



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

Registro: 2020.0000495234

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2144005-86.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, é réu PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ILHABELA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "CONCEDERAM A LIMINAR. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, FERRAZ DE ARRUDA, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, ADEMIR BENEDITO, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO E ANTONIO CARLOS MALHEIROS.

São Paulo, 1º de julho de 2020

MOACIR PERES

RELATOR

Assinatura Eletrônica



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

DECISÃO N. 33.206

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2144005-86.2020.8.26.0000

AUTOR: PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

RÉ: PREFEITA DO MUNICÍPIO DE ILHABELA

LIMINAR EM AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE. Análise da liminar pelo Colegiado, nos termos do art. 168, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal. Presença dos requisitos legais. Decretos municipais que restringem o acesso ao Município de Ilhabela. Aparente violação aos princípios da razoabilidade e da motivação, além de à competência legislativa estadual. Concessão da liminar para suspender os efeitos dos decretos impugnados, com determinações.

Vistos.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo em face do artigo 1º do Decreto n. 8.031, de 20 de março de 2020, na redação original e com a redação dada pelo Decreto n. 8.119, de 1º de junho de 2020, e do Decreto n. 8.120, de 1º de junho de 2020, todos do Município de Ilhabela.

Transcreve os decretos impugnados, que impõem a necessidade de autorização municipal para o exercício de direitos de locomoção e circulação. Diz que os atos normativos violam os artigos 5º, inciso XV, 22, inciso I, 25, §§ 1º e 3º, da Constituição Federal e 1º, 111, 113 e 144 da Constituição Estadual. Explica as restrições impostas pelos decretos municipais. Discorre sobre a adequação da via eleita, alegando se tratar de análise de decretos autônomos, que dispõem sobre a prorrogação da quarentena devido à pandemia de Covid-19 e impõem autorização prévia, precária e discricionária para a entrada e a circulação no Município. Diz que é irrazoável a restrição ao direito de circulação e locomoção imposta aos moradores e residentes no Município. Volta-se contra o limite de 50 autorizações semanais e contra a suposta ausência de transparência quanto à definição e à análise dos critérios para deferimento das autorizações. Argumenta que a autorização, no caso,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

deveria ser ato vinculado. Disserta sobre o princípio da razoabilidade, concluindo que a legislação impugnada não passa no teste da razoabilidade. Exemplifica a violação à razoabilidade com os casos do sobrinho e do cuidador de pessoa que possui imóvel no Município, que não poderão ser autorizados a nesse ingressar por não constarem do rol do decreto. Aduz que não foi apontado o critério científico que embasou a rigorosa medida. Acrescenta que a irrazoabilidade decorre também do prolongamento da restrição por mais de 3 meses. Invoca decisão proferida na ADI 6343 pelo E. STF. Invoca o princípio federativo, ressaltando que os Municípios não podem legislar sobre matérias que a Constituição Federal atribui à União ou aos Estados. Diz que os decretos violam o artigo 5º, inciso XV, da Constituição Federal, que é de reprodução obrigatória e deve ser observado pelos Estados, conforme assentado em repercussão geral no Tema 484. Acrescenta que houve violação ao princípio da motivação, pois não se apresentou o embasamento técnico para a edição dos decretos. Cita o entendimento do E. STF quanto à responsabilidade dos agentes públicos por ação ou omissão no enfrentamento da pandemia (ADIs 6421, 6422, 6424, 6425, 6427, 6428 e 6431). Alega ainda que foi violado o princípio federativo, por invasão à competência privativa do Estado para legislar sobre transporte intermunicipal, prevista no artigo 25, §§ 1º e 3º, da Constituição Federal, ofendendo ainda os artigos 1º e 144 da Constituição Estadual. Diz que as normas de polícia administrativa devem ser interpretadas restritivamente. Discorre sobre o tráfego intermunicipal, citando doutrina e julgados. Acrescenta que não foram observados os conceitos legais de domicílio nem de propriedade, transcrevendo jurisprudência. Pontua que o Prefeito não pode legislar. Alega ainda que foi violado o devido processo administrativo, porque a matéria demanda lei em sentido formal e devido à falta de clareza sobre aspectos como a composição do comitê, sua forma de atuação e critérios para deferimento de autorização. Diz que estão presentes os requisitos para a concessão da liminar (fls. 1/52).

É o relatório.

Passo a decidir.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

O autor da ação pleiteia a concessão de liminar, a fim de suspender os efeitos dos decretos ora analisados, assim redigidos, no que interessa:

DECRETO MUNICIPAL Nº 8.031, DE 20/03/2020

DISPÕE, DIANTE DO ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DE IMPORTÂNCIA INTERNACIONAL DECORRENTE DO CORONAVÍRUS (COVID-19), SOBRE A RESTRIÇÃO DE ACESSO AO MUNICÍPIO DE ILHABELA PELO SISTEMA DE TRAVESSIA LITORÂNEA OPERADA PELO DERSA - DESENVOLVIMENTO RODOVIÁRIO S/A.

