



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Registro: 2020.0000504513**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1003738-19.2020.8.26.0344, da Comarca de Marília, em que é apelante PREFEITURA MUNICIPAL DE MARILIA, é apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

**ACORDAM**, em sessão permanente e virtual da 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Deram provimento em parte ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores VERA ANGRISANI (Presidente) e CARLOS VON ADAMEK.

São Paulo, 6 de julho de 2020.

**CLAUDIO AUGUSTO PEDRASSI**

**Relator**

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Voto n° 21501**

**Apelação Cível n° 1003738-19.2020.8.26.0344**

**Apelante:** Prefeitura Municipal de Marília

**Apelado:** Ministério Público do Estado de São Paulo

**Vara de origem:** Vara da Fazenda Pública de Marília

NULIDADE DA SENTENÇA. Não observância do art. 2º da Lei Federal nº 8.437/92. Inocorrência. Possibilidade de concessão de liminar, sem a oitiva da parte contrária, em casos de urgência. Ademais questão prejudicada, ante o sentenciamento do feito. Preliminar afastada.

CERCEAMENTO DE DEFESA. Julgamento antecipado da lide. Produção desnecessária de demais provas. Documentos apresentados que são suficientes para formar o convencimento do magistrado. Preliminar rejeitada.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Competência legislativa para dispor sobre medidas de combate à pandemia causada pela covid-19 (coronavírus). Pretensão do Ministério Público para que o Município de Marília observe as diretrizes traçadas pelo Governo Estadual. Admissibilidade. Em que pese o reconhecimento do STF da competência concorrente dos entes federativos no combate à pandemia, o Município deve complementar a competência legislativa do Estado. Propagação da doença que não se restringe a assunto de interesse local. Necessidade de ações coordenadas e conjuntas do Estado de São Paulo e do Município de Marília. Necessidade de atuação estatal quanto ao fornecimento de leitos hospitalares. Possibilidade de flexibilização observadas as regras do Decreto Estadual nº 64.881, de 28/05/2020. Sentença de procedência reformada em parte. Recurso parcialmente provido.

Vistos.

Trata-se de recurso de apelação



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

interposto pela Prefeitura Municipal de Marília contra a r. sentença de fls. 280/287 que julgou procedente esta ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, condenado a Municipalidade a obrigação de fazer, consistente em cumprir, por meio da Administração local, as disposições constantes do Decreto Estadual nº 64.881/20 e todas as disposições emanadas pelas autoridades sanitárias do Governo do Estado de São Paulo no que se refere à pandemia do Covid-19 (Coronavírus), enquanto perdurarem seus efeitos, devendo o ente público proceder a orientação à população, fiscalização, execução e cumprimento das determinações legais vigentes, na forma do art. 18, IV, "a", da Lei Federal nº 8.080/90, sob pena de multa diária fixada em R\$ 100.000,00, reversível em proveito do Fundo Estadual de Reparação de Interesses Difusos Lesados, sem prejuízo de eventual responsabilidade civil e administrativa cabível.

Recorre o Município de Marília (fls. 309/328), alegando a preliminar de nulidade da sentença pela não observância do art. 2º da Lei Federal nº 8.437/92, pela falta de oportunidade de realização de provas e de apresentação da contestação. No mérito, defende a autonomia municipal para legislar sobre a matéria; que a quarentena linear sem critério é abusiva, revertendo-se em abuso de poder; que o STF reconheceu a competência concorrente do Município para legislar sobre a questão, dentro de seu âmbito de atuação, seguindo os protocolos emanados do Ministério da Saúde; que no Município de Marília há 29 casos de contaminados e 1 óbito, não havendo necessidade de se adotar no âmbito local as medidas extremas adotadas no âmbito estadual.

O Ministério Público apresentou contrarrazões às fls. 333/368, pugnando pela manutenção da



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

decisão.

A D. Procuradoria Geral de Justiça ofertou parecer às fls. 389/399, pelo provimento parcial do recurso.

**É o relatório.**

1. Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face da Prefeitura Municipal de Marília, objetivando que a Administração Municipal cumpra as disposições constantes no Decreto Estadual nº 64.881/20 no que se refere à pandemia da Covid-19 (coronavírus).

A r. sentença julgou procedente o pedido, insurgindo-se o Município por meio do presente recurso.

2. De início, afasta-se a preliminar de nulidade da sentença.

Note-se que é possível a concessão da tutela de urgência, sem observância da oitiva prévia da parte contrária, em razão da urgência da situação.

De fato, o art. 2º da Lei Federal nº 8.437/92 assim dispõe:

Art. 2º No mandado de segurança coletivo e na ação civil pública, a liminar será concedida, quando cabível, após a audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deverá se pronunciar no prazo de setenta e duas horas.

