

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 65.812 - SP (2021/0045155-5)

RELATOR : **MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**
RECORRENTE : **MUNICÍPIO DE MARÍLIA**
PROCURADOR : **NATALIA GONÇALVES BACCHI E OUTRO(S) - SP416220**
RECORRIDO : **ESTADO DE SÃO PAULO**
PROCURADOR : **DÉBORA SAMMARCO MILENA E OUTRO(S) - SP107993**

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):

Trazem os autos, originariamente, mandado de segurança impetrado pelo Município de Marília contra ato do Governador do Estado de São Paulo de enquadramento do impetrante na fase laranja na quarentena imposta em todo o território paulista, o que se deu por meio do Decreto 64.997/2020, cujo art. 2º institui o "Plano São Paulo, resultado da atuação coordenada do Estado com os Municípios paulistas e a sociedade civil, com o objetivo de implementar e avaliar ações e medidas estratégicas de enfrentamento à pandemia decorrente da COVID-19".

Isso porque, segundo o impetrante, há ilegalidade e abuso de poder no ato impetrado, pois concede tratamento diferente a municípios que se encontram em situações iguais; e que, pelos parâmetros determinados pela autoridade impetrada, deveria se enquadrar na fase verde (menos rigorosa), levando-se em conta os indicadores locais.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo denegou a segurança pelo fundamento da inadequação da via eleita (Súmula 266/STF).

A ementa encontra-se assim reproduzida (nas partes que ora interessam):

MANDADO DE SEGURANÇA — Impetração pelo ente federativo municipal para a suspensão dos efeitos do Decreto Estadual 64.881/20 que lhe impedem de edição de atos normativos próprios de enfrentamento da pandemia COVID-19, impondo um isolamento 'horizontal' para todos os 645 municípios paulistas, sem considerar as especificidades epidemiológicas de cada um deles — Preliminares de prevenção e carência de ação levantadas pela Procuradoria Geral de Justiça (...) CARÊNCIA DE AÇÃO — Ocorrência, adotado o princípio da colegialidade ao tema, ressalvado o entendimento pessoal do relator em sentido contrário — Plano São Paulo, instituído no bojo do Decreto Estadual 64.881/2020, que estabelece regras abrangentes de quarentena para todos os municípios paulistas — Conteúdo tipicamente normativo dotado de ampla generalidade e abstração — Inadequação da via eleita - Aplicabilidade da Súmula 266 do S.T.F. — Precedentes do Órgão Especial do TJSP — Segurança denegada, com observação.

No recurso ordinário, o impetrante traz os seguintes argumentos: (a) o decreto

Superior Tribunal de Justiça

impetrado é inconstitucional, pois não é cabível decreto regulamentador de decreto autônomo; (b) a decisão acaba por considerar legítimo que decreto estadual tenha efeito concreto sobre a esfera jurídica municipal, desconsiderando por completo a autonomia dos municípios; (c) não tem qualquer intenção de se desviar do Plano São Paulo e suas fases e, muito menos, dos critérios técnicos neles insculpidos, pugnando apenas para que a sua classificação possa ser feita considerando seus índices locais, e não os regionais; (d) o que se busca neste *mandamus* é o tratamento isonômico [do Município de Marília] em relação ao Município de São Paulo, classificado de acordo com seus índices locais; e (e) a ilegalidade/abuso de poder reside no fato de o Governador, ao realizar a classificação, tratar de maneira diferente os que se encontram em situações iguais.

Pede, ao final, seja concedida a segurança, "de modo a suspender a sua então classificação na fase 2 (laranja), autorizando o Município de Manilha a realizar seu reenquadramento na fase correspondente à realidade de seus índices locais (fase 4 — verde)"; ou, subsidiariamente, "para o fim de determinar que o Recorrido, a despeito de já ter adotado este critério em outro caso, classifique o Município Impetrante individualmente em fase compatível com seus satisfatórios índices locais" (fl. 213-e).

Houve contrarrazões.

O Ministério Público Federal, em seu parecer, opina pelo desprovimento do recurso.

É o relatório.

