



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ
COMARCA DE IRATI
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE IRATI - PROJUDI
Rua Pacífico Borges, 120 - Rio Bonito - Irati/PR - CEP: 84.503-449 - Fone: (42) 2104-3148 - E-mail:
ira-2vj-s@tjpr.jus.br

Autos nº. 0000178-91.2020.8.16.0206

Processo: 0000178-91.2020.8.16.0206
Classe Processual: Ação Popular
Assunto Principal: Violação aos Princípios Administrativos
Valor da Causa: R\$1.000,00
Autor(s): • Felipe Molenda Araujo
Réu(s): • JORGE DAVID DERBLI PINTO
• Município de Irati/PR

1. Trata-se de ação popular ajuizada pelo advogado Felipe Molenda Araujo, na qual sustenta que o Decreto Municipal nº 124/2020 seria lesivo ao meio ambiente e nulo, por ter sido praticado com excesso e desvio de poder, na medida em que ampliou a lista de serviços e atividades essenciais, em desacordo com a legislação que rege a matéria, autorizando a retomada de sua atividade, a despeito da suspensão das atividades de indústrias, comércio em geral e prestadores de serviços, anteriormente decretada pelo Decreto Municipal nº 122/2020, em razão da pandemia do COVID-19. Requereu, em sede liminar, a suspensão dos efeitos do Decreto Municipal nº 124.2020.

2. A petição inicial foi instruída com cópia do título eleitoral do requerente, restando preenchido o requisito contido no art. 1º, § 3º, da Lei 4.717/65.

3. Nos termos do art. 300 do Novo Código de Processo Civil, a tutela provisória de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

Ao tratar acerca dos requisitos legais para concessão da tutela de urgência, Luis Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero, em sua obra Novo Código de Processo Civil Comentado, 2ª ed., Revista dos Tribunais, ensinam que:

“Probabilidade do direito. (..) o legislador procurou autorizar o juiz a conceder tutelas provisórias com base em cognição sumária, isto é, ouvindo apenas uma das partes ou então fundado em quadros probatórios incompletos (vale dizer, sem que tenham sido colhidas todas as provas disponíveis para o esclarecimento das alegações de fato). A probabilidade que autoriza o emprego da técnica antecipatória para a tutela dos direitos é a probabilidade lógica – que é aquela que surge da confrontação das alegações e das provas com os elementos disponíveis nos autos, sendo provável a hipótese que encontra maior grau de confirmação e menor grau de refutação nesses elementos. O juiz tem que se convencer de que o direito é provável para conceder tutela provisória”.

Perigo na demora: (...) A tutela provisória é necessária simplesmente porque não é possível esperar, sob pena de o ilícito ocorrer, continuar ocorrendo, ocorrer novamente, não ser removido ou de dano não ser reparado ou reparável no



futuro. Assim, é preciso ler as expressões perigo de dano e risco ao resultado útil do processo como alusões ao perigo na demora. Vale dizer: há urgência quando a demora comprometer a realização imediata ou futura do direito”.

No caso dos autos, analisando os elementos apresentados pelo autor, verifico que os requisitos legais para concessão da tutela de urgência restaram satisfatoriamente demonstrados.

Inicialmente, no que tange à probabilidade do direito, embora o requerente invoque a Lei 7.783/89, que trata do direito de greve e contém lista de serviços e atividades essenciais, existe lei especial disciplinando a matéria, tendo em vista a edição da Lei 13.979/2020 com o objetivo específico de dispor sobre “as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019” e que é aplicável ao caso em tela.

Ao tratar acerca dos serviços públicos e atividades essenciais, cujo funcionamento é resguardado a despeito da adoção das medidas restritivas de contenção da pandemia, a Lei 13.979/2020 preceitua, em seu art. 3º, § 9º, com a redação que lhe foi dada pela Medida Provisória 926/2020, que:

“O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º”.

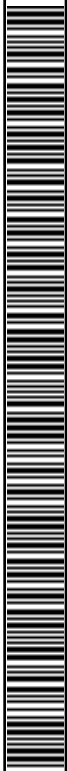
A constitucionalidade do dispositivo foi questionada perante o Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 6341, na qual foi proferida decisão liminar pelo relator, ministro Marco Aurélio, reconhecendo que a distribuição de atribuições prevista na MP 926/2020 não contraria a Constituição Federal, posto que “*presentes urgência e necessidade de ter-se disciplina geral de abrangência nacional*” e que tal normativa “*não afasta atos a serem praticados por Estado, o Distrito Federal e Município considerada a competência concorrente na forma do art. 23, inciso II, da Lei Maior*”.

