



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

Registro: 2021.0000382922

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2102408-40.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CRUZEIRO e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CRUZEIRO.

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), FERRAZ DE ARRUDA, 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, ARTUR MARQUES, CAMPOS PETRONI, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI E FRANCISCO CASCONI.

São Paulo, 19 de maio de 2021.

RENATO SARTORELLI
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2102408-40.2020.8.26.0000

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

REQUERIDOS: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CRUZEIRO,
PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CRUZEIRO

EMENTAS:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 4.918, DE 24 DE ABRIL DE 2020, DO MUNICÍPIO DE CRUZEIRO, QUE 'DISPÕE SOBRE O FUNCIONAMENTO EXCEPCIONAL DO COMÉRCIO LOCAL PARA FINS ESPECÍFICOS DE RECEBIMENTO DE PAGAMENTOS DE PARCELAS DE COMPRAS REALIZADAS POR CREDIÁRIO DA LOJA, OS CHAMADOS CARNÊS' E RESPECTIVO DECRETO REGULAMENTADOR - DIPLOMAS NORMATIVOS EDITADOS 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



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2102408-40.2020.8.26.0000

E COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL 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”.

“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 a União ou o Estado já definiram no exercício de suas competências legislativas,



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2102408-40.2020.8.26.0000

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”.

V O T O Nº 33.348

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo em face da Lei nº 4.918, de 24 de abril de 2020, do Município de Cruzeiro, que *"dispõe sobre o funcionamento excepcional do comércio local para fins específicos de recebimento de pagamentos de parcelas de compras realizadas por crediário da loja, os chamados carnês"*, e, por arrastamento, do Decreto Municipal nº 59, de 24 de abril de 2.020, apontando violação aos artigos 5º, 21, 37, 111, 144,



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2102408-40.2020.8.26.0000

219, parágrafo único, 1, e 222, inciso III, todos da Constituição Estadual, além dos artigos 24, inciso XII, 30, inciso II, 37, 196 e 198, da Carta da República.

Sustenta o requerente, em apertada síntese, que as normas impugnadas contrariam a competência normativa estadual, estando em descompasso com os princípios de razoabilidade, proporcionalidade, precaução e prevenção, pois o Governo Paulista só admite o funcionamento de estabelecimentos e serviços desde que não envolva atendimento presencial ao público, inexistindo qualquer exclusão relativa ao recebimento de parcelas de vendas já realizadas por meio de crediário próprio da loja. Argumenta, em acréscimo, que o Governador do Estado de São Paulo, dentro do exercício da competência legislativa concorrente e no campo autorizado pela Lei Federal nº 13.979/2020, editou o Decreto nº 64.881/2020, determinando a quarentena em todo o território bandeirante, sendo certo que a permissão de atendimento presencial ao público para "*recebimento de pagamento*" afronta diretamente mandamento expresso dos órgãos estaduais competentes, reabrindo, na prática, o comércio não essencial, com evidente dificuldade de fiscalização. Defende, ainda, que o Município não está autorizado a afastar-se das diretrizes estabelecidas pela União e pelo Estado de São Paulo para proteção à saúde decorrente



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2102408-40.2020.8.26.0000

da pandemia, cabendo-lhe apenas suplementá-las nos termos do art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal para o fim de intensificar o nível de proteção por elas estabelecido, mediante a edição de atos normativos que venham a torná-las eventualmente mais restritivas, aduzindo que qualquer atividade legiferante municipal destinada a tratar de quarentena deve estar embasada em evidências científicas ou em análises técnicas sobre informações estratégicas de saúde. Alega, no mais, que os atos normativos hostilizados contrariam o pacto federativo, invadindo a esfera de competência legislativa da União e do Estado em matéria de saúde, nada recomendando que as medidas de contenção da propagação do vírus sejam flexibilizadas, ao menos neste momento, sem uma atuação integrada e coordenada no âmbito estadual. 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 4.918, de 24 de abril de 2020, e do Decreto nº 59/2020, ambos do Município de Cruzeiro, declarando-se, a final, a sua inconstitucionalidade.

Concedida a liminar, a Procuradora Geral do Estado concluiu pela inconstitucionalidade dos diplomas municipais hostilizados, por violação à repartição constitucional de competências, sobrepondo-se à regulamentação da União e do Estado sob o pretexto de



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2102408-40.2020.8.26.0000

exercer competência suplementar, apartando-se das diretrizes trazidas pelo Decreto Estadual nº 64.994/2020 (cf. fls. 107/121).

O Prefeito do Município de Cruzeiro e o Presidente da Câmara Municipal deixaram transcorrer, *in albis*, o prazo para manifestação (cf. fl. 132).

A douta Procuradoria Geral de Justiça, em seu parecer, insistiu na procedência da ação direta, reiterando os termos da inicial (fls. 135/151).

É o relatório.

