



**ESTADO DA PARAÍBA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**VARA ÚNICA DA COMARCA DE SOLEDADE**

Processo n.º: 0800234-66.2020.8.15.0191

Autor: Ministério Público da Paraíba

Réu: Município de Soledade

**DECISÃO**

Vistos etc. diuturnamente

Trata-se de ação civil pública com pedido de tutela de urgência antecipada proposta pelo Ministério Público da Paraíba em face do Município de Soledade, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos:

Diz o *parquet*, em suma, que, apesar do estado de pandemia vivenciado globalmente em razão do novo coronavírus (COVID-19), com reconhecimento no âmbito nacional pelo Ministério da Saúde de emergência em saúde pública de importância nacional e necessidade do emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública, o Município réu, exorbitando de suas atribuições constitucionais e legais, em manifesta contrariedade às repartições constitucionais de competência e aos normativos editados pela União e pelo Estado da Paraíba, em especial a Lei Federal n.º 13/2020 e o Decreto Estadual n.º 40.169/2020, publicou Decreto Municipal (n.º 024/2020) autorizando a abertura parcial dos estabelecimentos comerciais e o funcionamento de atividades econômicas que estão suspensas pela legislação estadual vigente, o que não pode ser admitido.

Pede, assim, a concessão da medida de urgência antecipada a fim de determinar-se basicamente: a) a suspensão da eficácia do decreto municipal n.º 024/2020 ou, alternativamente, a obrigação de fazer consistente na anulação desse ato normativo; b) a obrigação de não fazer consistente em não autorizar a abertura dos estabelecimentos comerciais no município de Soledade/PB, em conformidade com os termos do Decreto Estadual n.º 40.169/2020 e suas alterações subsequentes, até que novo decreto do Governador do Estado da Paraíba ou Norma Federal disponha o contrário; c) a extensão da decisão, de forma preventiva, aos Municípios de Cubati/PB, Oivedos/PB e São Vicente do Seridó/PB, com o efeito de resguardar a saúde das populações dos referidos municípios, os quais pertencem à Comarca de Soledade/PB, com a consequente intimação desses entes federativos para tomarem conhecimento da decisão; d) a expedição de ofícios à Polícia Militar, Polícia Civil, Guarda Municipal, Conselho Municipal de Saúde e Vigilância Sanitária Municipal, notificando-os da decisão liminar proferida para que fiscalizem o seu cumprimento, impedindo a abertura e/ou efetuando o fechamento das lojas e estabelecimentos considerados não essenciais do Município de Soledade, que estejam em contrariedade com o Decreto Estadual n.º 40.169/2020, bem como noticiando nos autos, mediante relatório, se ocorreu eventual violação aos termos do *decisum*, atuando-se o infrator pela prática do crime de desobediência; e) a intimação do Município de Soledade, por seu Prefeito, da eventual decisão concessiva da tutela de urgência antecipada, a fim de que também concorra na fiscalização do seu cumprimento, garantindo a execução da ordem emanada do Poder Judiciário; f) a fixação de multa pessoal diária ao Prefeito Municipal no valor de R\$10.000,00 (dez mil reais) na hipótese de descumprimento do que for decidido, sem prejuízo de sua ampliação; g) que a decisão concessiva da tutela valha como mandado, garantindo-se os meios para sua execução, inclusive, mediante requisição de força policial e embargo/lacre do estabelecimento comercial ou espaço que a descumpra; h) que, diante da situação de emergência de saúde pública, seja dada ampla divulgação à decisão antecipatória, tanto como forma pedagógica, quanto dissuasória; i) ao final, a demanda

seja julgada integralmente procedente, confirmando-se a medida antecipatória.

Juntou documentos, em especial o decreto municipal combatido.

Vieram-me, então, os autos conclusos para deliberação.

**É o sucinto relatório. Passo a decidir.**

Na forma do art. 300 do CPC/15, “a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo”.