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 65.812 - SP (2021/0045155-5)
EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO PELO MUNICÍPIO DE MARÍLIA CONTRA ATO DO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO, CONSUBSTANCIADO NO DECRETO 64.997/2002, EM QUE ESTABELECIDO O REGIME DE QUARENTENA DE CADA UMA DE SUAS REGIÕES. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE, POIS O REGIME DE QUARENTENA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO LEVA EM CONTA APENAS SEUS DADOS LOCAIS, E NÃO OS REGIONAIS. VIOLAÇÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO DEMONSTRADA. DESPROVIMENTO DO RECURSO.

1. Decorre o presente recurso de mandado de segurança impetrado pelo Município de Marília com o objetivo de obter a sua recategorização da cor "laranja" para "verde" dentro dos critérios estabelecidos no Decreto Estadual 64.997/2020, que instituiu o "Plano São Paulo", pelo qual o território estadual foi dividido em macrorregiões epidemiológicas (Departamentos Regionais de Saúde - DRS), classificadas em quatro cores (vermelha, laranja, amarela e verde) representando os graus de restrição à atividade econômica local.

2. Segundo o impetrante, os índices locais o colocariam na fase 4 de restrição (verde) dentro da DRS IX, mas o impetrado a categorizou em faixa muito mais restritiva, prejudicando a de economia local e o retorno à normalidade, a despeito de não ter agido com o mesmo critério com o Município de São Paulo, que não obstante estar inserto na DRS I, de cor vermelha, foi elevado à categoria isolada "laranja", demonstrando inequívoca arbitrariedade que fere o princípio constitucional da igualdade.

3. A segurança foi denegada pelo entendimento de que o ato impetrado possui conteúdo tipicamente normativo, dotado de ampla generalidade e abstração, daí a incidência da Súmula 266/STF ("Não cabe mandado de segurança contra lei em tese").

4. Ocorre que, conforme entendimento do relator do acórdão recorrido (que, em homenagem ao princípio da colegialidade, se curvou a entendimento da Corte paulista em casos idênticos), o Plano São Paulo tem a natureza de norma de efeitos concretos sobre a esfera jurídica das pessoas físicas e jurídicas por ele atingidos, por isso impugnável na via do mandado de segurança. Na mesma linha, o parecer do Ministério Público Federal nos presentes autos, em que defendido o afastamento da Súmula 266/STF.

5. Não podem ser conhecidos os argumentos do recurso ordinário na linha da inconstitucionalidade dos decretos que tratam da quarentena e da instituição do Plano São Paulo, bem assim os de esvaziamento da autonomia municipal prevista na Constituição Federal, pois não foram apresentados como causa de pedir na inicial do mandado de segurança, constituindo, por isso, indevida inovação recursal.

6. Quanto ao mérito do mandado de segurança, a autoridade coatora justificou em suas informações os critérios adotados no "Plano São Paulo", merecendo destaque os seguintes trechos: (i) "conforme aponta Nota Técnica do Centro de Contingência do Coronavírus da Secretaria da Saúde (Anexo I do Decreto nº 64.994/2020), o 'Plano São Paulo' é fruto da constatação de que os gestores estaduais da saúde se deparam com uma nova fase de combate à COVID-19"; (ii) "observadas as especificidades

regionais e setoriais presentes no vasto território estadual, no qual habitam mais de 44 milhões de pessoas, o Centro de Contingência, impelido pela necessidade de adotar uma abordagem heterogênea resultante de condições epidemiológicas e estruturais díspares, propôs 'nova forma de quarentena' alicerçada em dois critérios estruturantes: a evolução da COVID-19 e a capacidade de resposta do sistema de saúde"; (iii) "recomenda-se uma abordagem específica para a Capital do Estado, em razão de sua dimensão, que comporta, ao mesmo tempo, aproximadamente 12 milhões habitantes, e capacidade estrutural de saúde independente, com características próprias que concentram centros de referência em saúde reconhecidos internacionalmente"; e (iv) "tais características, inclusive, justificam o tratamento diferenciado ao Município de São Paulo, cujo território corresponde a uma subárea específica do DRS I — Grande São Paulo, a RRAS-06".

7. É caso de desprovimento do recurso, pois o recorrente não demonstrou a alegada violação ao princípio da igualdade, tendo em vista que o tratamento diferenciado à cidade de São Paulo foi devidamente justificado na Nota Técnica referida nas informações da autoridade coatora, quando ressaltado que a capital possui "aproximadamente 12 milhões habitantes, e capacidade estrutural de saúde independente, com características próprias que concentram centros de referência em saúde reconhecidos internacionalmente".

