



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

Registro: 2021.0000538570

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2058985-93.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE LIMEIRA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE LIMEIRA.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), CARLOS BUENO, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, JOÃO CARLOS SALETTI E FRANCISCO CASCONI.

São Paulo, 7 de julho de 2021.

RENATO SARTORELLI
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2058985-93.2021.8.26.0000

REQUERENTE: PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO.

REQUERIDOS: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE LIMEIRA; PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE LIMEIRA.

EMENTAS:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 6.500, DE 30 DE NOVEMBRO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE LIMEIRA, QUE 'ESTABELECE AS IGREJAS E OS TEMPLOS DE QUALQUER CULTO COMO ATIVIDADE ESSENCIAL EM PERÍODOS DE CALAMIDADE PÚBLICA' - DIPLOMA NORMATIVO EDITADO NO CONTEXTO DA CRISE SANITÁRIA PROVOCADA PELO NOVO CORONAVÍRUS - ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA CONJUNTA E PERMANENTE DE TODAS AS PESSOAS POLÍTICAS DA FEDERAÇÃO PARA QUESTÕES DE SAÚDE PÚBLICA E COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2058985-93.2021.8.26.0000

PARA DISPOR SOBRE PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE - ARTIGOS 23, INCISO II, E 24, INCISO XII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - SITUAÇÃO EXCEPCIONAL IMPOSTA PELA PANDEMIA DA COVID-19 QUE EXIGE A ADOÇÃO DE MEDIDAS COORDENADAS - AUSÊNCIA DE INTERESSE MERAMENTE LOCAL DO MUNICÍPIO PARA FLEXIBILIZAR REGRAMENTO REGIONAL - OFENSA AO PACTO FEDERATIVO - RECONHECIMENTO - VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 1º E 144, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE PARA CONFERIR INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO PAULISTA”.

“Ainda que seja permitido ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal), não há espaço para inovações naquilo que o Estado já definiu no exercício de sua



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2058985-93.2021.8.26.0000

competência legislativa, tampouco sendo lícito ao Município ir além daquelas proposições normativas”.

“O artigo 222, inciso III, da Carta Paulista preconiza a necessidade de integração das ações e serviços de saúde com base na regionalização, o que reforça a necessidade de implementação de medidas coordenadas e da observância dos regramentos estaduais, descabendo cogitar de interesse meramente local quando se está diante de uma pandemia mundial de graves proporções”.

VOTO Nº 33.529

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo em face da Lei nº 6.500, de 30 de novembro de 2020, do Município de Limeira, que *“estabelece as igrejas e os templos de qualquer culto como atividade essencial em períodos de calamidade pública”*, apontando violação aos artigos 111, 144, 219, parágrafo único, 1, e 222,



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2058985-93.2021.8.26.0000

inciso III, todos da Constituição Estadual, além dos artigos 24, inciso XII, §§ 1º a 4º, 37, 196 e 198, da Carta da República.

Sustenta o requerente, em apertada síntese, que a norma impugnada autorizou a realização irrestrita de missas, cultos e demais atividades religiosas de caráter coletivo, implicando abrandamento da quarentena em desacordo com os parâmetros da fase vermelha do Plano São Paulo, malferindo o princípio federativo. Argumenta, em acréscimo, que, embora as atividades religiosas estejam incluídas no rol de atividades essenciais, nos termos do Decreto Estadual nº 65.541/2021, a realização de cultos, missas e demais atividades religiosas de caráter coletivo foi proibida, a título emergencial, no período de 15 a 30 de março de 2021, conforme o artigo 2º, inciso II, “a”, do Decreto Estadual nº 65.563/2021. Pondera, em complementação, que aos Municípios não é autorizado afastar-se das diretrizes estabelecidas pela União e pelo Estado para proteção à saúde decorrente da pandemia, cabendo-lhes apenas suplementá-las para o fim de intensificar o nível de proteção, mediante a edição de atos normativos que venham a torná-las eventualmente mais restritivas. Alega, ainda, que o abrandamento das medidas de distanciamento social, em descompasso com as orientações da comunidade científica seguidas pelo Plano São Paulo, coloca em risco os direitos



