



Poder Judiciário da Paraíba
5ª Vara Mista de Sousa

AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65) 0801425-91.2020.8.15.0371

DECISÃO

Trata-se de **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** ajuizada pelo **SINDICADO DOS TRABALHADORES NO COMÉRCIO E SERVIÇOS DE SOUSA E REGIÃO** em face do **MUNICÍPIO DE SOUSA**, ambos qualificados nos autos, alegando, em resumo, que o réu editou o ato normativo nº 11, de 29/05/2020 autorizando o funcionamento dos estabelecimentos comerciais no município, a partir de 02/06/2020, independentemente de exercerem atividades essenciais, e que tal ato contraria as restrições impostas pelo Decreto Estadual nº 40.242, de 16/05/2020. Argumentou que a flexibilização das medidas sanitárias de combate à pandemia do COVID-19 coloca em risco a saúde dos sindicalizados, especialmente no momento de aumento do número de casos de pessoas infectadas pelo COVID-19. Requereu a concessão de tutela provisória de urgência para suspender os efeitos do ato questionado e impedir a abertura os estabelecimentos comerciais de caráter não essencial no Município de Sousa.

Juntou documentos.

O feito foi distribuído durante o plantão judiciário, tendo o juízo plantonista determinado a intimação prévia do réu para falar sobre a liminar (id. 31137034).

Em seguida, o feito foi redistribuído a este Juízo e apesar de ter sido determinada o cumprimento da intimação do réu, até o momento ainda não foi juntado resultado do mandado respectivo.

Com o relato do essencial, **decido**.

Gratuidade processual *ex lege* (art. 18 da Lei nº 7.347/85).

De início, esclareço que a presente demanda foi proposta durante o final de semana, no plantão judiciário. O pedido liminar não foi apreciado pelo juiz plantonista, que determinou a oitiva prévia do réu em 24 (vinte e quatro) horas. Com o fim do plantão e sem



cumprimento da intimação do demandado, os autos foram distribuídos à 7ª Vara desta Comarca, que declinou da competência, de imediato, para este Juízo. Em que pese ter sido determinado cumprimento do despacho que relegou a apreciação da liminar para depois da manifestação do réu, verifico que a urgência do provimento impõe a apreciação da tutela provisória imediatamente.

Isso porque, o autor, no intento de resguardar a saúde dos substituídos processuais (empregados do comércio de Sousa), pretende obstar a abertura dos estabelecimentos comerciais no dia de hoje, 02/06/2020, e a conseqüente a sujeição dos sindicalizados ao contágio pelo COVID-19.

Embora expedido mandado de intimação na data de ontem, sequer foi juntado o expediente aos autos para dar início à contagem do prazo de 24 (vinte e quatro) horas conferido pelo Juízo plantonista.

Destaco que em casos de extrema urgência, nos quais se busca evitar dano iminente e irreversível, é possível, excepcionalmente, postergar a manifestação do ente público, em contraditório diferido, a despeito da previsão do art. 2º da Lei nº 8.437/92.

Por isso, diante de tais peculiaridades e apesar de ter sido determinada a manifestação prévia do réu, reputo ser imprescindível decidir o pedido liminar neste momento, sob pena de colocar em risco sua utilidade do provimento.

Feitas estas conformações, examino o pedido autoral, considerando o especial contexto que o envolve, em relação à pandemia do coronavírus (COVID-19).

A concessão da tutela de urgência, à luz do art. 300 do Código de Processo Civil, exige concomitantemente: **a)** um juízo razoavelmente consistente sobre a factibilidade do direito inicialmente invocado; **b)** a necessidade que o direito judicializado seja colocado em imediata fruição, a título provisório, em razão de perigo de dano (desaparecimento do próprio direito ou do sujeito), ou de prejuízo ao resultado pretendido pelo processo; e **c)** a reversibilidade do provimento.

Em matéria de tutelas de urgência contra a Fazenda Pública, deve-se observar as vedações legais expressas na Lei nº 8.437/92, na Lei nº 9.494/97 e na Lei nº 12.016/2009, as quais, em síntese, impedem a concessão de tutelas antecipadas quando “*esgote, no todo ou em parte, o objeto da ação*”, quando tenha por objeto a concessão de créditos tributários, a entrega de mercadoria e bens provenientes do exterior, a reclassificação ou equiparação de servidores públicos e a concessão de aumento ou a extensão de vantagens ou pagamento de qualquer



natureza.