A ação é de ser julgada procedente.

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

Lei nº 4.918, de 24 de abril de 2020, do Município de Cruzeiro:

***“Art. 1º. Autorizar ao comércio varejista local, a abertura de sus portas em caráter excepcional, apenas e tão somente para possibilitar o recebimento de parcelas de vendas já realizadas por meio de crediário próprio da loja, os chamados 'carnês'.*”**



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2102408-40.2020.8.26.0000

Art. 2º. O representante legal da empresa ou empresário interessado deverá assinar um termo de responsabilidade, junto ao setor de fiscalização da Prefeitura Municipal de Cruzeiro, assumindo o compromisso de cumprir os termos desta Lei.

§ 1º. A empresa ou empresário interessado deverá afixar cópia do termo de responsabilidade indicado no caput, devidamente assinado, à frente de seu estabelecimento, a fim de dar publicidade ao ato.

§ 2º. A abertura do estabelecimento ficará restrita aos fins colimados nesta Lei, sujeitando o infrator aos rigores da Lei, com imposição de multa e cassação de alvará.

§ 3º. A abertura de meia porta é permitida unicamente para recebimento de carnês, não podendo realizar venda no local.

Art. 3º. A empresa deverá organizar as filas para que não tenham aglomerações seguindo as orientações do Decreto Estadual e do Decreto Municipal, pertinentes aos assuntos.

Art. 4º. Esta lei entrará em vigor da data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário” (cf. fls. 64/65).

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



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2102408-40.2020.8.26.0000

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 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



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2102408-40.2020.8.26.0000

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

Esse entendimento foi ratificado
pelo Tribunal Pleno da Suprema Corte, em sede de



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2102408-40.2020.8.26.0000

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 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.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2102408-40.2020.8.26.0000

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 suplementar 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 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.**



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2102408-40.2020.8.26.0000

Sobre o assunto, o Ministro Alexandre de Moraes ensina que “o art. 30, II, da Constituição Federal preceitua caber ao município suplementar 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 suplementar 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” (artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal), **não há espaço para inovações naquilo que a União ou o Estado já definiram no exercício de suas competências legislativas, tampouco sendo lícito ao Município ir além daquelas proposições normativas.**



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2102408-40.2020.8.26.0000

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 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



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2102408-40.2020.8.26.0000

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
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-



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2102408-40.2020.8.26.0000

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 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,



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2102408-40.2020.8.26.0000

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 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



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2102408-40.2020.8.26.0000

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 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.



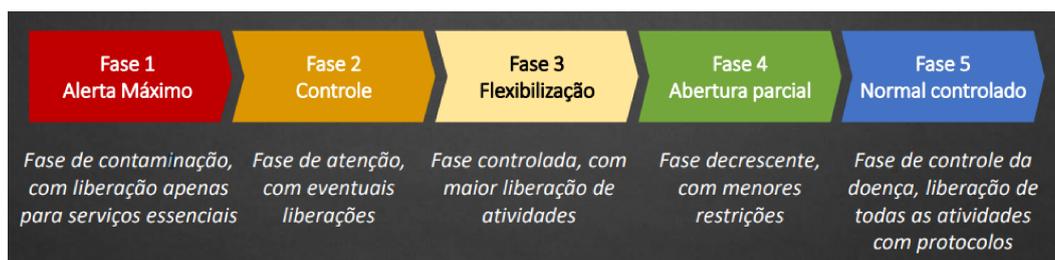
PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2102408-40.2020.8.26.0000

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:



Sucedem que o ato normativo impugnado e seu respectivo decreto regulamentador (*fls. 67/68*) instituíram hipótese de flexibilização das normas regionais, permitindo o funcionamento excepcional do comércio local durante a quarentena, ainda que para fins específicos de recebimento de pagamentos de compras realizadas por

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 2102408-40.2020.8.26.0000

credenciário, sem fazer qualquer ressalva às classificações e aos regramentos do 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 da observância dos 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 2102408-40.2020.8.26.0000

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

Destaco, a propósito, o entendimento sufragado pelo E. Supremo Tribunal Federal, **verbis**:

“RECLAMAÇÃO. CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA. CONFLITO ENTRE DECRETOS ESTADUAL E MUNICIPAL ACERCA DA DETERMINAÇÃO DE FECHAMENTO DE ESTABELECIMENTO COMERCIAL. ALEGADA OFENSA À SUMÚLA VINCULANTE 38. AUSÊNCIA DE ESTRITA ADERÊNCIA. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL DE PANDEMIA DA COVID-19. EFEITOS DELETÉRIOS QUE EXTRAPOLAM LIMITES TERRITORIAIS E REQUEREM MEDIDAS AMPLAS E COORDENADAS ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS. DESCARACERIZAÇÃO DO INTERESSE MERAMENTE LOCAL. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS PARA QUESTÕES DE SAÚDE PÚBLICA. ART. 23, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. TUTELA



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2102408-40.2020.8.26.0000

PROVISÓRIA DE URGÊNCIA QUE SE INDEFERE.