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2058985-93.2021.8.26.0000

fundamentais de proteção à vida e à saúde, além de não atender normas de prevenção, precaução e motivação, acenando com a ausência de razoabilidade do diploma normativo hostilizado uma vez que substitui estratégia reputada adequada para preservar o maior número de vidas por providência que arrefece inegavelmente o êxito no combate à epidemia . Enfatizando, no mais, que se encontram presentes os pressupostos do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora**, insiste, em caráter liminar, na suspensão da eficácia da Lei nº 6.500, de 30 de novembro de 2020, do Município de Limeira, declarando-se, a final, a sua inconstitucionalidade ou, alternativamente, seja *“aplicada a técnica de decisão conforme a Constituição ao referido ato normativo, a fim de que a autorização de reabertura e funcionamento da atividade nele contemplada observe o tempo e o modo estabelecidos na legislação estadual; ou, ainda, (iii) declarar a nulidade parcial sem redução de texto da lei, excluindo a possibilidade da realização de cultos, missas e demais atividades religiosas de caráter coletivo”* (cf. fls. 44/45).

Concedida a liminar pelo eminente Desembargador Artur Marques, o Prefeito do Município de Limeira prestou informações, aduzindo que o Decreto Federal nº 10.282/2020 classificou como essenciais as atividades religiosas de qualquer natureza, aduzindo que não havia



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2058985-93.2021.8.26.0000

impedimento para a edição da norma impugnada porquanto o Município de Limeira encontrava-se na fase verde do Plano São Paulo, momento em que a realização de atividades religiosas coletivas era permitida. Defendeu, de resto, a competência dos Municípios para legislar sobre proteção e defesa da saúde, asseverando que o Decreto Municipal nº 92, de 19 de março de 2021, recepcionou as regras estabelecidas pelo Governo Estadual decretando a extensão da quarentena. Busca, por isso, a improcedência da ação direta (*cf. fls. 174/181*).

O Presidente da Câmara Municipal, por sua vez, aderiu aos fundamentos da inicial, reconhecendo a contrariedade ao texto constitucional (*cf. fls. 217/227*).

A Procuradora Geral do Estado concluiu pela inconstitucionalidade do diploma municipal vergastado, por violação à repartição constitucional de competências, sobrepondo-se à regulamentação da União e do Estado sob o pretexto de exercer competência suplementar, apartando-se das diretrizes estaduais (*cf. fls. 231/246*).

A douta Procuradoria Geral de Justiça, em seu parecer, insistiu na procedência da ação direta, reiterando os termos da inicial (*fls. 250/267*).



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2058985-93.2021.8.26.0000

É o relatório.

A ação é de ser julgada procedente.

O texto impugnado tem o seguinte teor, **verbis**:

“Art. 1º Esta Lei estabelece as igrejas e templos de qualquer culto como atividade essencial em períodos de calamidade pública no município de Limeira - SP, sendo vedada a determinação de fechamento total de tais locais.

Parágrafo único. Poderá ser realizada a limitação do número de pessoas presentes em igrejas e templos, de acordo com a gravidade da situação e desde que por decisão devidamente fundamentada da autoridade competente, devendo ser mantida a possibilidade de atendimento presencial em tais locais.

Art. 2º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no que couber.

Art. 3º As despesas com a presente Lei decorrerão por conta de verbas próprias do orçamento vigente, suplementadas se necessário.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação” (cf. fl. 54).

Em que pese a autonomia dos Municípios para editar normas locais e se auto-organizarem, a



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2058985-93.2021.8.26.0000

competência que lhes foi outorgada não é absoluta, sujeitando-se aos limites e contornos definidos pela Lei Maior e pela respectiva Constituição Estadual, inclusive no que diz respeito às regras de repartição de competência dos entes federados que norteiam o pacto federativo, de observância compulsória em razão da simetria e da norma contida no artigo 144 da Carta Bandeirante.

