

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO****COMARCA DE ADAMANTINA****FORO DE ADAMANTINA****2ª VARA**

Avenida Adhemar de Barros, 133, ., Centro - CEP 17800-000, Fone: (18) 3521-1814, Adamantina-SP - E-mail: adamant2@tjsp.jus.br

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**DECISÃO**

Processo Digital nº: **1001408-62.2020.8.26.0081**
 Classe - Assunto: **Ação Civil Pública Cível - Tratamento médico-hospitalar (Antecipação de Tutela / Tutela Específica)**
 Requerente: **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO (LUCÉLIA)**
 Requerido: **Município de Adamantina**

Juiz(a) de Direito: Dr(a). **Carlos Gustavo Urquiza Scarazzato**

Vistos.

Trata-se de manifestação do D. Agente Ministerial, em que o Autor da Ação Civil Pública informa edição do Decreto 6.164 de 24 de junho de 2020 pelo Município Réu, aduzindo que a reclassificação de atividades permitidas no âmbito do Município de Adamantina implica descumprimento do que determinado pela decisão de fls. 32/36, a qual determinou a adequação do decreto municipal então em vigor à “fase em que a cidade se encontra inserida (fase 1 vermelha)”, eis que permite a abertura de atividades admitidas apenas na denominada “fase 2 – Laranja”.

Argumenta que a definição e caracterização das fases para a retomada das atividades econômicas competem ao Secretário Estadual de Saúde, pelo que não pode o Município avançar a classificação de forma diversa daquela estabelecida pela autoridade competente. Invoca, ainda, o princípio da atuação hierarquizada e regionalizada do SUS. Aduz que a competência suplementar em matéria de saúde permite ao município tão somente suprir eventual lacuna deixada pelo Estado, mas não contrariar o ato estadual, ainda que sob a premissa de se observarem “peculiaridades locais”, sob pena de se esvaziar o Decreto Estadual 64.994/2020.

Assim, requer o D. Agente Ministerial a intimação do município para que cumpra a decisão anterior, adequando-se à denominada “fase 1 – vermelha”, aplicando-se a multa já fixada, por dia em que permaneça aberto o comércio local (fls. 45/50).

A petição inicial foi acompanhada por cópia do Decreto 6.164/2020 (fls. 51/56).

Às fls. 57/58, foi determinada a intimação do município para que se manifestasse acerca do requerimento formulado pelo D. Promotor de Justiça.

Manifestou-se o Município de Adamantina (fls. 64/73), pugnando pela reconsideração das decisões proferidas, eis que não trazidas a conhecimento deste Juízo as questões epidemiológicas e estruturais de saúde em que se encontra atualmente o Município de Adamantina. Aduz que vem seguindo rigorosamente as normas restritivas impostas pelo Estado de São Paulo, editando regras locais e criando o Plano de Contingência Enfrentamento do Novo Coronavírus (Covid-19), com objetivos gerais e específicos envolvendo todos os equipamentos de saúde, na forma do Decreto. Destacou a criação de Centro de Atendimento às Síndromes Gripais (SG)


TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE ADAMANTINA
FORO DE ADAMANTINA
2ª VARA

Avenida Adhemar de Barros, 133, ., Centro - CEP 17800-000, Fone: (18) 3521-1814, Adamantina-SP - E-mail: adamant2@tjsp.jus.br

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

e Síndromes Respiratórias Agudas Graves (SRAG), decisivo para a redução do contágio pela COVID 19. Quanto à possibilidade de modificação de seu enquadramento em fase distinta da indicada pelo Governo do Estado de São Paulo, destaca que a sua estrutura de saúde privilegiada lhe garante índices que permitem a sua classificação em fase mais branda, com diminutos índices de ocupação, descrevendo especificamente os índices microrregionais. Destaca ainda a sensível redução nos números de casos positivos e conclui pela possibilidade de manutenção das atividades atinentes à denominada "fase II – laranja".

É o relatório. Passo a decidir.

Os fatos supervenientes à decisão proferida nos presentes autos evidenciam a complexidade da questão posta em juízo e que, conforme se antecipou na decisão de fls. 32/36, encontra palco adequado no âmbito dos diversos níveis federativos do Poder Executivo. Daí porque, repise-se, a função jurisdicional no caso concreto deve se restringir à delimitação das esferas de atuação, no caso, dos Poderes Executivos Estadual e Municipal.

Por isso, a questão deve ser analisada estritamente sob o prisma da delimitação das esferas de atuação local e estadual, compondo os atos decretados em cada um destas esferas, sem que a prestação jurisdicional adentre ao mérito dos atos administrativos, reservando a construção das medidas de prevenção à COVID-19 ao Poder Executivo, auxiliado por seu corpo técnico.