No caso dos autos, o Município, em 1º



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de abril de 2020, tinha intenção de flexibilizar as medidas restritivas impostas pela quarentena e reabrir o comércio, evidenciando a urgência da situação (combate à pandemia), não sendo prudente prorrogar a decisão a respeito da liminar pleiteada, em razão do bem jurídico protegido (saúde e vida dos munícipes).

Neste sentido, a jurisprudência do STJ permite a mitigação do dispositivo legal acima citado, assim dispondo:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROPOR AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TRATAMENTO DE SAÚDE. RAZÕES DO AGRAVO QUE NÃO IMPUGNAM, ESPECIFICAMENTE, A DECISÃO AGRAVADA. SÚMULA 182/STJ. MENOR. COMPETÊNCIA ABSOLUTA DA VARA DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE. CONCESSÃO DA ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA, SEM A PRÉVIA OITIVA DO PODER PÚBLICO. POSSIBILIDADE. JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE DO STJ. QUESTÃO DE MÉRITO AINDA NÃO JULGADA, EM ÚNICA OU ÚLTIMA INSTÂNCIA, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. EXAME. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 735/STF. REQUISITOS. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO, NA VIA ESPECIAL. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

...

V. A jurisprudência do STJ, "em casos excepcionais, tem mitigado a regra esboçada no art. 2º da Lei 8437/1992, aceitando a concessão da Antecipação de Tutela sem a oitiva do poder público quando presentes os requisitos legais para conceder medida liminar em Ação Civil Pública" (STJ, AgRg no Ag 1.314.453/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 13/10/2010).

...

X. Agravo interno improvido (AgInt no AREsp 1238406/PE, Ministra Assusete Magalhães, 2ª Turma, DJe 27/06/18).

Ademias, prejudicada tal discussão a esta altura, tendo em vista que o feito foi sentenciado.

3. Também não há que se falar em



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

nulidade da sentença, ante o cerceamento de defesa, pela falta de oportunidade de produção de provas e de apresentação da contestação.

De fato, após citação, a Prefeitura Municipal de Marília apresentou a petição de fls. 142/155 que, embora não tenha recebido o nome de contestação, impugnou todos os pontos aventados na petição inicial.

Note-se que o município não apresentou outra resposta dentro do prazo legal, após ter sido citado.

O Município impugnou a concessão da liminar, requerendo a reconsideração da decisão, mas refutou as alegações trazidas pelo Ministério Público no tocante ao mérito da ação.

Note-se que, caso não se aceite tal petição como contestação, necessário seria reconhecer a revelia do Município.

Desta forma, foi corretamente considerada como contestação pela r. sentença.

Nesta oportunidade, o Município teve a oportunidade de trazer os documentos necessários para comprovar suas alegações, não podendo alegar, posteriormente, que não teve chance de produzir prova documental.

Por outro lado, a produção de prova testemunhal não é necessária na hipótese dos autos, como faz crer a apelante (cf. fls. 312).

Com efeito, compete ao julgador verificar as provas produzidas no processo e determinar, se assim entender pertinente, a produção de outras provas que considerar necessárias para a elucidação do caso concreto ou julgar a lide de forma antecipada.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Na espécie, o juízo a quo dispunha de elementos para apreciar as alegações apresentadas pelas partes, de forma que os documentos acostados aos autos eram suficientes para a formação de seu convencimento e permitiram o exame das questões discutidas, sendo, portanto, desnecessária a produção de outras provas.

De se salientar que a pretensão deduzida nos autos não necessita de produção de provas em audiência, sendo suficientes as provas já existentes nos autos, notadamente por se tratar de questão de direito.

Nesse sentido:

“RESP. PROCESSO CIVIL. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. QUESTÃO DE DIREITO. DEVER DO JUIZ. - O ART. 330, DO CPC, IMPÕE AO JUIZ O DEVER DE CONHECER DIRETAMENTE DO PEDIDO, PROFERINDO SENTENÇA, SE PRESENTES AS CONDIÇÕES QUE PROPICIEM O JULGAMENTO ANTECIPADO DA CAUSA, DESCOGITANDO-SE DE CERCEAMENTO DO DIREITO DE DEFESA. - RECURSO CONHECIDO E PROVIDO PARA RESTABELECEER A SENTENÇA DE 1. GRAU.” (STJ, 5ª Turma, REsp 112427/AM, Rel. Min. José Arnaldo da Fonseca, DJ 26.05.1997).

Nesse passo, a produção de provas não foi dispensada arbitrariamente pelo juízo, pois estavam presentes os requisitos para o julgamento antecipado da lide.