Nesse particular, não é ocioso consignar que a ação direta de inconstitucionalidade proposta perante o Tribunal de Justiça diz respeito a eventual afronta à Constituição Estadual, admitindo-se, porém, o controle de constitucionalidade com base em normas da Constituição Federal de observância obrigatória, as quais refletem o inter-relacionamento entre os Poderes - *a exemplo do federalismo e das regras de competências legislativas* -, ainda que não incorporadas expressamente ao ordenamento constitucional do respectivo Estado-membro, **verbis**:

“O Supremo Tribunal Federal firmou sua orientação no sentido de que o controle de constitucionalidade por via de ação direta, quando exercido pelos Tribunais de Justiça, deve limitar-se a examinar a validade das leis estaduais/municipais à luz da



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2058985-93.2021.8.26.0000

Constituição do Estado. No controle abstrato, apenas esta Corte pode usar como parâmetro a Carta Federal (CRFB/1988, art. 102, I e § 1º; Lei nº 9.882/99, art. 1º, parágrafo único, I). Nessa linha, vejam-se, dentre outros: RE 421.256, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; ADI 347, Rel. Min. Joaquim Barbosa; ADI 508, Rel. Min. Sydney Sanches.

Nada impede, porém, que o Tribunal de Justiça fundamente suas conclusões em norma constitucional federal que seja 'de reprodução obrigatória' pelos Estados-membros. Assim se qualificam as disposições da Carta da República que, por pré-ordenarem diretamente a organização dos Estados-membros, do Distrito Federal e/ou dos Municípios, ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais - afinal, se sua absorção é compulsória, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local"



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2058985-93.2021.8.26.0000

(AgR. na Rcl. nº 19.067/RN, Relator Ministro Roberto Barroso - grifo nosso).

Esse entendimento foi ratificado pelo Plenário da Suprema Corte, em sede de repercussão geral, **verbis**:

“Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Parâmetro de controle. Regime de subsídio. Verba de representação, 13º salário e terço constitucional de férias. 1. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Precedentes” (RE nº 650.898/RS, Relator Ministro Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Ministro Roberto Barroso, julgado em 01/02/2017).

Pois bem.

Como se sabe, desde que foi



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2058985-93.2021.8.26.0000

declarada a pandemia do novo coronavírus pela Organização Mundial da Saúde – OMS, uma série de medidas vêm sendo adotadas pelas três esferas da federação para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional.

Nesse aspecto, impõe-se ao poder público o dever de assegurar o direito fundamental à saúde, incumbindo a todas as pessoas políticas uma atuação administrativa conjunta e permanente (*artigo 23, inciso II, da Constituição Federal*), cabendo à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência legislativa concorrente para dispor sobre proteção e defesa da saúde (*artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal*), de acordo com o princípio da predominância de interesses.

Dentro do sistema de repartição vertical de competências, a atuação da União circunscreve-se à edição de **normas gerais** (*artigo 24, § 1º, da CF*), cabendo aos Estados e ao Distrito Federal complementar a legislação federal, expedindo normas específicas de acordo com as peculiaridades regionais.

Demais disso, o constituinte federal conferiu aos Municípios a possibilidade de “*legislar sobre assuntos de interesse local*” e “*suplementar a legislação federal*”



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2058985-93.2021.8.26.0000

*e a estadual no que couber” (artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal), **devendo suas leis guardar compatibilidade com as normas editadas pelos demais entes da federação.***

Sobre o assunto, o Ministro Alexandre de Moraes ensina que “o art. 30, II, da Constituição Federal preceitua *caber ao município complementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não ocorria na Constituição anterior, **podendo o município suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, embora não podendo contraditá-las, inclusive nas matérias previstas no art. 24 da Constituição de 1988.** Assim, a Constituição Federal prevê a chamada competência complementar dos municípios, consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local” (Direito Constitucional, 20ª edição, Editora Atlas, pág. 293 - grifo nosso).*

Vale dizer, ainda que seja permitido ao Município “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2058985-93.2021.8.26.0000

*(artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal), **não há espaço para inovações naquilo que o Estado já definiu no exercício de sua competência legislativa, tampouco sendo lícito ao Município ir além daquelas proposições normativas.***