Pois bem.

A pretensão exposta pelo D. Agente Ministerial desdobra-se em dois aspectos: o primeiro deles diz respeito ao (i) descumprimento da decisão de fls. 32/36 e, o segundo, (ii) à validade do Decreto 64.994 de 24 de junho de 2020, por haver, sob a ótica do Autor da Ação Civil Pública, exorbitado a margem de atuação do município no que se refere às medidas sanitárias atinentes à contenção da pandemia de COVID 19.

No que se refere ao primeiro aspecto (i), não se vislumbra descumprimento da decisão proferida nos presentes autos.

Isso porque a decisão proferida nos presentes autos reconheceu a inércia do Município em editar seu próprio ato normativo, o qual se tornou necessário em razão da reclassificação do Município por ato do Governo do Estado de São Paulo. Assim, de forma bastante prosaica, a edição do ato normativo municipal (Decreto 6.164/2020) afasta a inércia reconhecida naquela decisão e, portanto, a cumpre, superando o quadro de anomia local que justificou a prestação jurisdicional.

A este respeito é fundamental se ter a clareza de que referida decisão não vinculou – e nem poderia fazê-lo, sob pena de invadir esfera de atuação alheia – teor do ato normativo a ser editado pelo Município. Aliás, isso decorre diretamente do pressuposto daquela decisão, reiterado na presente: o da preservação do espaço de exercício da análise de mérito do ato administrativo a ser praticado pelo Poder Executivo.

Até porque, tivesse a atuação jurisdicional o condão de vincular o ato do Poder Executivo local, seria mesmo desnecessária a sua edição. Bastaria que a decisão determinasse a observância direta do ato exarado pelo Governo do Estado. Não por outra razão, referida decisão



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE ADAMANTINA

FORO DE ADAMANTINA

2ª VARA

Avenida Adhemar de Barros, 133, ., Centro - CEP 17800-000, Fone: (18) 3521-1814, Adamantina-SP - E-mail: adamant2@tjsp.jus.br

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

determinou a edição novo ato administrativo pelo Executivo local, considerando o reenquadramento do Município em nova fase no denominado "Plano São Paulo".

É bem verdade que referida decisão menciona a fase em que se encontra inserido o Município (fase 1 – vermelha). Não obstante, tal menção constitui o pressuposto do ato, que se torna necessário em razão da alteração da classificação pelo Executivo Estadual, sem que a decisão judicial pudesse condicionar previamente os termos do ato a ser editado. Ou seja, se impôs a edição de novo ato local, considerando-se a alteração da denominada "fase", sem que isso signifique vinculação prévia do teor do ato administrativo a ser editado.

Portanto, não se vislumbra o descumprimento da decisão de fls. 32/36.

Por outro lado, se não se admite o condicionamento prévio do conteúdo de ato administrativo pelo provimento jurisdicional, remanesce a possibilidade da apreciação de sua validade *a posteriori*, conforme pretende o D. Agente Ministerial.

Assim, passo a apreciar o segundo aspecto, atinente (ii) à validade do Decreto 6.164 de 24 de junho de 2020.

Tal aspecto, conforme se consignou às fls. 57/58, pode ser apreciado nos presentes autos, independentemente do aditamento da petição inicial, eis que o alargamento do objeto da demanda não representa, no caso concreto, a introdução de nova causa de pedir, eis que a discussão pretendida já se encontrava amplamente exposta na petição inicial.

Cumprido, portanto, apreciar a validade do Decreto 6.164/20.

Os sucessivos decretos editados nos três planos de Governo são regidos pelos termos da Constituição da República Federativa do Brasil, notadamente artigos 23, II, 24, parágrafos 1º, 2º e 3º e 30, incisos I e II e, no plano infraconstitucional, da Lei 13.979/2020, que serve como diretrizes legal nacional.

No âmbito estadual a normatização do denominado "Plano São Paulo" foi objeto do primoroso Decreto 64.994 de 28 de maio de 2020 (fls. 24/31). Tal ato normativo institui as diretrizes que regem a denominada "quarentena" associando, por meio de critérios técnicos descritos no anexo II, a ampliação (ou redução) da atividade econômica conforme índices epidemiológicos ali descritos. Assim, à luz das diretrizes estabelecidas por referido ato classificaram-se os municípios paulistas em fases, denominadas "vermelha, laranja, amarela e verde" que definem a gradativa liberação de atividades econômicas.

