas de reprodução obrigatória pelos Municípios, à vista do que impõe o art. 144 da Constituição Estadual, conforme, ademais, assentado em sede de repercussão geral (Tema 484, STF).*

*Além disso, o perigo da demora evidencia-se na probabilidade de incremento do risco de contaminação pelo novo coronavírus em virtude do abrandamento das medidas restritivas impostas pelo Estado de São Paulo, com base em norma municipal cuja constitucionalidade se mostra fortemente duvidosa.*

*Defiro, pois, a medida liminar pleiteada, para efeito de suspender a eficácia da Lei n. 3.694, de 07 de agosto de 2020, do Município de Santos, até o julgamento desta ação.*

*Requisitem-se informações ao Prefeito e ao Presidente da Câmara Municipal de Santos, a serem prestadas em 30 dias.*

*Cite-se a Procuradora-Geral do Estado para defender a norma impugnada.*

*Após, à douta Procuradoria-Geral de Justiça para oferecimento de parecer e tornem para voto.*

*Intimem-se.”*

Relativamente aos argumentos reiterados pelo agravante, cumpre consignar que não se olvidam os nefastos efeitos que a pandemia de





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Covid-19 tem causado a toda a coletividade, tanto no que se refere às vultosas estatísticas de contágio e mortalidade verificadas, quanto aos desdobramentos nos setores econômico, profissional, social, etc. No entanto, não foram infirmadas as razões que levaram o relator a deferir a medida liminar, posto que estão mesmo presentes os requisitos legais para sua concessão.

Justificou-se o deferimento da tutela de urgência porque, de acordo com a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 6341, as ações de combate à pandemia adotadas no âmbito local podem reforçar ou ampliar aquelas editadas pela União ou pelo respectivo Estado, mas não as abrandar, como ocorreu neste caso.

Demais disso, maior incursão sobre os argumentos deste recurso implicaria antecipação da decisão de mérito, com exame definitivo da matéria em sede e oportunidade impróprias.

Em suma, as razões de inconformismo do agravante não contêm elementos aptos a ensejar a revogação da medida liminar, razão pela qual a decisão que a deferiu fica integralmente confirmada pelo Colegiado quanto ao seu teor.

Reserva-se o aprofundamento das questões em debate para a decisão final deste Órgão Especial, nos termos legais e regimentais.

**Ante o exposto**, por meu voto, nega-se provimento ao agravo interno e mantém-se a decisão agravada, nos termos em que proferida.

**ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ**  
**RELATOR**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Este documento é cópia do original que recebeu as seguintes assinaturas digitais:

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	11	Acórdãos Eletrônicos	RICARDO MAIR ANAFE	15C5A82B
12	17	Declarações de Votos	ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ	15CC94D5

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 2056960-10.2021.8.26.0000/50000 e o código de confirmação da tabela acima.