Na lição de Fernanda Dias Menezes de Almeida, “o problema nuclear da repartição de competências na Federação reside na partilha da competência legislativa, pois é através dela que se expressa o poder político cerne da autonomia das unidades federativas. De fato, é na capacidade de estabelecer as leis que vão reger as suas próprias atividades, sem subordinação hierárquica e sem a intromissão das demais esferas de poder, que se traduz fundamentalmente a autonomia de cada uma dessas esferas. Autogovernar-se não significa outra coisa senão ditar-se as próprias regras. (...) Está aí bem nítida a ideia que se quer transmitir: **só haverá autonomia onde houver a faculdade legislativa desvinculada da ingerência de outro ente autônomo.** Assim, guarda a subordinação apenas ao poder soberano no caso o poder constituinte, manifestado através de sua obra, a Constituição -, cada centro de poder autônomo na Federação deverá necessariamente ser dotado da competência de criar o direito aplicável à respectiva órbita. E porque é a Constituição que faz a partilha, tem-se como



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2058985-93.2021.8.26.0000

*consequência lógica que **a invasão não importa por qual das entidades federadas do campo da competência legislativa de outra resultará sempre na inconstitucionalidade da lei editada pela autoridade incompetente.** Isso tanto no caso de usurpação de competência legislativa privativa, como no caso de inobservância dos limites constitucionais postos à atuação de cada entidade no campo da competência legislativa concorrente” (Competências na Constituição de 1988, 3ª edição, Atlas, pág. 97 - grifos nossos).*

É importante consignar que a jurisprudência da Suprema Corte tem reconhecido a existência de ofensa direta ao texto constitucional quando se tratar de invasão de competência legislativa de outro ente da federação, procedendo-se ao cotejo de normas infraconstitucionais apenas para demonstração da interferência normativa indevida, descabendo cogitar de inconstitucionalidade reflexa, **verbis**:

**“COTEJO ENTRE LEI
COMPLEMENTAR ESTADUAL E LEI
COMPLEMENTAR NACIONAL -
INOCORRÊNCIA DE OFENSA
MERAMENTE REFLEXA - A
USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA
LEGISLATIVA, QUANDO PRATICADA
POR QUALQUER DAS PESSOAS**



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2058985-93.2021.8.26.0000

ESTATAIS, QUALIFICA-SE COMO ATO DE TRANSGRESSÃO CONSTITUCIONAL.

- A Constituição da República, nos casos de competência concorrente (CF, art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal, os Estados-membros e o Distrito Federal (RAUL MACHADO HORTA, 'Estudos de Direito Constitucional', p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas entre essas pessoas estatais, cabendo, à União, estabelecer normas gerais (CF, art. 24, § 1º), e, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, exercer competência suplementar (CF, art. 24, § 2º). Doutrina. Precedentes.

- Se é certo, de um lado, que, nas hipóteses referidas no art. 24 da Constituição, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, para, assim, invadir, de modo inconstitucional, a esfera de competência normativa dos Estados-membros, não é menos exato, de



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2058985-93.2021.8.26.0000

outro, que o Estado-membro, em existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais (como a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, consubstanciada na Lei Complementar nº 80/94), não pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade. A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política. Precedentes” (ADI nº 2.903, Relator Ministro Celso de Mello).

No mesmo sentido, **verbis**:

“Normas infraconstitucionais. Dispositivos que, na verdade, não foram indicados como parâmetro de controle, mas apenas para demonstrar que a União já exerceu sua competência legislativa privativa sobre a matéria; e que os entes federativos não podem dispor de forma contrária à



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2058985-93.2021.8.26.0000

legislação federal. Preliminar de carência da ação rejeitada também sob esse aspecto” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2110503-93.2019.8.26.0000, Relator Desembargador Ferreira Rodrigues).

Feitas essas considerações, cumpre registrar que o legislador federal, no exercício de sua atribuição constitucional e diante da crise sanitária decorrente da Covid-19, editou a Lei nº 13.979/2020 prevendo a possibilidade de imposição de quarentena pelos gestores locais de saúde, e o Decreto nº 10.282/2020 (*e posteriores alterações*) para definir os serviços públicos e as atividades essenciais que permaneceriam em funcionamento, ao passo que no plano estadual o Governo Paulista editou o Decreto nº 64.881, de 22 de março de 2020, suspendendo, dentre outros, o atendimento presencial do comércio em geral com o objetivo de evitar a proliferação do coronavírus.