8. Não evidenciada violação a direito líquido e certo, não há razão para intervenção do Judiciário em ato emanado do exercício do poder discricionário do Governador do Estado de São Paulo na implantação do "Plano São Paulo" de enfrentamento da gravíssima crise de saúde pública decorrente da propagação da Covid-19. Conforme bem observado pelo TJ/SP no exame de caso idêntico, "em situações dessa natureza, se for possível à Administração adotar duas ou mais medidas igualmente razoáveis, então ao Poder Judiciário é vedado dizer qual delas mais atenderia ao interesse público".

9. Recurso ordinário a que se nega provimento.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):

Preambularmente, necessário consignar que o presente recurso atrai a incidência do Enunciado Administrativo 3/STJ: *“Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC”*.

Sobre a controvérsia dos autos, o acórdão recorrido traz o seguinte resumo às fls.

184/185-e:

(...)

Trata-se de Mandado de Segurança impetrado por pessoa jurídica de direito interno (Município de Marília), buscando a sua recategorização da cor 'laranja' para 'verde' dentro dos critérios estabelecidos no Decreto Estadual nº 64.997 de 28/05/2020, que instituiu o 'Plano São Paulo', pelo qual o território estadual foi dividido em macrorregiões epidemiológicas (Departamentos Regionais de Saúde - DRS), classificadas em quatro cores (vermelha, laranja, amarela e verde) representando os graus de restrição à atividade econômica local.

Diz o Município impetrante que seus índices próprios o colocariam na fase 4 de restrição (verde) dentro da DRS IX, mas o impetrado a categorizou em faixa muito mais restritiva, prejudicando a de economia local e o retorno à normalidade, a despeito de não ter agido com o mesmo critério com o Município de São Paulo, que não obstante estar inserto na DRS I, de cor vermelha, foi elevado à categoria isolada 'laranja', demonstrando inequívoca arbitrariedade que fere o princípio constitucional da igualdade. (...)

Conforme aqui relatado, a ordem foi denegada pelo entendimento de que o decreto impetrado possui "conteúdo tipicamente normativo dotado de ampla generalidade e abstração" – daí a inadequação da via eleita, nos termos da Súmula 266 do Supremo Tribunal Federal ("Não cabe mandado de segurança contra lei em tese").

Passa-se ao exame das razões do recurso ordinário.

A despeito de certa falta de objetividade e clareza na impugnação do fundamento da Súmula 266/STF, que norteou a conclusão do acórdão recorrido, é caso de processar o presente recurso ordinário, considerando-se suficiente para tanto o argumento do recorrente de que,

Segundo referido Tribunal, o Decreto Estadual 64.881/2020, que instituiu o Plano São Paulo, tem conteúdo tipicamente normativo dotado de ampla generalidade e abstração, sendo o Mandado de Segurança a via inadequada.

Contra essa decisão se insurge o Município.

De proêmio, Município ressalta que o próprio Relator do caso no TJSP opôs ressalva pessoal em sentido contrário, tendo julgado desta maneira apenas pelo Princípio da Colegialidade (fl. 208-e).

A aludida ressalva foi apresentada pelo relator do acórdão recorrido – Desembargador Jacob Valente – nos termos seguintes à fl. 187-e:

(...) O entendimento deste Relator em processos anteriores idênticos é de que no sistema constitucional de competências concorrentes o ente Estadual, na eventual inércia da União, pode editar regras gerais (Plano São Paulo), mas não poderia adentrar na autonomia municipal sobre a sua aplicação local de enfrentamento da pandemia COVID-19, desde que fundada em índices epidemiológicos próprios justificadores. **E, nesse caso, o Plano São Paulo seria norma de efeitos concretos sobre a esfera jurídica das pessoas físicas e jurídicas por ele atingidos**, inclusive o próprio ente federativo municipal que

Superior Tribunal de Justiça

teria um certo cerceamento na sua atividade de gestão administrativa.