Tratando-se de competência concorrente, compete “*à União a edição de normas gerais e aos poderes periféricos a suplementação de tais normas, seja detalhando-as pelo acréscimo de pormenores (competência complementar), seja suprimindo claros (competência supletiva)*”[1], cabendo aos poderes periféricos, no exercício de sua competência complementar e supletiva, fiel observância das diretrizes gerais estabelecidas em norma federal, que não podem jamais ser contrariadas ou inobservadas pela regulamentação local.

Nesse sentido é o escólio de Dalmo de Abreu Dallari, segundo o qual:

*“... quando se tratar de matéria em que a competência legislativa é concorrente a União somente poderá estabelecer normas gerais, deixando aos demais a legislação sobre pontos específicos. **Evidentemente, nesse caso a legislação que tratar de aspectos especiais não poderá contrariar as normas gerais estabelecidas pela União**”[2].*

No mesmo sentido, Raul Machado Horta preceitua que:



"A lei de normas gerais deve ser uma lei quadro, uma moldura legislativa. A lei estadual suplementar introduzirá a lei de normas gerais no ordenamento do Estado, mediante o preenchimento dos claros deixados pela lei de normas gerais, de forma a afeiçoá-la às peculiaridades locais" (Estudos de Direito Constitucional, Del Rey, Belo Horizonte, 1995, págs. 419/420).

Assim, embora o Poder Executivo Municipal detenha competência concorrente para editar medidas e determinar providências normativas e administrativas para enfrentamento da pandemia, o exercício de tal competência deverá ser realizado sempre em conformidade com as normas gerais editadas pela União, prevalecendo, em caso de colisão, a normativa federal.

No âmbito federal, os serviços públicos e as atividades essenciais, cujo exercício deve ser resguardado, a despeito da decretação das medidas previstas na Lei 13.979/2020, foram definidos pelo Presidente da República, por meio da edição do Decreto nº 10.282/2020, que traz, em seu art. 3º, § 1º, o conceito de serviços públicos e atividades essenciais e, em seguida, uma lista exemplificativa de atividades assim consideradas:

*"Art. 3º As medidas previstas na **Lei nº 13.979, de 2020**, deverão resguardar o exercício e o funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais a que se refere o § 1º.*

§ 1º São serviços públicos e atividades essenciais aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, tais como: (...) "

Desta forma, existindo normativa federal estabelecendo o conceito legal de serviços públicos e atividades essenciais, a norma municipal, embora possa trazer lista exemplificativa mais ampla em vista das peculiaridades locais, deve obrigatoriamente observar os requisitos estabelecidos na norma geral federal para que determinada atividade possa ser considerada essencial.

Consequentemente, apenas os serviços e atividades que possam ser considerados "*indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população*" podem ser enquadrados como essenciais e ter seu funcionamento resguardado das medidas previstas na Lei 13.979/2020 por ato normativo municipal.

Analisando o ato impugnado, verifico que o Decreto Municipal 124/2020 repetiu, em grande medida, a lista de serviços e atividades essenciais contida no Decreto Federal 10.282/2020, acrescentando, no exercício de sua competência concorrente, algumas outras atividades e serviços específicos, tais como "serviços de zeladoria urbana e limpeza pública" (art. 4º, X), "lavanderias" (art. 4º, XI), "serviços de limpeza" (art. 4º, XII) e "assistência veterinária" (art. 4º, XIX), sendo possível supor, em vista da



normativa geral, que tais atividades foram consideradas, pelo Poder Executivo Municipal, como: *“indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população”*.

Como visto, a competência concorrente permite ao Poder Executivo Municipal ampliar a lista exemplificativa de serviços públicos e atividades essenciais contida no Decreto Federal 10.282/2020, mas de forma subordinada ao conceito estabelecido na normativa federal, existindo certa margem interpretativa, limitada pela razoabilidade, na definição de quais atividades se enquadram ou não a tal conceito.

Desta forma, no que tange às atividades específicas acima mencionadas, não se pode dizer, ao menos em um juízo de cognição sumária, que a Autoridade requerida tenha incorrido em excesso de poder ao, no exercício de sua competência concorrente, reputá-las como essenciais e resguardar seu funcionamento a despeito da decretação das medidas previstas na Lei 13.979/2020 para contenção da pandemia do COVID-19.

No entanto, além de inserir serviços e atividades específicas no rol de atividades essenciais, o Decreto Municipal impugnado também enquadrou, em seu art. 4º, XXXIX, como essenciais os *“setores industrial e da construção civil, em geral”*.