Não se pode, ainda, olvidar que o Chefe do Poder Executivo Bandeirante, por meio do denominado “*Plano São Paulo*” (*Decreto Estadual nº 64.994, de 28 de maio de 2020 e posteriores modificações*), implementou uma série de estratégias de retorno gradual das atividades não essenciais, flexibilizando a quarentena e



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2058985-93.2021.8.26.0000

priorizando setores com vulnerabilidade econômica e empregatícia, dividindo o Estado em dezessete Departamentos Regionais de Saúde, categorizados segundo uma escala de cinco níveis de abertura econômica que refletem as condições epidemiológicas e estruturais da saúde de determinada região (*fases 1 vermelha, 2 laranja, 3 amarela, 4 verde e 5 azul*), autorizando-se a reabertura de alguns setores a depender da fase em que se encontra.

Referidas classificações correspondem a diferentes graus de restrição de serviços e atividades consideradas não essenciais, começando desde a proibição total para atendimento presencial do comércio (*fase 1 vermelha, de alerta máximo*), passando pelas restrições de ocupação limitada e horário reduzido de funcionamento (*fases 2 laranja, 3 amarela e 4 verde*), até a liberação de todas as atividades com protocolos (*fase 5 azul*).

Confira-se, a respeito, o quadro de evolução das fases do Plano São Paulo¹:

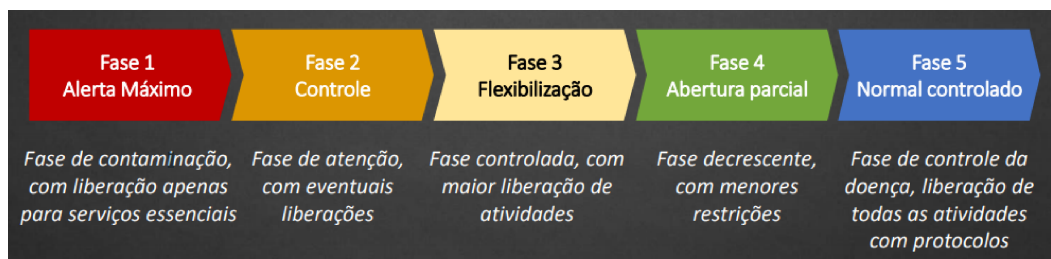
¹ Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/PlanoSP-apresentacao-v2.pdf>.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2058985-93.2021.8.26.0000



Cabe, ainda, não perder de vista que o Decreto Estadual nº 65.541, de 1º de março de 2021, acrescentou as atividades religiosas de qualquer natureza ao rol de atividades consideradas essenciais, obedecidas as determinações sanitárias (*item 7 do § 1º do artigo 2º do Decreto nº 64.881/2020*), sendo certo que as **atividades religiosas coletivas** não são permitidas durante a fase vermelha do Plano São Paulo, nos termos do artigo 5º, § 1º-A, item 1, do Decreto Estadual nº 64.994, de 28 de maio de 2020, com a redação dada pelo Decreto Estadual nº 65.613, de 09 de abril de 2021, *verbis*:

“Artigo 5º - As condições epidemiológicas e estruturais a que alude o artigo 3º deste decreto determinarão a classificação das áreas de abrangência dos Departamentos Regionais de Saúde do Estado em quatro fases, denominadas vermelha, laranja, amarela e verde, de acordo com a combinação de indicadores



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2058985-93.2021.8.26.0000

de que trata o Anexo II deste decreto.

(...)