No entanto, o colegiado deste Órgão Especial decidiu em sentido contrário em processos envolvendo os Municípios de Bastos e Tupã (MS 2078290-97.2020.8.26.0000 e 2084126-51.2020.8.26.0000, respectivamente), de modo que em homenagem ao princípio da colegialidade essa deve ser a decisão de mérito, conforme fundamentação exarada no voto vencedor do Des. Ferreira Rodrigues no caso de Bastos, *in verbis*: (...) **(destaquei)**

Na mesma linha é o parecer do Ministério Público Federal, da lavra do Subprocurador-Geral da República Nicolao Dino, *in verbis*:

Cumprir analisar, num primeiro momento, a incidência, ou não, da Súmula 266/STF, no caso: “[N]ão cabe mandado de segurança contra lei em tese”.

O indigitado Decreto não está sendo discutido em tese. Ao contrário, referido ato, de forma automática, e independentemente de qualquer outro ato administrativo, restringe atividades econômicas em municípios do Estado de São Paulo. O ato atacado, mediante regional classificação de risco referente à pandemia, vincula a atuação dos Municípios quanto à execução de medidas necessárias ao cumprimento das restrições, **estando imbuído de efeitos concretos imediatos que, se considerados ilegais, podem ser combatidos pela via mandamental**, nos termos do art. 1º da Lei nº 12.016/2009 (fls. 286/287-e - **destaquei**).

Afastado o óbice da Súmula 266/STF, cumpre prosseguir no exame do mandado de segurança, nos termos do arts. 1.027, § 2º, e 1.013, § 3º, do CPC/2015.

Pois bem.

Conforme visto acima, alegando ofensa ao princípio da igualdade, busca o impetrante a sua reclassificação no Plano São Paulo.

É o que se depreende do pedido inicial:

e) seja concedida a segurança para o fim de para o fim de suspender a atual classificação do Impetrante na fase 2 (laranja), **autorizando o Município de Marília a realizar imediatamente seu reenquadramento na fase correspondente à realidade de seus índices locais** (fase 4 - verde). Subsidiariamente, para o fim de determinar que o Impetrado, a despeito de já ter adotado este critério em outro caso, **classifique o Município Impetrante individualmente em fase compatível com seus satisfatórios índices locais** (fl. 13-e, **destaquei**).

Isso porque, segundo o impetrante (ora recorrente),

No ato impugnado do Governador, consubstanciado no Decreto Estadual nº 64.997/2020, consta que cada Município deve verificar em qual fase sua DRS fora enquadrada, editando o ato fundamentado para regulamentar a abertura dos setores autorizados, nos termos da planilha que consta do Plano São Paulo.

Superior Tribunal de Justiça

Foi divulgado no Decreto a maneira de cálculo dos critérios para enquadramento em cada fase e a informação de que **a classificação levaria em conta as áreas de abrangência dos Departamentos Regionais de Saúde do Estado.**

Acontece que, a despeito do artigo 5º ter mencionado que a classificação levaria em conta cada DRS, **foram adotados outros critérios em outras localidades.**

O Município de São Paulo fora considerado individualmente para a análise classificatória, sendo retirado de sua DRS. Igualmente aconteceu com a região metropolitana do Município de São Paulo, caso em que o Governador já anunciou que adotará o critério de subdivisão em 5 microrregiões.

As situações acima demonstram que o Sr. Governador passou da discricionariedade para a arbitrariedade, ferindo o direito à igualdade.

Ao tratar de maneira diferente os que se encontram em situações iguais, incorre em ilegalidade por abuso de poder. Há afronta direta ao Princípio da Igualdade insculpido no artigo 5º, caput, da Constituição Federal (fls. 9/10 - destaquei).

Em reforço, sustenta o impetrante (recorrente) à fl. 10-e:

A manutenção da classificação nos termos como determinada cria condições desleais de fomento da economia, acelerando o crescimento econômico em determinadas regiões do Estado em detrimento de outras, **promovendo um verdadeiro cinturão de recessão econômica injustificadamente por mais tempo na cidade de Marília,** afrontando os Princípios Econômicos insculpidos no artigo 170 da Constituição Federal. Há novamente afronta ao Princípio da Igualdade (art. 5, caput, CF) também neste ponto **(destaquei).**

Como se vê, a impetração se deu para assegurar a observância do **princípio da igualdade.**

Em razão disso, a propósito, não podem ser conhecidos os argumentos do recurso ordinário na linha da **inconstitucionalidade** dos decretos que tratam da quarentena e da instituição do Plano São Paulo, bem assim os de esvaziamento da **autonomia municipal** prevista na Constituição Federal.