Assim, agiu em conformidade com o que preceituam os artigos 370, 371 e 355, inciso I, do Novo Código de Processo Civil.

Impertinente, pois, a alegação de nulidade da r. sentença, por cerceamento de defesa, razão pela qual deve ser afastada.

4. No mérito, a controvérsia diz



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

respeito à competência do Estado de São Paulo e do Município de Marília para legislar sobre as questões atinentes ao combate à pandemia covid-19 (coronavírus), já que a Municipalidade não segue as disposições constantes no Decreto Estadual nº 64.881/20.

Ressalte-se que não se discute a respeito da metodologia de combate ao coronavírus, mas tão somente a observância da competência legislativa para disciplinar medidas de combate à pandemia.

Note-se que o Município, logo no início da pandemia, pretendia abrir o comércio, por considerar que a quarentena linear proposta pelo Governo do Estado de São Paulo não observa as peculiaridades locais, tendo em vista a pouca disseminação da doença na região de Marília.

Todavia, o Governo do Estado de São Paulo adotou medidas sanitárias para controlar a disseminação da doença e estas diretrizes devem ser respeitadas por todos os Municípios.

Com bem ressaltado em contrarrazões, *“considerando que a propagação do Sars-Cov-2 e o aumento da doença Covid-19 não respeitam limites territoriais, não se trata, portanto, de assunto meramente local”* (fls. 345).

5. Note-se que o STF reconheceu a competência concorrente dos entes federativos para legislar sobre saúde e contenção da epidemia (ADIn 6341/DF; ADPF 671; ADPF 672).

Todavia, conquanto o Município tenha competência constitucional para legislar sobre assuntos locais, dentre eles o funcionamento de estabelecimentos





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

comerciais, deve fazê-lo em harmonia com a disposição da legislação estadual.

De fato, a propagação da doença não se restringe ao Município de Marília, devendo a Administração local, no exercício de sua competência legislativa, suplementar à legislação estadual.

Deve-se levar em consideração que a gravidade da situação reclama ação conjunta entre o Estado e o Município, até porque o Município não tem capacidade suficiente para atendimento de saúde da população, também dependendo da atuação do Estado.

Note-se que apesar de existir número de leitos de UTI consideráveis na região (133 leitos de UTI do SUS), eles se destinam a região de Marília e não somente a tal município.

A região de Marília envolve outros 19 municípios (cf. fls. 100), totalizando uma população de 376.828 habitantes.

Logo, não se poderia considerar isoladamente a situação e a posição do Município de Marília.

Note-se que o plano estadual considera inclusive a região administrativa, que além de Marília, engloba outras quatro regiões, totalizando 1.105.595 habitantes (fls. 100).

Por fim, imprescindível que sejam observadas ações coordenadas do Estado e dos Municípios para que o sistema não entre em colapso, como um todo.

6. Neste contexto, foi editado o Decreto Estadual nº 64.994/2020, estendendo a quarenta e



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

assim estabelecendo:

Artigo 2º - Fica instituído 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.

Parágrafo único - A íntegra do Plano São Paulo está disponível no sítio eletrônico [www.saopaulo.sp.gov.br/coronavirus/planosp](http://www.saopaulo.sp.gov.br/coronavirus/planosp).

Artigo 3º - Para fins do disposto no artigo 2º deste decreto, as condições epidemiológicas e estruturais no Estado serão aferidas pela medição, respectivamente, da evolução da COVID-19 e da capacidade de resposta do sistema de saúde.

§ 1º - A evolução da COVID-19 considerará o número de casos confirmados da doença, de modo a identificar o intervalo epidêmico no período avaliado.

§ 2º - A capacidade de resposta do sistema de saúde considerará as informações disponíveis na Central de Regulação de Ofertas e Serviços de Saúde - CROSS, prevista na [Lei nº 16.287, de 18 de julho de 2016](#), e no Censo COVID-19 do Estado, a que alude a Resolução nº 53, de 13 de abril de 2020, da Secretaria da Saúde.

§ 3º - A aferição a que alude o “caput” deste artigo será realizada:

1. de forma regionalizada, preferencialmente em conformidade com as áreas de abrangência dos Departamentos Regionais de Saúde organizados nos termos do [Decreto nº 51.433, de 28 de dezembro de 2006](#);
2. por meio do Sistema de Informações e Monitoramento Inteligente - SIMI, instituído pelo [Decreto nº 64.963, de 5 de maio de 2020](#).