*§ 1º-A - Nas áreas de abrangência dos Departamentos Regionais de Saúde do Estado **classificadas na fase vermelha** a que alude o 'caput' deste artigo, além do disposto no Anexo III deste decreto, observar-se-á o seguinte:*

***1. vedação de realização presencial de cultos, missas e demais atividades religiosas de caráter coletivo**”.*

Demais disso, no recente período de 18 de abril a 30 de junho de 2021, todo o Estado de São Paulo permaneceu em transição da fase vermelha para a fase laranja, possibilitando-se o retorno gradual das atividades religiosas presenciais individuais e coletivas, com até 25% da capacidade de ocupação, observados todos os protocolos sanitários de biossegurança (*Decreto Estadual nº 65.792, de 11 de junho de 2021*).

Sucedeu que o ato normativo impugnado instituiu hipótese de flexibilização das normas regionais, permitindo a realização de atividades religiosas coletivas em períodos de calamidade pública **sem fazer qualquer ressalva às classificações e aos regramentos do**



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2058985-93.2021.8.26.0000

Plano São Paulo previstas para a sua região, desbordando dos limites da competência legislativa suplementar do Município e malferindo os artigos 1º e 144, ambos da Constituição Estadual.

Sobre o assunto, o Plenário do E. Supremo Tribunal Federal deliberou pela **preservação da atribuição de cada esfera de governo quanto à edição de normas específicas de controle à pandemia**, em homenagem ao pacto federativo (*Medida Cautelar na ADI nº 6.341, Relator designado Ministro Edson Fachin*), reconhecendo a legitimidade de providências normativas e administrativas implementadas pelos Estados, que podem regulamentar a matéria de acordo com o interesse regional.

A isso acresça-se que o artigo 222, inciso III, da Carta Paulista² preconiza a necessidade de integração das ações e serviços de saúde com base na regionalização, o que reforça a necessidade de adoção de medidas coordenadas e de observância aos regramentos estaduais, descabendo cogitar de interesse meramente local

² “**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”.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2058985-93.2021.8.26.0000

quando se está diante de uma pandemia mundial de graves proporções.

Essa questão, aliás, foi recentemente submetida ao crivo do E. Supremo Tribunal Federal que, em sessão plenária realizada em 08/04/2021, por maioria de votos, julgou improcedente a ADPF nº 811/SP ajuizada pelo Diretório Nacional do Partido Social Democrático (PSD) contra o artigo 2º, II, “a”, do Decreto n. 65.563, de 12.3.2021, do Estado de São Paulo, que vedou a realização de cultos, missas e demais atividades religiosas de caráter coletivo, sob o argumento de que são válidos e constitucionais os atos de Governadores e Prefeitos que permitem a abertura ou determinam o fechamento de igrejas, templos e demais estabelecimento religiosos durante a pandemia da Covid-19 (*acórdão ainda não disponível*).

Ao apreciar a medida cautelar objeto da ADPF nº 811/SP, submetida posteriormente ao referendo do Plenário do STF, ponderou o Ministro Relator Gilmar Mendes que *“é patente reconhecer que as medidas de restrição à realização de cultos coletivos, por mais duras que sejam, são não apenas adequadas, mas necessárias ao objetivo maior de realização da proteção da vida e do sistema de saúde. Por fim, ainda com o objetivo de preservar a*



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2058985-93.2021.8.26.0000

integridade da jurisprudência deste STF, destaca-se que há decisões monocráticas dos ministros deste STF que reconheceram que as restrições de realização de cultos, missas e outras atividades religiosas coletivas determinadas podem ser determinadas por decretos municipais e estaduais e podem se mostrar medidas adequadas, necessárias e proporcionais para o enfrentamento da emergência de saúde pública”.

Na mesma diretriz, **verbis**:

“MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. DECISÕES DE ORIGEM QUE SUSPENDEM PARCIALMENTE RESTRIÇÕES PREVISTAS EM DECRETO ESTADUAL À REALIZAÇÃO DE ATIVIDADES RELIGIOSAS PRESENCIAIS. ALEGADO RISCO À SAÚDE PÚBLICA. FUMUS BONI IURIS. JURISPRUDÊNCIA DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ATO NORMATIVO EDITADO EM CONFORMIDADE COM AS COMPETÊNCIAS DO ESTADO-MEMBRO E EMBASADO EM EVIDÊNCIAS TÉCNICO-CIENTÍFICAS. PROPORCIONALIDADE. MEDIDA



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2058985-93.2021.8.26.0000

CAUTELAR DEFERIDA.