Art. 1º Excepcionalmente, a partir do dia 11 de maio e até a data de 1º de julho de 2020, prorrogável se necessário, com o único objetivo de resguardar o interesse da coletividade na prevenção do contágio e no combate da propagação do CORONAVÍRUS - COVID-19, o acesso ao Município de Ilhabela, pelo sistema de travessia litorânea operada pelo DERSA, fica assim definido: (NR) (redação estabelecida pelo art. 1º do Decreto Municipal nº 8.119, de 01.06.2020)

I - funcionamento da travessia de veículos mediante apresentação de autorização excepcional, pelo Poder Executivo Municipal, entendida como de necessidade provisória ou permanente de locomoção;

II - funcionamento da travessia de pedestres mediante apresentação de autorização excepcional, pelo Poder Executivo Municipal, entendida como de necessidade provisória ou permanente de locomoção, preferencialmente em balsas abertas com limitação de passageiros;

III - funcionamento da travessia de veículos, IMEDIATAMENTE, para as seguintes hipóteses:

- a) veículos de emergência, assim compreendidos ambulâncias, viaturas e de transporte de pacientes;*
- b) veículos oficiais, independentemente de qual órgão público estejam vinculados;*
- c) veículos privados de assistência médica e hospitalar.*

§ 1º Está AUTORIZADA, em fluxo de operação normal, a travessia de veículos destinados ao abastecimento de farmácias, supermercados, minimercados, padarias e restaurantes, bem como veículos vinculados aos serviços: de tratamento de esgoto e abastecimento e tratamento de água; de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis; funerários; de telecomunicações; de processamento de dados ligados a serviços essenciais; de segurança privada (carro-forte e de escolta); de coleta e transbordo de lixo, resíduos e rejeitos (entrada vazia para a posterior saída cheia do Município); de



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

imprensa.

§ 2º A autorização excepcional mencionada neste artigo será avaliada e emitida, em tempo real por plataforma on-line, por Comitê específico a ser instituído pela Chefe do Executivo.

§ 3º O Comitê mencionado no parágrafo anterior poderá requisitar servidores públicos municipais para apoio à sua incumbência (autorização excepcional).

§ 4º Caberá à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e do Turismo auxiliar o Comitê na operacionalização do sistema de autorização excepcional, bem como de orientar os usuários do sistema nas áreas de embarque e desembarque da travessia, sem prejuízo de contar com o apoio de outras Secretarias.

§ 5º (Revogado pelo art. 1º do Decreto Municipal nº 8.088, de 15.05.2020).

[...]

DECRETO MUNICIPAL Nº 8.120, DE 01/06/2020

*DISPÕE SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DO ACESSO AO MUNICÍPIO DE ILHABELA,
NOS TERMOS DO DECRETO MUNICIPAL Nº 8.031/2020, E DÁ OUTRAS
PROVIDÊNCIAS.*

Art. 1º A partir da publicação deste Decreto, ficam autorizados a entrar no Município de Ilhabela os moradores que estão fora do Município e que comprovarem, no sistema de solicitações, a condição de morador/residente com a juntada de ao menos 2 (dois) dos seguintes documentos:

I - cópia do carnê do IPTU no nome do solicitante;

II - cópia de Contrato de Locação de Imóvel, registrado em cartório, com data anterior a 6 (seis) meses da data da solicitação;

III - cópia de comprovante de endereço, como conta de água, luz ou telefone no endereço do imóvel dos incisos I ou II;

IV - cópia do Título de Eleitor, devidamente cadastrado no Município de Ilhabela;

V - no caso de filhos e/ou cônjuges, também é necessária a juntada de documento que comprove o vínculo, sem prejuízo da juntada dos demais documentos, em no mínimo 2 (dois), elencados nos incisos anteriores.

Parágrafo único. Na análise da solicitação, a equipe responsável poderá solicitar outros documentos para a comprovação do alegado pelo solicitante.

Art. 2º Aqueles moradores que já se encontram no Município e que necessitem sair e retornar, também devem solicitar autorização de entrada no sistema, sendo recomendável



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

que a saída ocorra após a confirmação de autorização para retornar, observando-se, a título exemplificativo, as seguintes comprovações:

I - de consulta e/ou exame médico no SUS ou rede privada de saúde, mediante a juntada de comprovante de agendamento, em papel timbrado e assinado pelo serviço de saúde que irá realizar o exame e/ou a consulta;

II - de recebimento de benefício do INSS em Banco que não possui agência e/ou caixa eletrônico no Município de Ilhabela, mediante juntada de comprovante.