Ora, tais argumentos não foram apresentados como causa de pedir na inicial do mandado de segurança, constituindo, por isso, **indevida inovação recursal,** conforme bem pontuado nas contrarrazões do Estado de São Paulo (fl. 224-e):

(...)

Argumenta o recorrente que os Decretos Estaduais n. 64.881/2020 e 64.997/2020 teriam sido editados sem qualquer lei preexistente, consistiriam em decretos autônomos e, portanto, inconstitucionais, por não estarem previstos nas hipóteses previstas na Constituição estadual no artigo 47 em simetria ao que dispõe a Constituição Federal em seu artigo 84, VI.

Superior Tribunal de Justiça

Alega ainda, que os referidos Decretos Estaduais acabam por suprimir a autonomia municipal, conflitando, inclusive, com as recentes decisões proferidas na ADPF n. 672 e ADI n. 6.341.

Ocorre, porém, que tais questões não foram veiculadas pela Recorrente em sua petição inicial, que tratou exclusivamente da quebra de isonomia feita pelo Exmo. Sr. Governador do Estado ao considerar o Município de Marília dentro da realidade de sua região enquanto avaliou a capital do Estado de forma isolada.

Tem-se pois, os questionamentos acerca da suposta ausência de suporte legal dos Decretos 64.881/2020 e 64.997/20, bem como sobre a supressão da autonomia do Município na definição de estratégias de combate à pandemia são alegações novas, que não foram deduzidas em petição inicial, nem submetidas ao contraditório e a ampla defesa, tampouco objeto de apreciação jurisdicional pelo juízo a quo, e, nesse sentido há inovação recursal.

Para ilustrar, citam-se precedentes desta Corte em situações análogas:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PEDIDO E CAUSA DE PEDIR. ATIVIDADE JURISDICIONAL. LIMITAÇÃO. DEVOLUTIVIDADE AMPLA. INOVAÇÃO RECURSAL. IMPOSSIBILIDADE. (...) 1. Consoante o entendimento do STJ, a decisão judicial não está limitada apenas pelo pedido formulado pela parte mas também pela causa de pedir deduzida, sendo esta elemento delimitador da atividade jurisdicional na ação. 2. Ao recurso ordinário em mandado de segurança são aplicáveis as regras processuais relativas à apelação - princípio da devolutividade ampla -, sendo possível examinar, com amplitude, os temas suscitados no recurso ordinário, **à exceção daqueles que constituam verdadeira inovação da causa de pedir.** (...) 6. Recurso desprovido. (RMS 55.273/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 02/03/2021, DJe 24/03/2021)

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ART. 1.022 DO CPC/2015. VÍCIO INEXISTENTE. REDISCUSSÃO DA CONTROVÉRSIA. IMPOSSIBILIDADE. 1. Caso em que o embargante requer pronunciamento acerca da apontada inconstitucionalidade da Lei 16.208/2017, do Estado do Ceará, defendida no Recurso Ordinário Constitucional. **2. A declaração de inconstitucionalidade da referida lei não foi requerida na inicial do Mandado de Segurança, razão pela qual não se poderia conhecer do recurso quanto ao ponto, ante a inovação recursal.** (...) 4. Embargos de Declaração rejeitados. (EDcl no RMS 60.820/CE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/09/2019, DJe 11/10/2019)

Quanto ao Plano São Paulo, cujo critério de classificação do regime de quarentena está sendo questionado pelo impetrante, colhem-se das informações da autoridade coatora o seguinte:

(...)

De início, cumpre esclarecer que o Estado de São Paulo, a fim de debelar a propagação do coronavírus (SARS-CoV-2) no território estadual, vem adotando todas as providências a seu alcance para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da COVID-19, observadas as competências legislativas e administrativas estabelecidas na Constituição da República.

Superior Tribunal de Justiça

(...)

Conforme aponta Nota Técnica do Centro de Contingência do Coronavírus da Secretaria da Saúde (Anexo I do Decreto nº 64.994/2020), o "Plano São Paulo" é fruto da constatação de que os gestores estaduais da saúde se deparam com **uma nova fase de combate à COVID-19**. Decerto, ultimada a primeira etapa do enfrentamento, na qual as medidas de distanciamento social se revelaram fundamentais para "desacelerar a curva epidemiológica e permitir o planejamento e a execução de ações para o incremento da capacidade hospitalar da rede pública de saúde", foi possível que o Centro de Contingência avaliasse, nesse interregno, a dinâmica da transmissão da doença no Estado de São Paulo.