(...)

o Supremo Tribunal Federal tem seguido essa compreensão, forte no entendimento de que a competência da União para legislar sobre assuntos de interesse geral não afasta a incidência das normas estaduais e municipais expedidas com base na competência legislativa concorrente, devendo prevalecer aquelas de âmbito regional, quando o interesse sob questão for predominantemente de cunho local. Trata-se da jurisprudência já sedimentada neste Tribunal, no sentido de que, em matéria de competência federativa concorrente, deve-se respeitar a denominada predominância de interesse. Parece ser essa a hipótese em análise nestes autos, segundo os precedentes e lições aqui expostos. Isto porque, o Decreto implementado pelo Governador do Estado de Pernambuco (Decreto Estadual nº 50.433, de 15/03/2021) apresenta fundamentação idônea, relacionada à necessidade de contenção da circulação do novo coronavírus ante à elevada taxa de



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2058985-93.2021.8.26.0000

ocupação dos leitos de UTI existentes no Estado (doc. 10). Assim, trata-se de ato normativo expedido no exercício de competência legítima do Estado-membro, conforme já reconhecido pelo Plenário desta Corte, e que, ao menos neste juízo provisório, não se mostra desproporcional ou irrazoável, visto que restringe a realização de atividades religiosas no grau estritamente necessário ao enfrentamento da pandemia da Covid-19 e de modo temporário” (SS nº 5.476 MC/PE, Relator Ministro Luiz Fux).

Lembre-se, a respeito do assunto, que este C. Órgão Especial tem afastado a competência dos Municípios para editar medidas menos restritivas de combate à pandemia, não podendo flexibilizar normas estaduais, **verbis**:

“Ação direta de inconstitucionalidade – Decreto Municipal que estabelece medidas menos restritivas a respeito da quarentena - Normatização municipal para enfrentamento da pandemia do COVID-19, que suplementam as regras estaduais, não podendo flexibilizá-las, tampouco



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2058985-93.2021.8.26.0000

abrandá-las - Precedentes do Supremo Tribunal Federal - Ação julgada procedente, para dar interpretação conforme os preceitos indicados”
(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2017894-23.2021.8.26.0000, Relator Desembargador Moreira Viegas - Data do Julgamento: 09/06/2021).

“Ação direta. Decreto n. 8.923, de 22.04.2020, do Município de Guaratinguetá, que estabelece medidas locais a respeito da quarentena. Cabimento da via eleita. Normatização municipal, em matéria de medidas restritivas adotadas para enfrentamento da pandemia do COVID-19, que suplementam as regras estaduais e que, por isso, não podem flexibilizá-las. Precedentes da Suprema Corte. Ação julgada procedente, para declarar inconstitucional, com efeito ex tunc, o inciso III do art. 6º e o art. 7º do Decreto 8.923, e para dar interpretação conforme ao artigo 8º do mesmo diploma” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2088084-45.2020.8.26.0000, Relator Desembargador Claudio Godoy - Data do



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2058985-93.2021.8.26.0000

Julgamento: 28/10/2020).

A conclusão, portanto, é de que o ato normativo objurgado violou o pacto federativo, traduzindo infringência aos artigos 1º e 144 da Carta Paulista, o que conduz ao decreto de procedência da ação direta para acolher o pedido alternativo formulado pelo requerente à fl. 44, item ii, da exordial, conferindo-se interpretação conforme à Constituição Estadual.

Ante o exposto, julgo procedente a presente ação direta para conferir à Lei nº 6.500, de 30 de novembro de 2020, do Município de Limeira interpretação conforme à Constituição Paulista, a fim de que a autorização de reabertura e funcionamento da atividade nela contemplada observe o tempo e o modo estabelecidos pela legislação estadual, com efeito **ex tunc**. Comunique-se oportunamente à Prefeitura e à Câmara Municipal, nos termos do artigo 25 da Lei nº 9.868/1999.

RENATO SARTORELLI

Relator

Assinatura Eletrônica