§ 1º Demais necessidades de saída e entrada no Município deverão ser devidamente justificadas no sistema em razão do estado de calamidade decretado no Município para o enfrentamento da pandemia pela COVID-19.

§ 2º O solicitante deverá justificar de maneira criteriosa a necessidade de sair e retornar ao Município, sempre observando a juntada de documentos pertinentes à solicitação, sem prejuízo dos demais documentos já juntados e daqueles que porventura venham a ser solicitados pela equipe responsável pela análise.

Art. 3º O protocolo para a solicitação da autorização para saída e/ou entrada deverá ser efetuado com no mínimo 72 (setenta e duas) horas de antecedência da data pretendida.

Art. 4º Ficam autorizados a acessar o Município, a partir de 8 de junho de 2020, os proprietários de residências (segunda residência), desde que atendidas as seguintes determinações:

I - a autorização específica do "caput" fica limitada a pessoas da família do proprietário do imóvel, cuja nome esteja no cadastro imobiliário municipal identificado pela capa do carnê de IPTU;

II - a entrada no Município será somente de terça a quinta-feira, podendo a saída ocorrer em qualquer dia;

III - os autorizados deverão permanecer por 14 (quatorze) dias em suas residências cumprindo o isolamento social e, ao adentrar no Município, deverão utilizar máscaras de proteção facial e manter as medidas de higiene pessoal necessárias, sob pena de responsabilização na esfera criminal, sem prejuízo de permitirem visitas dos agentes de saúde que laboram no combate à pandemia;

IV - para a solicitação da autorização o requerente deverá preencher o formulário eletrônico do site travessia.ilhabela.sp.gov.br e juntar os seguintes documentos:

a) comprovação do Cadastro Imobiliário Municipal para fins de lançamento do IPTU em seu nome;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

b) conta de água, luz ou telefone no endereço do imóvel da alínea anterior;

c) documento de identificação com foto do proprietário do imóvel da alínea a.

§ 1º Para fins do inciso I, são considerados Família: cônjuge, filhos e/ou enteados, pai, mãe, sogro, sogra, genro, nora e netos.

§ 2º O protocolo de solicitação deverá ser realizado com no mínimo 72 (setenta e duas) horas de antecedência da data pretendida.

§ 3º O solicitante só deverá se dirigir ao Município de Ilhabela após confirmação do deferimento de seu pedido, bem como a confirmação da data do acesso.

§ 4º Fica limitada a 50 (cinquenta) autorizações por semana o acesso ao Município de proprietários de residências (segunda residência), somente as autorizações deferidas serão computadas.

§ 5º Para fins do parágrafo anterior é considerada semana, o período composto por sete dias, que inicia na segunda com término no domingo.

§ 6º As autorizações deverão ser analisadas por ordem de requerimento do formulário eletrônico do site travessia.ilhabela.sp.gov.br.

§ 7º Ultrapassada a quantidade prevista no §4º deste artigo, as autorizações deferidas terão prioridade e serão computadas para ingresso no Município na semana seguinte.

Art. 5º Para a autorização de entrada, os proprietários de residências deverão dar o aceite no requerimento, concordando com os termos do ANEXO I deste Decreto.

Parágrafo único. Somente após o deferimento da solicitação poderá o solicitante se apresentar na barreira da travessia.

Art. 6º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, com eficácia a partir de sua fixação no Átrio do Paço Municipal, revogadas as disposições em contrário.

A ré pleiteou a submissão da análise do pedido de liminar a este C. Órgão Especial, nos termos do artigo 168, § 2º, do Regimento Interno deste E. Tribunal, razão pela qual submeto a presente decisão ao juízo deste r. colegiado.

A fim de se aferir a presença dos requisitos autorizadores da concessão da liminar pretendida, é necessário mencionar decisões judiciais recentes que enfrentaram os fatos ora apresentados em juízo.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Recentemente, o MM. Juízo da Vara Única do Foro de Ilhabela proferiu decisão em ação popular (Autos n. 1000721-72.2020.8.26.0247) na qual, ponderando que “[...] o Poder Executivo Estadual e Municipal, a partir de 1º de junho de 2020, editaram, no âmbito da respectiva competência, atos normativos visando a retomada da atividade econômica nos respectivos territórios, fazendo com que o entendimento deste Juízo seja equalizado de acordo com as ações executivas que seguem os parâmetros técnicos” (fls. 51 daqueles autos), reviu entendimento anterior para **“determinar a suspensão, a partir da intimação da Municipalidade desta em regime de plantão e urgente, do(s) Decreto(s) Municipal(is) que restringem, de qualquer modo, o ingresso de pessoas ou coisas nesta Municipalidade por meio dos sistema de travessia de balsas oceânicas”** (fls. 52 daqueles autos), por entendê-los violadores ao artigo 5º, inciso XV, da Constituição Federal e, em consequência, à moralidade administrativa.