Neste particular, salienta-se que, embora o Supremo Tribunal Federal tenha declarado a constitucionalidade do art. 1º da Lei nº 9.494/97 na ADC nº 04, consolidando o entendimento de que tais restrições são constitucionais, a jurisprudência segue dando interpretação restritiva ao tema, sendo possível a concessão de tutelas de urgências satisfativas, quando há necessidade de resguardo de direitos fundamentais, a exemplo do direito à saúde.

Como se sabe, em âmbito nacional, a Lei nº 13.979, de 06/02/2020, dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Já o Decreto Legislativo nº 06/2020 reconheceu o estado de calamidade pública para regular a execução orçamentária e financeira das contas relacionadas à emergência de saúde pública.

Para regulamentar a referida lei, foi editado o Decreto Federal nº 10.282, de 20/03/2020, alterado pelo Decreto nº 10.292, de 25/03/2020, estabelecendo os serviços públicos e atividades essenciais que deveriam ser fornecidas à população nesse período, prevendo ainda que:

“§ 4º Para fins do cumprimento ao disposto neste Decreto, os órgãos públicos e privados disponibilizarão equipes devidamente preparadas e dispostas à execução, ao monitoramento e à fiscalização dos serviços públicos e das atividades essenciais.

(...)

§ 7º Na execução dos serviços públicos e das atividades essenciais de que trata este artigo devem ser adotadas todas as cautelas para redução da transmissibilidade da covid -19”.

Na seara estadual, o tema foi tratado por sucessivos Decretos Estaduais.

Primeiro, o **Decreto Estadual nº 40.122, de 13/03/2020** decretou situação de emergência no Estado da Paraíba. Na sequência, o **Decreto Estadual nº 40.134, de 20/03/2020**, declarou estado de calamidade pública, em razão de crise de saúde pública decorrente da pandemia. Já o **Decreto Estadual nº 40.135, de 20/03/2020**, traçou excepcionais medidas de restrição ao funcionamento do comércio, determinando, em todas as cidades com casos confirmados de coronavírus (COVID-19), o fechamento por 15 (quinze) dias, a partir de 20/03/2020, de academias, ginásios, centros esportivos, *shopping centers*, galerias comerciais,



bares, restaurantes, casas de festas, casas noturnas, boates, estabelecimentos similares, cinemas, teatros, circos, parques de diversão, agências bancárias, casas lotéricas, lojas, etc.

O **Decreto Estadual nº 40.141, de 26/03/2020**, traçando medidas restritivas em função do cenário epidemiológico do Estado, prorrogou as medidas de suspensão do funcionamento do comércio nos termos de Decreto Estadual nº 40.135/2020 até o dia 05/04/2020. Em seguida, o **Decreto Estadual nº 40.169, de 03/04/2020** ampliou o citado prazo, postergando as suspensões até o dia 19/04/2020, com o fim de restringir a circulação de pessoas e frear a propagação da doença.

Seguiu-se a edição dos Decretos Estaduais nº 40.188, de 17/04/2020, nº 40.242, de 16/05/2020 e nº 40.288, de 30/05/2020, ampliando até o dia 14/06/2020 as medidas de restrição em todo o território estadual.

A leitura atenta dos normativos indicados acima não deixa dúvida de que para o combate do coronavírus (COVID-19), foram suspensas as atividades comerciais não essenciais por determinado período, fundamentada numa política de **saúde pública**.

No âmbito municipal, foi inicialmente editado o Decreto nº 674, de 17/03/2020, declarando situação de emergência em saúde pública de interesse nacional e estadual, deixando a cargo de instruções normativas a definição das ações e medidas urgentes (art. 7º).