À luz dessa avaliação, e observadas as especificidades regionais e setoriais presentes no vasto território estadual, no qual habitam mais de 44 milhões de pessoas, o Centro de Contingência, impelido pela necessidade de adotar uma **abordagem heterogênea** resultante de condições epidemiológicas e estruturais díspares, propôs "nova forma de quarentena" alicerçada em dois critérios estruturantes: **a evolução da COVID-19 e a capacidade de resposta do sistema de saúde**. O modelo proposto também leva em consideração modelos organizacionais da saúde para melhor orientar o agrupamento de dados e distribuição dos recursos.

As orientações técnicas do aludido Centro de Contingência, devidamente alicerçadas em evidências científicas e em análises de informações estratégicas em saúde, foram incorporadas no Decreto nº 64.994/2020, que se utiliza, como método de aferição das condições epidemiológicas e estruturais no Estado, dos **critérios da evolução da COVID-19 e da capacidade de resposta do sistema de saúde**: o primeiro dos critérios considera o número de casos confirmados da doença, de modo a identificar o intervalo epidemiológico no período avaliado; o segundo, as informações disponíveis na Central de Regulação das Ofertas e Serviços de Saúde — CROSS e no Censo COVID-19 (artigo 3º, §§1º, 2º e 3º, do Decreto nº 64.994/2020).

O decreto estabelece, ainda, que a aferição das condições epidemiológicas e estruturais no Estado será realizada de forma regionalizada, preferencialmente em conformidade com as áreas de abrangência dos Departamentos Regionais de Saúde — DRS, sem prejuízo da adoção, em relação ao Município de São Paulo, de modelo organizacional de saúde distinto, segundo justificativas técnicas apresentadas pelo Centro de Contingência do Coronavírus.

Mirando mais especificamente a matéria debatida neste *writ*, cumpre mencionar que o Decreto nº 64.994/2020, em seu artigo 5º, determina que **as áreas de abrangências dos DRS's serão classificadas em quatro fases, denominadas vermelha, laranja, amarela e verde**, de acordo com a combinação de indicadores de que trata o seu Anexo II. Além disso, enfatize-se que **às fases de classificação correspondem diferentes graus de restrições** de serviços e atividades, e que o Secretário da Saúde, mediante resolução, deve **publicar periodicamente a classificação das áreas** nas respectivas fases (artigo 5º, §§ 1º e 3º do Decreto 64.994/2020).

Segundo o artigo 7º do Decreto 64.994/2020, **apenas** os Municípios paulistas cujos territórios estejam abrangidos por áreas classificadas nas fases laranja, amarela ou verde **poderão autorizar**, por ato fundamentado do Chefe do Poder Executivo, **a retomada gradual** do atendimento presencial ao público de serviços e atividades não essenciais, **se as circunstâncias estruturais e epidemiológicas locais assim o permitirem**. De toda sorte, o ato do Prefeito do Município deverá atentar para o disposto nos itens 1 a 3 do parágrafo único do

Superior Tribunal de Justiça

artigo 7º do Decreto 64.994/2020 .

Oportuno destacar que o Anexo III a que alude o item 1 do parágrafo único do artigo 7º do Decreto 64.994/2020, de **observância obrigatória** pelos Municípios paulistas, apresenta quadro enunciativo das fases da quarentena heterogênea discriminando, de acordo com setores da atividade econômica, diferentes graus de restrição em cada uma das fases laranja, amarela e verde, excetuando-se, como já assinalado, os entes municipais contidos nas áreas classificadas na fase vermelha, onde o atendimento presencial permanece suspenso (fls. 125/129-e - **destaques no original**).

A adoção de critério distinto para o Município de São Paulo é embasada por nota Técnica do Centro de Contingência do Coronavírus, reportando a autoridade impetrada, em suas informações, ao trecho reproduzido no rodapé da fl. 128-e:

"Todavia, recomenda-se uma **abordagem específica** para a Capital do Estado, em razão de sua dimensão, que comporta, ao mesmo tempo, aproximadamente **12 milhões habitantes**, e **capacidade estrutural de saúde independente, com características próprias que concentram centros de referência em saúde reconhecidos internacionalmente**.