São, portanto, requisitos para a concessão do pleito antecipatório, nas palavras de Rinaldo Mouzalas, João Otávio Terceiro Neto e Eduardo Madruga (*in* Processo Civil Volume Único, 8ª Ed., rev. ampl. e atualiz., Ed. Jus Podivm, 2016, pg. 378): 1) o *fumus boni iuris*, i.e., a fumaça do bom direito, consubstanciada na análise da existência de prova inequívoca capaz de convencer o juiz da verossimilhança das alegações da parte requerente, sendo certo que, aqui, há de se ressaltar que a verossimilhança não está subordinada à existência de prova documental, podendo qualquer meio de prova, típico ou atípico (a exemplo do comportamento processual), desde que idôneo, servir ao preenchimento do requisito legal; 2) o *periculum in mora*, i.e., o perigo de dano irreparável ou de difícil reparação, assim entendido como aquele que ensejará ao requerente, se não for concedida a tutela provisória, lesão incapaz de ser recomposta, ou que imputará elevado ônus à parte vencida para restaurar o *status quo ante*.

Passando ao exame do primeiro requisito legal (fumaça do bom direito), tenho por mim que algumas considerações precisam ser realizadas.

É mais do que cediço que o mundo vive hoje, diante da pandemia do novo coronavírus, uma situação de absoluta anormalidade social, quicá nunca ou poucas vezes vista na história da humanidade, com reflexos inegáveis nos campos político, econômico e jurídico, e que o Poder Público, por meio de todas as suas esferas de competência (executiva, legislativa e judiciária) e em todo o âmbito federativo (União, Estados e Municípios), vem buscando adotar medidas que possam minimizar ou parar a velocidade de contaminação, tudo visando ao bem-estar e a saúde da sociedade em geral, de acordo com as atribuições definidas pela Constituição Federal (CF) e as leis da nossa República Federativa.

Nesse ponto, e de maneira óbvia, considerando que o Estado brasileiro foi estruturado na forma de uma federação, com compartilhamento do poder político pelo ente central (União) e Estados e Municípios que a compõem, a atuação desses entes federados na prevenção e combate à pandemia que ora assola o país deve se dar de maneira estruturada e coordenada, segundo as regras de competência traçadas para cada um deles na Carta Maior.

Todavia, a despeito da aparente unidade de atuação dos diversos entes federados no sentido de melhor prevenir e combater a disseminação do vírus no território nacional, nota-se à evidência a existência de uma zona cinzenta – ainda não tocada pelo Supremo Tribunal Federal – no tocante às reais competências e limites definidos para cada um deles pelo texto constitucional e pelas leis, o que vem gerando uma série de conflitos, diuturnamente noticiados nos meios de comunicação, na medida em que a União, os Estados e Municípios, no exercício da competência que lhes é comum de preservação da saúde, têm, no mais das vezes, editado atos normativos que, não apenas são conflitantes entre si, como acabam por invadir competência reservada a outro ente federativo.

Diante disso, e como forma de resgatar-se a (pouca) racionalidade e segurança jurídica que ainda nos resta, incumbe ao Poder Judiciário, último bastião das liberdades individuais, quando chamado a efetuar o controle incidental de constitucionalidade e legalidade de atos do Poder Público, embora ciente da situação excepcional que nos cerca, a qual demanda medidas de mesma natureza, atuar com serenidade, tendo sempre como único e invariável norte a Constituição e as leis da República, estando atento, ainda, à premissa de que não existem soluções objetivas, prontas e acabadas para problemas complexos e que a construção de uma saída proporcional e adequada deve levar em conta invariavelmente as realidades e especificidades locais.

Pois bem.

Reza o texto Constitucional em seu art. 23, II, ser competência **comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “**cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência**”, bem como em seu art. 24, XII competir aos

mesmos entes federados legislar **concorrentemente** sobre “*previdência social, **proteção e defesa da saúde***”, o que atesta que, no campo específico da saúde, a Constituição Federal optou por adotar um regime de cooperação mútua entre os diversos entes federados, cada um dentro da sua esfera de atribuições (vide art. 24, §§1º a 4º), tudo com o fim de alcançar os objetivos elencados no art. 196 e seguintes da Carta Magna.