A Instrução Normativa nº 011, de 29/05/2020, elencou os estabelecimentos considerados essenciais no art. 1º e no art. 2º estabeleceu:

“Art. 2º. Fica permitido a partir do dia 02 de junho do corrente ano, no período compreendido das 07 horas às 12 horas, o funcionamento dos estabelecimentos comerciais não elencados no artigo anterior, seguindo obrigatoriamente o PROTOCOLO DE SEGURANÇA expedido pelo PROCON, devendo o mesmo ser publicado na Gazeta Municipal, bem como disponibilizado nas plataformas eletrônicas e mídias sociais de forma ampla”.

Em cognição sumária e própria desta fase do processo, observa-se que, a despeito da edição da Instrução Normativa municipal no dia 29/05/2020, foi editado o Decreto Estadual no dia seguinte, 30/05/2020, mantendo o fechamento do comércio em todo território estadual até o dia 14/06/2020.

A questão apresentada nestes autos não é novidade e já foi apreciada por este



juízo no bojo da ação civil pública nº 0801172-06.2020.8.15.0371 notadamente quanto ao conflito de normas editadas pelo Estado da Paraíba e pelo Município de Sousa, ao tratar de medidas de enfrentamento à pandemia do COVID-19.

Naquela decisão, esclareci que o entendimento do Supremo Tribunal Federal, no controle judicial de atos administrativos a respeito das ações governamentais de combate à pandemia do COVID-19, é no sentido que todos os entes federados devem **colaborar** para a execução da tarefa determinada pela Constituição, em relação à proteção à saúde, observando-se os princípios da precaução e da prevenção, de modo que, havendo qualquer dúvida científica acerca da adoção da medida sanitária de distanciamento social, “a questão deve ser solucionada em favor do bem saúde da população”. Nesse sentido, as decisões proferidas nas ADI 6.341, ADPF 669 e ADPF 672.

Na ADPF 672 restou claro caber aos governos municipais **suplementar** as medidas legalmente restritivas no âmbito de seus territórios durante a pandemia, como restrições de comércio, sem **ignorar** as medidas adotadas pelos governos estaduais.

Destaco trecho pertinente da minha decisão anterior, proferida em ação na qual também é réu o Município de Sousa:

“Nesta crise sem precedentes recentes no mundo, tal decisão só pode ser tomada com o sopesamento dos valores que estão em risco, exigindo-se dos gestores públicos um planejamento estratégico e, sobretudo, uma ação coordenada entre os entes federados, por se tratar de **competência comum relacionada à saúde**.

A competência comum é a de cunho paralelo ou simultâneo, isto é, pode ser exercida concomitantemente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, objetivando a cooperação e sinergia entre os entes federados. O que justifica tal forma de atuação é garantir uma cobertura mais ampla e isenta de lacunas, mediante políticas públicas e ações em áreas sensíveis, como ocorre com a saúde (art. 23, II, CF/88).

(...)

Desse modo, observa-se que o entendimento externado na Suprema Corte é no sentido de que a tensão do federalismo na crise da pandemia deve ser solucionada mediante atuação uniformizada e harmônica dos entes



federados nas diversas instâncias, à luz do art. 23, II da Constituição da República, com medidas consentâneas com as recomendações das autoridades sanitárias, e, na dúvida, fazer prevalecer a saúde da população. Assim, se todos os entes federados devem colaborar para a execução da tarefa determinada pela Constituição de garantir o direito à saúde, inclusive, com políticas públicas que visem à redução do risco de doenças e outros agravos, não pode nenhum dos entes se eximir de implementá-las, pois o impacto recairá sobre todas as esferas de governo¹.”

Portanto, por se tratar de competência material comum (art. 23, II, CF/88) e de competência legislativa concorrente (art. 24, CF/88), os atos municipais devem ser cooperativos e não contrariar as medidas de restrição adotadas mais amplamente no âmbito estadual.

O combate ao coronavírus ultrapassa os limites da circunscrição do Município de Sousa, albergando esferas de governo mais amplas, porquanto foi decretado estado de calamidade pública no Estado e no país.

Entendimento contrário, enquanto ainda está vigente o Decreto Estadual com medidas mais restritivas, implica na sujeição dos paraibanos à convivência com regramentos distintos (um para cada município), com âmbitos de proteção variáveis e com repercussão na saúde de todos os habitantes do Estado.