Daí se conclui que, até que seja eventualmente reformada essa decisão, os decretos que são objeto da presente ação de constitucionalidade já estão com seus efeitos suspensos por força de decisão judicial.

Em outro giro, o Exmo. Presidente deste E. Tribunal, ao deferir o pedido de suspensão dos efeitos de medidas liminares (Autos n. 2054679-18.2020.8.26.0000) proferidas em autos de ações civis públicas ajuizadas nas Comarcas de Caraguatatuba, Itanhaém e Ubatuba que determinaram o bloqueio de trechos de rodovias a fim de evitar a aglomeração de pessoas nos municípios de Ubatuba, São Sebastião, Ilhabela, Bertioga, Caraguatatuba, Itanhaém, Peruíbe e Pedro de Toledo durante o período de quarentena imposta pela legislação estadual, firmou o entendimento de que as ações implementadas pelo Poder Executivo para enfrentamento da atual pandemia de Covid-19 dependem de amplo trabalho de coordenação, baseado em critérios técnicos, e que cabe ao Estado-membro realizar.

Em alguns trechos da primeira das decisões monocráticas proferidas naqueles autos, salientou que “[...] decisão judicial específica acerca de alguns



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

municípios da região litorânea do Estado afasta da Administração estadual seu legítimo juízo discricionário de conveniência e oportunidade de organização dos serviços públicos tecnicamente adequados” (fls. 232 dos autos do pedido de suspensão de liminar) e que “[...] negar ou conceder acesso a rodovia ou a determinado trecho de uma estrada constitui ato administrativo informado pelas características da região como um todo e não de apenas alguns município em contraposição a outros tantos” (fls. 235 dos autos do pedido de suspensão de liminar).

Aduziu, ainda, que “[..] neste momento de enfrentamento de crise sanitária mundial, considerando todos os esforços envidados hora a hora pelo Estado, decisões isoladas, atendendo apenas parte da população, têm o potencial de promover a desorganização administrativa, obstacularizando a evolução e o pronto combate à pandemia.” (fls. 237 daqueles autos).

É verdade que as medidas adotadas pelo Poder Executivo a fim de manejá-la atual crise sanitária devem sofrer a mínima interferência judicial possível. As difíceis e impactantes decisões tomadas nessa seara devem ser orientadas por critérios técnicos, que escapam ao âmbito do Poder Judiciário, cuja exagerada atuação poderia causar embaraços à Administração, mais atrapalhando que auxiliando a superação da pandemia.

Entretanto, o presente caso possui peculiaridades que justificam a intervenção judicial.

Conforme relatado pelo Juízo de Ilhabela ao tomar a decisão acima transcrita, a restrição de acesso ao arquipélago já tem levado ao ajuizamento de um volume exagerado de ações individuais. Portanto, **a questão já foi judicializada**. A prolação de um entendimento judicial motivado que pacifique um entendimento a respeito da validade dos atos normativos ora impugnados poderá, no caso, propiciar maior segurança jurídica e confiança aos cidadãos.

Em sede de análise de pedido de liminar, é preciso avaliar se os requisitos para a concessão dessa foram preenchidos.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo**

E, levando em conta os argumentos trazidos a estes autos, que apontam no sentido da ausência de razoabilidade e de motivação de critérios adotados pela Municipalidade a fim de restringir o acesso ao Município pelo transporte intermunicipal aquático, e considerando o entendimento manifestado pelo Exmo. Presidente desta Corte no sentido de que é necessária a ação coordenada, em nível estadual, para o combate à epidemia, ressaltando-se, ainda, que se trata de questão ligada a transporte intermunicipal, de competência estadual, concluo serem relevantes os fundamentos do pedido cautelar (*fumus boni iuris*) e possível que os decretos em questão acarretem prejuízos às pessoas por eles atingidas, com eventuais lesões irreparáveis ou de difícil reparação (*periculum in mora*), razões pelas quais **CONCEDO A LIMINAR, COM EFEITO EX NUNC**, para suspender a validade do artigo 1º do Decreto n. 8.031, de 20 de março de 2020, na redação original e com a redação dada pelo Decreto n. 8.119, de 1º de junho de 2020, e do Decreto n. 8.120, de 1º de junho de 2020, todos do Município de Ilhabela. Oficie-se, com urgência, solicitando-se informações à ré. Cite-se o douto Procurador-Geral do Estado para, querendo, contestar a ação, no prazo legal. Após, dê-se vista dos autos à douta Procuradoria Geral da Justiça.

São Paulo, 1º de julho de 2020

Moacir Peres

Relator