(...)

De fato, a SV 38 se refere expressamente ao horário de funcionamento dos estabelecimentos comerciais, pressupondo, ainda que implicitamente, situação de normalidade social. É justamente esta situação pressuposta de normalidade social que caracteriza a disciplina do funcionamento de estabelecimentos comerciais como matéria de interesse exclusivamente local. Não é esta a realidade dos correntes dias, nada obstante.

Como é sabido, o Brasil e o Mundo enfrentam hoje grave crise, decorrente da pandemia da Covid-19, cujos efeitos, por óbvio, extrapolam as fronteiras dos continentes e países. Numa tal situação, faz-se necessária, mais que nunca, a existência de harmonia e de coordenação entre as ações públicas dos diversos entes federativos, de sorte que as medidas governamentais adotadas para o enfrentamento da aludida pandemia extrapolam em muito o mero interesse



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2102408-40.2020.8.26.0000

local, referido no inciso I do art. 30 da Constituição Federal” (Rcl. nº 45.386/PB, Relator Ministro Dias Toffoli - grifei).

“RECLAMAÇÃO. CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA. CONFLITO ENTRE DECRETOS ESTADUAL E MUNICIPAL ACERCA DA DETERMINAÇÃO DE FECHAMENTO DE ESTABELECIMENTO COMERCIAL. ALEGADA OFENSA À SUMÚLA VINCULANTE 38. AUSÊNCIA DE ESTRITA ADERÊNCIA. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL DE PANDEMIA DA COVID-19. EFEITOS DELETÉRIOS QUE EXTRAPOLAM LIMITES TERRITORIAIS E REQUEREM MEDIDAS AMPLAS E COORDENADAS ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS. DESCARACERIZAÇÃO DO INTERESSE MERAMENTE LOCAL. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS PARA QUESTÕES DE SAÚDE PÚBLICA. ART. 23, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALEGAÇÃO DE OFENSA À MEDIDA CAUTELAR NA ADI 6.343/DF. INOCORRÊNCIA. REVOLVIMENTO DO CONJUNTO



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2102408-40.2020.8.26.0000

FÁTICO PROBATÓRIO. INVABILIDADE. RECLAMAÇÃO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO.

(...)

De fato, a SV 38 se refere expressamente ao horário de funcionamento dos estabelecimentos comerciais, pressupondo, a meu sentir, ainda que implicitamente, situação de normalidade social. É justamente esta situação pressuposta de normalidade social que caracteriza a disciplina do funcionamento de estabelecimentos comerciais como matéria de interesse exclusivamente local. Não é esta a realidade dos correntes dias, nada obstante.

Como é sabido, o Brasil e o Mundo enfrentam hoje grave crise, decorrente da pandemia da Covid-19, cujos efeitos, por óbvio, extrapolam as fronteiras dos continentes e países. Numa tal situação, faz-se necessária, mais que nunca, a existência de harmonia e de coordenação entre as ações públicas dos diversos entes federativos, de sorte que as medidas governamentais adotadas para o enfrentamento da aludida pandemia



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2102408-40.2020.8.26.0000

extrapolam em muito o mero interesse local, referido no inciso I do art. 30 da Constituição Federal” (Rcl. nº 40.745/RJ, Relator Ministro Luiz Fux - grifei).

Lembre-se, na mesma diretriz, precedentes da lavra deste C. Órgão Especial, **verbis**:

“Ação direta de inconstitucionalidade - Decretos Municipais que estabelecem 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 abrandá-las - Precedentes do Supremo Tribunal Federal - Ação julgada procedente, para dar interpretação conforme os preceitos indicados” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2165013-22.2020.8.26.0000, Relator Desembargador Moreira Viegas - Data do Julgamento: 17/02/2021).

“Ação direta. Decreto n. 8.923, de 22.04.2020, do Município de Guaratinguetá, que estabelece



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2102408-40.2020.8.26.0000

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 Julgamento: 28/10/2020).

A conclusão, portanto, é de que os atos normativos objurgados violaram o pacto federativo, traduzindo infringência aos artigos 1º e 144 da Carta Paulista, o que conduz ao decreto de procedência da ação direta.

Ante o exposto, julgo procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 4.918, de 24 de abril de 2020, e, por arrastamento, do Decreto Municipal nº 59, de 24 de abril de 2.020, ambos do Município



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2102408-40.2020.8.26.0000

de Cruzeiro, com efeito **ex tunc**, comunicando-se oportunamente à Prefeitura e à Câmara Municipal, nos termos do artigo 25 da Lei nº 9.868/99.

RENATO SARTORELLI

Relator

Assinatura Eletrônica