Outrossim, este tema deve ser tratado de forma suplementar na legislação municipal (art. 24, XII c/c art. 30, II, ambos da CF/88).

No caso específico de Sousa a realidade atestada pelo boletim epidemiológico divulgado pelo réu aponta a existência de **209 casos** confirmados de COVID-19 no município até o dia **01/06/2020**, com uma crescente curva de contaminação, considerando os boletins diários anteriores que indicavam, por exemplo, o número de **12 casos** confirmados em **01/05/2020**.

Ademais, é fato público e notório (art. 374, I do CPC) que a cidade é dotada de apenas um hospital público gerido pelo Estado da Paraíba (Hospital Regional Manoel Gonçalves de Abrantes), de modo que a atuação do Município não pode prejudicar os planejamentos traçados pelo Estado neste particular.

Assim, afrouxar as medidas de isolamento social e possibilitar a aglomeração de pessoas em estabelecimentos comerciais, contraria a norma estadual editada em sentido contrário.



Em outras palavras, o alcance das normas previstas nos arts. 23, II e 196 da Constituição da República interdita a possibilidade de um dos entes federados atuar para frustrar o critério da cooperação, diminuindo o âmbito de proteção do direito fundamental. Isso significa, que **no conflito entre a Instrução Normativa Municipal nº 011/2020, que permite abertura generalizada de estabelecimentos comerciais, mesmo em horário reduzido (arts. 2º), e os Decretos Estaduais nº 40.135/2020 (art. 3º, II) e 40.288/2020 (art. 1º), que limitam a abertura do comércio até o dia 14/06/2020 nas cidades com registro de casos de pessoas contaminadas pela COVID-19, deve prevalecer a norma editada a nível estadual**, não havendo peculiaridade local para justificar o tratamento diferenciado no âmbito do Município de Sousa.

Destarte, está presente a probabilidade do direito invocado.

Em paralelo, pelo presumível o risco de um colapso nas unidades de atendimento de saúde e de contaminação dos substituídos processuais em conformidade com a jurisprudência que se delinea sobre o tema, reputo presente a existência do **risco de um prejuízo**, pois os efeitos do ato combatido passaram a valer desde 02/06/2020 e a proibição de funcionamento do comércio não essencial em todo Estado nas cidades com registro de casos de pessoas infectadas tem vigência prevista até 14/06/2020, de modo que, se não for concedida agora, a medida poderá ser ineficaz ao final do processo, devendo-se preservar o direito vindicado em tal período.

Não há **irreversibilidade do provimento**.

Ante o exposto, com base no art. 300 do Código de Processo Civil, **DEFIRO A TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA** para suspender os efeitos do art. 2º, da Instrução Normativa nº 011/2020 que regulamenta o Decreto Municipal nº 674/2020 e determinar ao réu que comunique ampla e imediatamente à população a respeito da suspensão do funcionamento dos estabelecimentos comerciais de atividades não essenciais, enquanto vigente o Decreto Estadual nº 40.288/2020, devendo proceder à devida fiscalização, no exercício do seu poder de polícia, através dos seus órgãos competentes para **cumprimento imediato desta decisão**.

O descumprimento desta decisão ensejará aplicação de multa ao demandado, sem prejuízo da apuração da responsabilidade pessoal civil, penal e por improbidade administrativa do gestor.

Intime-se eletronicamente o autor.



Simultaneamente e, de forma eletrônica, intime-se o Ministério Público (art. 5º, I, §1º da Lei 7.347/85).

Simultaneamente e por mandado, em razão da urgência para o cumprimento da liminar, INTIME-SE o réu desta decisão e CITE-O para apresentar resposta no prazo de 30 (trinta) dias (art. 183 c/c art. 335, ambos do CPC).

Se for apresentada contestação acompanhada de documentos e/ou suscitadas preliminares, intime-se a parte autora para se manifestar no prazo legal.

Por fim, renove-se a conclusão.

Cumpra-se com URGÊNCIA.

Sousa, data do registro eletrônico.

Natan Figueredo Oliveira

Juiz de Direito

¹Nesse sentido: ROVIRA apud Bercovic (BERCOVICI, Gilberto. Dilemas do Estado Federal Brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 60).