Tais características, inclusive, justificam o **tratamento diferenciado** ao Município de São Paulo, cujo território corresponde a uma subárea específica do DRS I — Grande São Paulo, a RRAS-06" (**destaquei**).

Pelo que se extrai, o Plano São Paulo foi concebido no contexto do aprimoramento de medidas voltadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia do novo coronavírus (Covid-19), em que o Centro de Contingência do Coronavírus da Secretaria da Saúde decidiu por uma "abordagem heterogênea" na gestão da crise em razão das "especificidades regionais e setoriais presentes no vasto território estadual, no qual habitam mais de 44 milhões de pessoas" (fl. 127-e).

Por sua vez, o que deseja o recorrente, ao fim de ao cabo, é que sua classificação leve em conta apenas os seus dados locais – assim como é feito com o Município de São Paulo –, o que lhe possibilitaria adotar um regime de quarentena mais brando que o determinado pelo Governo do Estado em relação à sua região.

Ocorre que o recorrente não conseguiu evidenciar violação ao princípio da igualdade, tendo em vista que o tratamento diferenciado à cidade de São Paulo foi devidamente justificado na Nota Técnica referida nas informações da autoridade coatora, quando apontado que a capital possui "aproximadamente 12 milhões habitantes, e capacidade estrutural de saúde independente, com características próprias que concentram centros de referência em saúde reconhecidos internacionalmente".

Superior Tribunal de Justiça

Não evidenciada violação a direito líquido e certo do recorrente, não há razão para intervenção do Judiciário em ato emanado do exercício do poder discricionário do Governador do Estado de São Paulo na implantação do Plano São Paulo de enfrentamento da gravíssima crise de saúde pública decorrente da propagação da Covid-19.

No mesmo sentido decidiu o TJ/SP no precedente invocado no acórdão recorrido (MS 2078290-97.2020.8.26.0000, impetrado pelo Município de Bastos), da relatoria do Desembargador Ferreira Rodrigues, cuja fundamentação aqui se adota:

(...)

Na avaliação das medidas de combate à pandemia adotadas pelo Governo Estadual (porque embasadas em estudos científicos e específicos da situação emergencial) não há espaço para reconhecer eventuais ilegalidades na estreita via mandamental, seja em relação ao Decreto 64.881/2020, ou em relação ao Plano Estadual de flexibilização (superveniente à impetração), porque tal plano é constituído de várias fases, dependendo da capacidade de resposta do sistema de saúde; e porque a avaliação das condições epidemiológicas e estruturais é feita periodicamente pelo Secretário Estadual de Saúde, possibilitando alterações com novas classificações e evolução (ou regressão) de fases por região e por setores.

E sem comprovação de manifesta ilegalidade, o Poder em Judiciário não Poder pode interferir atos do Executivo para avaliar a oportunidade e conveniência das para decisões adotadas, sobretudo decidir quais municípios, ou quais regiões comportam, ou não, medidas de flexibilização, ou para revisar o enquadramento já efetuado pelo Governo, considerando as várias fases de classificação, com diferentes graus de restrição para retomada gradual de serviços e atividades. Tal atribuição é exclusiva da Administração, porque somente ela detém informações e dados específicos (e científicos) para agir em situações essa (de calamidade pública) seja para estabelecer restrições ou flexibilizar as medidas já implantadas.

Em situações dessa natureza, **se for possível à Administração adotar duas ou mais medidas igualmente razoáveis, então ao Poder Judiciário é vedado dizer qual delas mais atenderia ao interesse público** (fls. 190/191-e, destaquei).

Reforça a conclusão acima o fato de que a liminar que havia sido deferida em favor do Município de Marília no mandado de segurança de que decorre o presente recurso ordinário foi suspensa pelo Supremo Tribunal Federal, oportunidade em que o seu Presidente, Ministro Luiz Fux, observou que "a ausência de isonomia, nos termos assentados pela decisão impugnada, não é capaz, por si só, de justificar a concessão de privilégio à política local do Município de Marília em detrimento do planejamento regional, editado por autoridade competente e a partir de dados técnicos e científicos" (SS 5.403/SP, DJe de 02/02/2021).

Superior Tribunal de Justiça

Ante o exposto, NEGO PROVIMENTO ao recurso ordinário.

É como voto.