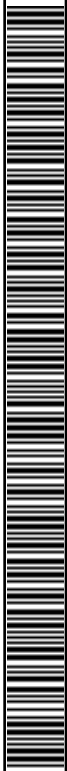
Ao assim proceder, o Decreto Municipal garantiu o funcionamento, a despeito de sua natureza específica e enquadramento ao conceito previsto na norma geral federal, de toda e qualquer atividade industrial, ou seja, tendente a *“produção de bens para o mercado, mediante a transformação de matérias-primas”*, ressaltando a amplitude do alcance da norma com o uso da fórmula “em geral” em sua parte final.

Nesse sentido, é o conceito de indústria encontrado na Enciclopédia Saraiva de Direito:

“Indústria. Em sentido genérico, designa qualquer atividade desenvolvida para a produção de bens ou serviços. Expressa também o conjunto das organizações que atuam no setor industrial. Em sentido estrito, é a organização que tem por objetivo a produção de bens para o mercado, mediante a transformação de matérias-primas. Diferentes processos são aplicados em sua atuação. Trabalho humano e máquinas são aplicados na atividade, sob a coordenação de empresa”.

Embora exista certa margem interpretativa na definição de quais atividades podem ser consideradas *“indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população”*, é certo dizer que a definição da essencialidade depende da natureza do bem ou serviço produzido por determinada indústria e não do caráter industrial de sua produção.

Desta forma, ao salvaguardar o funcionamento de toda e qualquer atividade industrial e de construção civil, independentemente de sua natureza específica e a despeito da decretação das medidas previstas na



Lei 13.979/2020, a Autoridade requerida aparentemente incorreu em excesso de poder, invadindo a competência federal, ao definir serviço público e atividade essencial em desacordo com o conceito trazido pela norma geral editada pelo Poder Executivo Federal.

Destarte, nesse ponto específico, reputo presente a probabilidade do direito invocado pela parte requerente.

O perigo de dano irreparável ou de difícil reparação caso os efeitos do decreto não sejam liminarmente suspensos é nítido, considerando que a retomada das atividades industriais e de construção civil, incluídas aquelas não enquadradas no conceito de essencialidade previsto no art. 3º, §1º, do Decreto nº 10.282/2020 da Presidência da República, durante a vigência das medidas de isolamento social decretadas para contenção da pandemia, poderá submeter considerável parcela da comunidade trabalhadora iratiense e suas famílias a risco de contágio da doença.

Além disso, a autorização do funcionamento de atividade não considerada essencial tem potencial para transmitir à população em geral a falsa ideia de que as medidas de prevenção e proteção definidas e recomendadas pelos órgãos de saúde podem ser injustificadamente flexibilizadas, comprometendo os diversos incentivos ao engajamento social no que se refere à necessidade de isolamento social. Tal situação se intensifica em um cenário digital, em que as informações são facilmente repassadas e dificilmente controladas.

A mesma preocupação foi ressaltada pelo ministro Luís Roberto Barroso no recente julgamento da medida cautelar da ADPF nº 669/DF:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E SANITÁRIO. ARGUIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. SAÚDE PÚBLICA E COVID-19. CAMPANHA PUBLICITÁRIA APTA A GERAR GRAVE RISCO À VIDA E À SAÚDE DOS CIDADÃOS. PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA PREVENÇÃO. CAUTELAR DEFERIDA. 1. Arguições de descumprimento de preceito fundamental contra a contratação e veiculação de campanha publicitária, pela União, afirmando que “O Brasil Não Pode Parar”, conclamando a população a retomar as suas atividades e, por conseguinte, transmitindo-lhe a impressão de que a pandemia mundial (COVID-19) não representa grave ameaça à vida e à saúde de todos os brasileiros. 2. As orientações da Organização Mundial de Saúde, do Ministério da Saúde, do Conselho Federal de Medicina, da Sociedade Brasileira de Infectologia, entre outros, assim como a experiência dos demais países que estão enfrentando o vírus, apontam para a imprescindibilidade de medidas de distanciamento social voltadas a reduzir a velocidade de contágio e a permitir que o sistema de saúde seja capaz de progressivamente absorver o quantitativo de pessoas infectadas. 3. Plausibilidade do direito alegado. Proteção do direito à vida, à saúde e à informação da população (art. 5º, caput, XIV e XXXIII, art. 6º e art. 196, CF). Incidência dos princípios da prevenção e da precaução (art. 225, CF), que determinam, na forma da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, na dúvida quanto à adoção de uma medida sanitária, deve prevalecer a escolha que ofereça proteção mais ampla à saúde. 4. Perigo na demora reconhecido. Disseminação da campanha “O Brasil Não Pode Parar” que já se encontra em curso, ao menos com base em vídeo preliminar. Necessidade urgente de evitar a divulgação de informações que possam comprometer o engajamento da população nas medidas necessárias a conter o contágio do COVID19, bem como importância de evitar dispêndio indevido de recursos públicos escassos em momento de emergência sanitária. 5. Medida cautelar concedida para vedar a produção e circulação, por qualquer meio, de qualquer campanha que pregue que “O Brasil Não Pode Parar” ou que sugira