Artigo 4º - O risco de propagação da COVID-19 será monitorado com observância das orientações do Ministério da Saúde, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária e das diretrizes emanadas da Secretaria de Estado da Saúde, mediante:

I - aplicação de testes laboratoriais e coleta de amostras clínicas destinadas à identificação da presença do material genético do vírus SARS-CoV-2 ou de anticorpos específicos;

II - elaboração de estudos ou de investigações epidemiológicas.

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 de que trata o Anexo II deste decreto.

§ 1º - Às fases de classificação corresponderão diferentes graus de restrição de serviços e atividades.

§ 2º - Em qualquer caso, as restrições não poderão prejudicar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais a que alude o § 1º do artigo 2º do [Decreto nº 64.881, de 22 de março de 2020](#).

§ 3º - O Secretário da Saúde, mediante resolução, publicará periodicamente a



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

classificação das áreas nas respectivas fases.

Artigo 6º - O Centro de Contingência do Coronavírus e o Centro de Vigilância Epidemiológica, ambos da Secretaria da Saúde, manterão monitoramento da evolução da pandemia da COVID-19 no Estado, em especial dos efeitos da suspensão gradual e regionalizada de restrições de serviços e atividades nas condições estruturais e epidemiológicas, podendo elaborar novas recomendações a qualquer tempo.

Artigo 7º - Os Municípios paulistas inseridos nas fases laranja, amarela e verde, cujas circunstâncias estruturais e epidemiológicas locais assim o permitirem, poderão autorizar, mediante ato fundamentado de seu Prefeito, a retomada gradual do atendimento presencial ao público de serviços e atividades não essenciais.

Parágrafo único - O ato do Prefeito a que alude o “caput” deste artigo incluirá determinação para que os locais de acesso ao público, inclusive os estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, que funcionem em seu território:

1. observem o disposto no Anexo III deste decreto;
2. adotem medidas especiais visando à proteção de idosos, gestantes e pessoas com doenças crônicas ou imunodeprimidas, à luz das recomendações do Ministério da Saúde e da Secretaria de Estado da Saúde;
3. impeçam aglomerações.

Verifica-se, portanto, que a quarentena linear, impugnada pela Municipalidade de Marília, **foi substituída pelo plano acima descrito, levando-se em consideração a capacidade do sistema de saúde para atendimento da população.**

No caso do Município de Marília, de acordo com os documentos de fls. 100/103, na Região de Saúde de Marília, constituída por 19 municípios, há 103 Unidades Básicas de Saúde, sendo 2 unidades prisionais.

O documento de fls. 110 também esclarece que nesta região há 165 leitos de UTI, sendo que 133 são disponibilizados ao SUS, atendendo uma população de 376.828 da Região de Marília e 1.105.595 da RRAS 10.

Verifica-se que o Município de Marília também necessita da autuação do Estado de São Paulo



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

no tocante ao fornecimento dos leitos hospitalares.

De acordo com a bem lançada sentença:

“Evidente, a nosso sentir, que o combate ao *Coronavírus* extravasa os limites de circunscrição do Município de Marília, necessitando ser combatido em esferas de governo mais amplas, dado que a OMS classificou a situação de saúde como pandemia.

Permitir-se a disciplina da quarentena e outras medidas de restrição à abertura de comércio ao público em geral em cada um dos 645 municípios do Estado de São Paulo significa, na prática, nulificar a tomada de ações no combate à pandemia, que deve ser regionalizada, de sorte a abranger toda a base territorial bandeirante. Entender-se o contrário significa submeter o povo paulista a conviver com 645 disciplinas normativas diversas sobre tema de relevante interesse público e que repercute na saúde e na vida de todos os habitantes do Estado de São Paulo, o que, por óbvio, desborda do princípio da razoabilidade que está a nortear os atos da Administração Pública” (fls. 286).

Assim, correta a atuação conjunta do Estado e dos Municípios para enfrentamento da pandemia, devendo haver ações coordenadas de todos os entes federativos, englobando a observância das medidas sanitárias impostas, de acordo com critérios técnicos.

Contudo, deve a sentença ser adequada, considerando-se a edição do Decreto Estadual nº 64.994, de 28/05/2020, devendo ser observadas tais diretrizes e ações conjuntas do Município e do Estado.

7. Considera-se prequestionada toda matéria infraconstitucional e constitucional aventada, pois desnecessária a citação dos dispositivos legais, bastando que a questão tenha sido analisada.

Isto posto, **conheço e dou parcial provimento ao recurso da Municipalidade**, para reformar em



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

parte a r. sentença, devendo ser observadas as diretrizes do Decreto Estadual nº 64.881, de 28/05/2020; ficando, no mais, mantida a sentença de fls. 280/287. Incabíveis honorários advocatícios na presente demanda.

**Cláudio Augusto Pedrassi**

Relator