Trilhando essa linha de raciocínio, cumpre ressaltar que ao passo em que o texto magno consignou ser a saúde direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas (art. 196, CF), bem como serem de relevância pública as ações e serviços de saúde (art. 197, CF), disse também textualmente que essas ações e serviços públicos de saúde integram uma rede **regionalizada** e **hierarquizada** e constituem um sistema único, organizado, dentre outras diretrizes, de maneira **descentralizada**, com direção única em cada esfera de governo (art. 198, I, CF).

É dizer: embora seja competência comum de todos os entes federados o cuidado da saúde, esta competência será exercida entre eles de maneira descentralizada e fielmente definida.

Tanto é assim que, dando concretude ao comando constitucional, foi editada a lei n.º 8.080/90, popularmente conhecida como lei do Sistema Único de Saúde (SUS), a qual, em seus arts. 8º e 9º, ao dispor sobre a organização, direção e gestão do SUS, disse textualmente que as ações e serviços de saúde a serem por ele executados (SUS) **serão organizados de forma regionalizada e hierarquizada em níveis de complexidade crescente** e que a direção do SUS, embora única de acordo com o art. 198, I da CF, será exercida em cada esfera de governo pelo Ministério da Saúde (âmbito da União) e Secretarias de Saúde ou órgãos equivalentes (âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios).

Por sua vez, ao adentrar no tema concernente à competência e às atribuições de cada esfera de governo no âmbito do SUS, a lei n.º 8.080/90, em seus arts. 16, 17 e 18, fixou as competências das direções **nacional, estadual e municipal**, de modo que que, enquanto à União e aos Estados cabe, via de regra e respectivamente, no exercício da competência comum de cuidado à saúde (art. 23, II, CF), um planejamento macro de todo o sistema de saúde nacional e regional, com atuação **complementar e supletiva** na formulação, coordenação, promoção, descentralização e execução das ações e serviços de saúde em todas as matizes em que elas se manifestam, aos Municípios incumbe a **direta gerência e execução desses serviços**.

Nesse sentido, não apenas a lei federal n.º 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, deve ser interpretada à luz das disposições constitucionais e infraconstitucionais alusivas ao direito à saúde (CF e lei n.º 8.080/90), como, principalmente, os atos normativos editados pelos diversos entes federativos visando a esse mesmo fim (combate ao coronavírus) também o devem ser.

Do mesmo modo, e considerando o que decidido pelo Supremo Tribunal Federal na Medida Cautelar na ADPF 672, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 15/04/2020, na Medida Cautelar na ADI 6341, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 16/04/2020 e na Suspensão de Segurança 5362, Rel. Min. Pres. Dias Tóffoli, DJe 14/04/2020, deve-se atentar que todos os entes federativos, dentro de sua órbita de competências comuns, podem adotar as medidas de isolamento e quarentena fixadas na lei n.º 13.979/2020, o que, no caso dos municípios, passa também pela atribuição constitucional para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I da CF).

A preservação das competências constitucionais comum e concorrente de cada ente federado e, notadamente, dos municípios para, diante de seus interesses locais, suplantarem a legislação federal e/ou estadual, não apenas foi ratificada pelo Pretório Excelso em suas últimas decisões como, ao longo do tempo, foi construída e consolidada pela Corte Constitucional, não podendo, assim, ainda que sob o pano das mais nobres e louváveis intenções, ser sumariamente descartada.

De fato, seguindo o comando do próprio texto constitucional, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I), o que, na dicção do Supremo Tribunal Federal, significa dizer que “*as competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local, que, apesar de difícil conceituação, refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às suas necessidades imediatas*” (RE 1.151.237, Rel. Min.