que a população deve retornar às suas atividades plenas, ou, ainda, que expresse que a pandemia constitui evento de diminuta gravidade para a saúde e a vida da população. Determino, ainda, a sustação da contratação de qualquer campanha publicitária destinada ao mesmo fim”.

O cenário e as especificidades locais tornam ainda mais nítida a existência de perigo de dano, tendo em vista que, consoante informações divulgadas pela Secretaria de Comunicação Social da Prefeitura Municipal de Irati, quando da edição do Decreto Municipal 122/2020, que determinou o isolamento social e foi flexibilizado pelo ato impugnado, a Santa Casa de Irati conta com apenas 10 leitos de UTI, dos quais 8 estavam ocupados naquele momento, de forma que se a maioria das suspeitas viesse a se confirmar o Município não contaria com leitos suficientes para atender a demanda:

“Acompanhado da Secretária de Saúde, Jussara Aparecida Kublinski Hassen, e do provedor da Santa Casa de Irati, Ladislao Obrzut Neto, Derbli expôs a seriedade da situação. “Fizemos uma análise agora, com todo o setor de Saúde de Irati e confrontamos os números: na coletiva passada nós tínhamos um caso de suspeita, e nesta já são cinco. Então pela não compreensão da população em ficar em casa, de não sair pra cidade e não ir ao comércio ou passear, infelizmente fomos obrigados a tomar esta atitude severa”. O prefeito citou ainda que a Santa Casa de Irati tem apenas 10 leitos de UTI, dos quais oito estão sendo utilizados e apenas dois disponíveis. “Num cenário que não desejaríamos de forma alguma, se a maioria das suspeitas viesse a se confirmar, não teríamos leitos suficientes para atender estes cidadãos” [3].

É de se destacar, também, que, quando da edição do primeiro decreto, havia apenas 5 casos suspeitos de contaminação por COVID-19 em Irati e, consoantes dados divulgados na data de ontem por boletim da Secretaria Municipal de Saúde, atualmente são 75 casos suspeitos, o que evidencia a existência de grave perigo de dano, ante a provável incapacidade da estrutura médica disponível no Município para atender a demanda em caso de agravamento da pandemia, notadamente diante do reduzido número de leitos de UTI disponíveis.

Destarte, presentes ambos os requisitos legais, concedo parcialmente a tutela provisória de urgência para o fim de suspender a eficácia do art. 4º, XXXIX, do Decreto Municipal 124/2020, até o final julgamento do presente feito, sem prejuízo da edição de novo ato de enquadramento de determinadas atividades industriais como essenciais, desde que observado o conceito geral contido no Decreto Federal 10.282/2020 e em vista da essencialidade da natureza do bem ou serviço produzido por determinada indústria.

3. Cite-se a parte requerida para que, querendo, apresente contestação no prazo legal.
4. Intime-se o representante do Ministério Público (art. 7º, I, “b”, Lei nº 4.717/65).
5. Apresentada contestação, intime-se a requerente para que, querendo, apresente manifestação a esse respeito, no prazo de 15 (quinze) dias.
6. Após, intemem-se as partes e, na sequência, o Ministério Público, para que indiquem os pontos que



reputam controvertidos e especifiquem as provas que pretendem produzir, justificando sua finalidade e pertinência, no prazo comum de 5 (cinco) dias.

7. Por fim, tornem conclusos para saneamento e organização do processo, se não for o caso de julgamento antecipado da lide.

8. Intimações e diligências necessárias.

Irati, 01 de abril de 2020.

Henrique Kurscheidt

Juiz de Direito

[1] MENDES, G. F.; SARLET, I. W.; CANOTILHO, J. J. G.; LEONCY, L. F.; STRECK, L. L.
Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2013.

[2] DALLARI, Dalmo de Abreu. Normas gerais sobre saúde: cabimento e limitações (p. 61/81). In: Programa Nacional de Controle da Dengue: amparo legal à execução das ações de campo – imóveis fechados, abandonados ou com acesso não permitido pelo morador. – 2. ed. – Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

[3] <https://www.iratiin.com.br/2020/03/irati-suspende-funcionamento-de.html?m=1>