Tal ato normativo, portanto, configura a norma geral que rege a atuação coordenada do sistema estadual de saúde.

E, dada a dinâmica epidemiológica, com base em tal ato, que constitui regra geral, tornam-se necessários novos atos normativos, vinculados aos critérios elencados no referido Decreto 64.994 e que definem periodicamente as faixas de enquadramento dos diversos municípios paulistas. Resta claro, portanto, que o enquadramento de determinado município em uma das denominadas "fases" decorre da conjugação do ato administrativo geral e de novos atos supervenientes e vinculados àquele primeiro ato, amplamente fundamentado a quem se reportam


TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE ADAMANTINA
FORO DE ADAMANTINA
2ª VARA

Avenida Adhemar de Barros, 133, ., Centro - CEP 17800-000, Fone: (18) 3521-1814, Adamantina-SP - E-mail: adamant2@tjsp.jus.br

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

as sucessivas reclassificações dos municípios.

Ao editar tais atos o Estado de São Paulo disciplina da matéria em todo seu âmbito de abrangência, nos termos expostos na decisão pretérita, que reproduzem o raciocínio desenvolvido na ADPF 672, exercendo a sua **competência concorrente**, na forma do artigo 24 e 23, II da CRFB. Por seu turno, aos municípios remanesce a **competência suplementar** para ajustar a realidade local aos termos daquele ato geral, de abrangência estadual (Decreto 64.994).

Assim, a compreensão dos limites da atuação do Poder Executivo local deve ser extraída dos termos do referido Decreto 64.994/2020, à luz dos parâmetros legais que o condicionam, notadamente da Constituição e Lei 13.979/20.

O ponto fulcral da pretensão do Município Réu diz respeito à possibilidade da consideração dos índices epidemiológicos considerando-se os dados da microrregião que tem por sede o Município de Adamantina e que justificariam o seu enquadramento em "fase" distinta daquela constante de seu superveniente reenquadramento na denominada "Fase 1 – Vermelha".

Nesse aspecto, não se pode perder de vista o ato normativo estadual genérico – Decreto 64.994 – cujos termos vinculam todos os municípios paulistas. Efetivamente, o Município Réu resta vinculado àqueles termos gerais e de abrangência estadual, o que sequer se discute. No caso concreto, frise-se, não se discutem os critérios técnicos definidos pelo Estado de São Paulo, admitidos de forma incontroversa pelo Município.

O que se discute, pelo contrário, é a possibilidade de o Poder Executivo local, observados os critérios genéricos do decreto estadual, valer-se de sua competência suplementar e ajustar as atividades locais aos termos do referido decreto, considerando para tanto os dados de sua microrregião, em detrimento do ato estadual superveniente que lhe impôs classificação conforme os dados referentes a toda a área do respectivo Departamento Regional de Saúde.

A respeito da classificação das subdivisões do Estado de São Paulo às referidas "fases", assim dispõe o artigo 3º do mencionado Decreto:

"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,


TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE ADAMANTINA
FORO DE ADAMANTINA
2ª VARA

Avenida Adhemar de Barros, 133, ., Centro - CEP 17800-000, Fone: (18) 3521-1814, Adamantina-SP - E-mail: adamant2@tjsp.jus.br

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min
instituído pelo Decreto nº 64.963, de 5 de maio de 2020."

A leitura atenta de tal dispositivo, portanto, deixa claro que a unidade territorial mínima de classificação dos municípios será **preferencialmente**, mas não necessariamente, correspondente às áreas de abrangência dos Departamentos Regionais de Saúde.

Tal norma parte do pressuposto de que o pleno acesso ao tratamento de saúde pelos pacientes acometidos pela COVID-19 (assegurada na forma do art. 3º, § 2º, I da Lei 13.979/2020) depende da articulação regional do sistema estadual, que se estrutura em conformidade com a oferta de serviços de saúde no âmbito de cada Departamento Regional de Saúde. Isso porque a estruturação da oferta de serviços de saúde, que abrange desde a atenção básica, passando por serviços de média complexidade, até alcançar a alta complexidade é, em regra, centralizada no âmbito de cada departamento regional de saúde, de forma que a atenção integral só pode ser alcançada mediante a conjugação dos serviços de saúde disponíveis em todo o âmbito do Departamento Regional de Saúde. Admitido tal pressuposto, portanto, a ampla tutela da saúde pública somente poderia ser alcançada mediante o concurso de todos os serviços de saúde daquela unidade regional.

Todavia, de forma inteligente, referido dispositivo, ao empregar o advérbio "preferencialmente", admite a possibilidade de se reconhecerem realidades regionais em que o seu pressuposto não se confirme, dadas as particularidades da oferta dos serviços de saúde em determinada micro região.