Alexandre de Moraes, DJe 12/11/2019). Por isso, *o poder constituinte dos Estados-membros está limitado pelos princípios da Constituição da República, que lhes assegura autonomia com condicionantes, entre as quais se tem o respeito à organização autônoma dos Municípios, também assegurada constitucionalmente*” (ADI 3.549, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ 31/10/2007).

A respeito do tema da autonomia municipal nos assuntos de nítido interesse local, inclusive, insta ressaltar que o mesmo Supremo Tribunal Federal acabou por editar a Súmula Vinculante n.º 38, cujo enunciado, com clareza solar, estabeleceu ser competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial, reafirmando de maneira definitiva a impossibilidade de ingerência normativa estadual nesse assunto.

Do mesmo modo, importa transcrever o dispositivo do *decisum* exarado pelo Exmo. Min. A. de Moraes nos autos da ADPF 672, que, ao reconhecer e assegurar o exercício da competência concorrente dos governos estaduais e distrital e suplementar dos governos municipais no combate ao novo coronavírus, disse categoricamente que tal deve se dar “*no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como, a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outras; independentemente de superveniência de ato federal em sentido contrário, sem prejuízo da competência geral da União para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário*” e que “**obviamente, a validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal poderá ser analisada individualmente**”.

Dessa forma, nota-se que se de um lado o Supremo Tribunal Federal assegurou a competência concorrente dos entes federados para atuarem, dentro de seus feixes de atribuições constitucionais e legais, no combate ao coronavírus, de outro fixou-lhes claros limites, autorizando o Judiciário a realizar o exame individual e pormenorizado da validade formal e material de cada ato normativo específico editado nos âmbitos locais, quando evidenciado o desrespeito a essas premissas.

No caso dos autos, adentrando no exame superficial da validade formal e material do Decreto Municipal combatido (de n.º 24/2020), entendo que aparentemente as suas disposições em nada contrariam a Constituição Federal, a lei n.º 13.979/2020 e os Decretos Estaduais n.º 40.135 de 20/03/2020 e 40.169 de 03/04/2020, não havendo fundamento idôneo para a sua suspensão ou expulsão do mundo jurídico nesse momento, tal como pleiteia o Ministério Público.

Isso porque, fixada a premissa de que os Municípios podem autonomamente, dentro do âmbito de suas competências, adotar as medidas previstas no art. 3º da lei n.º 13.979/2020, tal como decidido pelo STF, e sem adentrar na análise pormenorizada da validade do Decreto Estadual n.º 40.135 de 20/03/2020, prorrogado pelo Decreto Estadual n.º 40.169/2020, noto que aparentemente não há fundamento legal para a incidência das normas estaduais proibitivas, pois os aludidos decretos, de maneira expressa, afirmaram que as suas disposições somente se aplicariam aos Municípios com casos confirmados de coronavírus (vide arts. 3º e 4º do Dec. Estadual n.º 40.135), o que não é o caso da edilidade demandada (a esse respeito vide <https://portalcorreio.com.br/cg-tem-1a-morte-por-coronavirus-pb-tem-195-casos-e-26-obitos/>).

Em segundo lugar, não houve determinação de retorno amplo e irrestrito de todas as atividades comerciais e serviços no âmbito municipal, mas a abertura **parcial e programada** de certas e determinadas atividades consideradas pela municipalidade como **essenciais**, mantida a proibição do trabalho das pessoas que se encontram nos chamados grupos de risco (vide art. 6º do Dec. Municipal n.º 24/2020).

Nesse ponto – atividades essenciais – é importante frisar que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Medida Cautelar na ADI 6341, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 16/04/2020, dando interpretação conforme a Constituição ao disposto no art. 3º, §9º da lei n.º 13.979/2020, consignou que incumbe não apenas ao Presidente da República, mas aos Chefes das demais unidades federadas (Governadores e Prefeitos), dentro de suas esferas de competências, disporem sobre o que consideram ou não atividades de cunho essencial, além do que a própria lei n.º 13.979/2020, em seu art. 3º, §8º expressa textualmente que as medidas de combate ao novo coronavírus, quando

adotadas, “deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais”.

Desse modo, o Município de Soledade, **atendendo as peculiaridades e interesses locais**, seguindo o contido no art. 3º, §§8º e 9º da lei n.º 13.979/2020 e nos arts. 3º e 4º do Decreto Estadual n.º 40.135, sem menosprezar as regras sanitárias de proteção e prevenção da saúde recomendadas nesse atual momento pelo Ministério da Saúde e órgãos regionais de atenção à saúde (distanciamento mínimo, asseio das mãos, uso de equipamentos de proteção individual etc. – vide arts. 4º e 5º), elencou nos seus arts. 1º e 2º as atividades que, segundo a ótica local, seriam de natureza essencial.

Mister ressaltar, ainda, que muitas das atividades elencadas como essenciais pelo Decreto Municipal combatido, a exemplo das tipificadas nos seus arts. 1º, I, II, IV, V e seu parágrafo único, art. 2º, I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, X e XI e art. 3º, também constam dos Decretos Federais que tratam desse mesmo tema (atividades essenciais - n.º 10.282/2020 e n.º 10.288/2020) e especialmente da Portaria do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento n.º 116 de 26/03/2020, que enumera as atividades tidas como essenciais à cadeia produtiva de alimentos, bebidas e insumos agropecuários e elenca como tal as atividades necessárias à infraestrutura mínima para os caminhoneiros e para o tráfego de caminhões ao longo de estradas e rodovias de todo o país (vide art. 1º, XVIII).

Nesse particular não nos custa lembrar que a cidade de Soledade/PB não apenas é cortada por uma das rodovias federais mais extensas e importantes do Brasil (BR-230), como toda a economia local, calcada no fornecimento de apoio aos viajantes por meio de restaurantes, lanchonetes, postos de combustível, lava-jatos, oficinas mecânicas, borracharias, pousadas, pequenos comércios, dentre outros, nasceu, cresceu e se desenvolveu em razão desse constante fluxo de veículos, ônibus e caminhões, de modo que não se pode impor uma medida tão restritiva (fechamento absoluto das atividades econômicas), com repercussão na vida de inúmeras famílias que dependem disso para o seu sustento, sem que haja um fundamento idôneo e relevante para tanto, o que aparentemente não ocorre na espécie, pois, repito, não há casos confirmados do vírus no território municipal, apenas as atividades tidas como essenciais foram autorizadas a abrir parcialmente, conforme autorizado pela própria lei n.º 13.979/2020, e foram fixadas pela edilidade as medidas sanitárias a serem observadas.

Por tudo isso entendo ausente a fumaça do bom direito apta ao deferimento da medida de urgência pleiteada.

Ausente, a fumaça do bom direito, resta desnecessária a análise do segundo requisito legal (perigo da demora), razão pela qual, na forma do art. 300 do CPC/15, **INDEFIRO a tutela de urgência antecipada.**

No tocante à extensão do *decisum* aos Municípios que integram a Comarca de Soledade, entendo que o pedido se afigura processualmente incabível, porquanto não são partes no feito e gozam de autonomia e de personalidade jurídica próprias.

Cite-se o réu de todos os termos da presente ação a fim de que apresente contestação no prazo legal, ficando desde logo dispensada a realização da audiência inicial de conciliação em razão do plantão extraordinário fixado para o Poder Judiciário Nacional decorrente da pandemia do novo coronavírus.

Publique-se. Intime-se o Município, na pessoa do Prefeito Municipal, via Oficial de Justiça, ante a urgência da medida.

Cumpra-se com urgência e prioridade.

Soledade, 17 de Abril de 2020.

**PHILIPPE GUIMARÃES PADILHA VILAR**  
**JUIZ DE DIREITO**