Daí porque, justamente por se tratar de uma norma geral, esta abre a possibilidade de se reconhecer que a realidade local específica possa ser distinta daquela pressuposta pela norma geral, permitindo assim que haja a fragmentação do enquadramento dos municípios de determinada microrregião em fase distinta daquela em que classificada a área de abrangência do respectivo Departamento Regional de Saúde, desde que referida microrregião conte com oferta de serviços de saúde capaz de fazer frente ao seu panorama epidemiológico. Ou seja, demonstrando-se em concreto que determinada microrregião dispõe de serviços de saúde capazes de assegurar o pleno acesso ao tratamento da COVID 19, torna-se viável a análise específica da situação da determinada microrregião, justamente porque assegurada a plenitude do tratamento por meio da oferta microrregional de serviços de saúde.

E isto efetivamente restou bem demonstrado no caso concreto.

Com efeito, demonstra o Município Réu que a microrregião de Adamantina é guarnecida com estrutura completa de atendimento, contando com atenção hospitalar com cobertura para atendimento desde casos clínicos menos complexos, até a atenção complexa com a disponibilidade de leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI). Além disso, demonstrou ainda que a relação de proporcionalidade entre os serviços de saúde oferecidos nesta microrregião e os dados epidemiológicos permitem a manutenção das atividades econômicas neste âmbito Municipal, conforme se pode verificar às fls. 124/126.

Nesse aspecto, merece destaque o fato de a taxa de ocupação de leitos clínicos ter oscilado entre 15,18% e 18,72%, ao passo que a taxa de ocupação de leitos de UTI oscilou entre 0% e 2,86% (dados microrregionais). Importante consignar que tal análise somente se torna possível em razão da manutenção e ampliação recente dos serviços de saúde local que se traduzem


TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE ADAMANTINA
FORO DE ADAMANTINA
2ª VARA

Avenida Adhemar de Barros, 133, ., Centro - CEP 17800-000, Fone: (18) 3521-1814, Adamantina-SP - E-mail: adamant2@tjsp.jus.br

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

nesse momento em índices favoráveis, que permitem evitar o retrocesso no processo de retomada das atividades econômicas. Tais dados, associados ao cotejo das variáveis que condicionam a inserção do Município em alguma das faixas previstas no Decreto 64.994/2020, autorizam concluir pela possibilidade de o Município editar norma local, no exercício de competência supletiva, que especifique o ato genérico do Estado de São Paulo, adequando-o à realidade local.

Nesse aspecto, longe de esvaziar o Decreto 64.994/2020, o ato normativo municipal (Decreto 6.164/2020) cumpre fielmente seus termos, dando-lhe concretude.

E, com relação ao ato normativo estadual subsequente, que classificou o Município de Adamantina na denominada "Fase 1 – Vermelha" (fls. 22/23), tem-se que tal foi veiculado em termos abstratos com a atribuição genérica das respectivas fases do âmbito dos diversos Departamentos Regionais de Saúde, o que não impede a atuação suplementar do município, observando-se rigorosamente os termos do decreto 64.994/2020. Ou seja, os sucessivos atos de reclassificação não impedem a análise microrregional da evolução dos números epidemiológicos, mas impõe aos entes locais o ônus de editar atos normativos próprios, que levem em conta os termos da regulamentação contida no Decreto 64.994/2020, ajustando-os à realidade local.

Por fim, ressalte-se que no Mandado de Segurança 2084126-51.2020.8.26.0000 seu Ilustre Relator JACOB VALENTE resguardou a possibilidade de normatização das atividades no âmbito do Município de Tupã, abrangido pelo mesmo Departamento Regional de Saúde que abrange o Município de Adamantina.

Diante do exposto, demonstrada no caso concreto a favorável relação entre os serviços de saúde oferecidos e os números epidemiológicos locais, não vislumbro vício que macule a validade do Decreto 6.164/2020 do Município de Adamantina, mantidos assim seus efeitos, enquanto observadas rigorosamente as medidas sanitárias que são pressupostos ao desempenho das atividades ali descritas, CUMPRINDO ao Município garantir o seu efetivo cumprimento.

Ciência ao M.P. Intime-se o Município Réu, dando-se ciência à ASSOCIAÇÃO COMERCIAL LOCAL acerca dos termos da presente decisão.

Adamantina, 26 de junho de 2020.

**DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE NOS TERMOS DA LEI 11.419/2006,
CONFORME IMPRESSÃO À MARGEM DIREITA**