



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ**  
**COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ - FORO CENTRAL DE MARINGÁ**  
**2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE MARINGÁ - PROJUDI**  
**Avenida Pedro Taques, 294 - Edifício Atrium Centro Empresarial - Zona 07 - Maringá/PR - CEP:**  
**87.030-010 - Fone: (44) 3472-2796**

**Autos nº. 0003460-88.2020.8.16.0190**

Processo: 0003460-88.2020.8.16.0190

Classe Processual: Mandado de Segurança Cível

Assunto Principal: Liminar

Valor da Causa: R\$1.000,00

Impetrante(s): • CENTRO EDUCACIONAL ODONTOLOGICO LTDA (CPF/CNPJ:  
03.874.667/0001-01)

Avenida Doutor Luiz Teixeira Mendes, 2712 - lado ímpar - Zona 04 -  
MARINGÁ/PR - CEP: 87.015-000

Impetrado(s): • PREFEITO DO MUNICIPIO E COMARCA DE MARINGÁ PARANÁ  
(CPF/CNPJ: Não Cadastrado) representado(a) por ULISSES DE JESUS MAIA  
KOTSIFAS (RG: 42528226 SSP/PR e CPF/CNPJ: 660.722.809-78)  
Avenida XV de Novembro, 701 - Zona 01 - MARINGÁ/PR - CEP: 87.013-230

**Vistos, etc.**

Cuida-se de mandado de segurança preventivo, com pedido liminar, impetrado pelo **Centro Educacional Odontológico Ltda.**, devidamente qualificado na inicial, em face de ato tido como coator praticado pelo **Prefeito Municipal de Maringá, Sr. Ulisses de Jesus Maia Kotsifas**, igualmente qualificado nos autos.

Inicialmente, pondera sobre o cabimento do mandado de segurança e sobre a pretensão de que seja declarada ilegalidade de qualquer restrição oposta pelo poder público municipal ao funcionamento/prestação de serviços educacionais de extensão ou especialização *lato sensu* realizados pela impetrante.

Alega, em síntese, que em decorrência da pandemia de Covid-19 a autoridade coatora já editou decretos municipais de ordem restritivas.

Aduz que o decreto nº 445/2020 determinou de forma genérica a suspensão das aulas nas instituições de ensino público e privadas no Município pelo prazo de 30 dias. Ato contínuo, manteve-se a suspensão com a edição do decreto nº 566, todavia agora por prazo indeterminado.

Contudo, afirma que referidos decretos foram editados de forma genérica sem esclarecer e detalhar as distinções entre as modalidades de educação. Não especifica quais instituições de ensino devem permanecer com as atividades suspensas.

Relata que atua na prestação de serviços educacionais, especificamente oferecendo pós-graduação *lato sensu* em odontologia. E em razão do decreto municipal suspendeu suas aulas



presenciais desde 20/03/2020.

Entretanto, pondera que, diversamente do que ocorre nas escolas de ensino infantil, básico, médico e até mesmo de superior, as turmas de pós-graduações se constituem em pequenos grupos de 12 a 15 alunos, que alternam aulas teóricas com práticas.

Sustenta que a suspensão por prazo tempo indeterminado está prejudicando a continuidade do ensino. Diz que tem adiantado a parte teórica por meio on-line. Contudo, está ocorrendo um descompasso didático com a prática clínica.

Averba que o decreto estadual suspendeu apenas as aulas em escolas e universidades públicas, não havendo vedação das instituições de ensino superior privada. Pontua não haver vedação na legislação federal, havendo conflito aparente de normas.

Defende que suas atividades, como instituição de ensino voltada a especialização na área de odontologia, possuem preparo técnico para laborar nas condições atuais com as devidas prevenções.

Propõe-se a alterar calendários alternados para que não ocorra aglomerações, fornecendo materiais e equipamentos de acordo com a normas sanitárias em vigência.

Tece considerações em torno dos princípios da livre iniciativa e da isonomia, bem como do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

Formula pedido liminar para o fim permitir que a impetrante retorne ao exercício de suas atividades, ministrando aulas de extensão e especialização *lato sensu* em odontologia, porquanto essenciais à saúde, abstendo-se a autoridade coatora de impedi-la, com a imposição de multas e cassação de licença de funcionamento.

Ao final, pugna pela concessão da ordem de segurança impetrada, com a confirmação da liminar, possibilitando o desenvolvimento pleno de suas atividades.

A inicial veio instruída com os documentos de mov. 1.2/1.13.

Vieram conclusos os autos.

É a síntese. **DECIDO.**

Cuida-se de ação mandamental impetrada com o objetivo de permitir que a impetrante retome suas aulas presenciais de extensão e especialização *lato sensu* em odontologia.

Inicialmente, cumpre anotar não haver falar-se, no caso, em impetração de mandado de segurança contra lei em tese, situação vedada pelo verbete sumular nº 266 do Supremo Tribunal Federal.

O caso em exame difere das situações em que a parte visa combater, em caráter genérico e abstrato, as disposições contidas nos Decretos Municipais.



A bem da verdade, a insurgência da impetrante é contra ato que está na iminência de ocorrer diante da publicação do decreto municipal, ou seja, é embasada no justo receio de sofrer violação ao direito de exercer livremente sua atividade, o que é bastante para fundamentar a utilização do remédio constitucional.

Noutros termos, a legislação combatida no presente *writ* gera efeito concreto em relação à impetrante, uma vez que é a destinatária da norma.

Observa-se, portanto, que o instrumento processual não se voltou contra lei em tese, mas contra os efeitos concretos dela decorrentes.

Deflui-se, ademais, que em momento algum da petição inicial se lê a pretensão de obter a declaração de inconstitucionalidade do referido decreto, mas a mera referência a esta como causa de pedir. Não há, portanto, qualquer óbice a utilização da via mandamental.

Por sinal, o Colendo Superior Tribunal de Justiça reconhece que o mandado de segurança é a via adequada para o reconhecimento incidental de inconstitucionalidade de norma municipal sempre que tal discussão não consistir no pedido, propriamente, mas na causa de pedir. Vejamos:

*PROCESSO CIVIL - TRIBUTÁRIO - ICMS - RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA - RECONHECIMENTO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMA CONSTANTE DE REGULAMENTO DO ICMS - CAUSA DE PEDIR - VIA ADEQUADA - POSSIBILIDADE - NULIDADE DO ACÓRDÃO NO PONTO - RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM. 1. É possível a declaração incidental de inconstitucionalidade, em mandado de segurança, de quaisquer leis ou atos normativos do Poder Público, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal. 2. Retorno dos autos à origem para apreciação da questão não debatida, sob pena de supressão de instância. 3. Recurso ordinário provido para anular o acórdão dos embargos de declaração. (RMS 31.707/MT, Rel. Ministra DIVA MALERBI (DESEMBARGADORA CONVOCADA TRF 3ª REGIÃO), SEGUNDA TURMA, julgado em 13/11/2012, DJe 23/11/2012)*

Assim, revela-se cabível a via mandamental no caso presente, pois não se está diante de pedido de declaração de inconstitucionalidade dos Decretos Municipais em questão.

Em verdade, o que se pretende é o afastamento de exigências que supostamente desbordam do quanto estabelecido pelo legislador estadual e federal, sem contar, ainda, a possível violação de princípios constitucionais. Objetiva-se, assim, a abstenção de qualquer ato que importe em violação ao alegado direito de livre exercício da atividade praticada, sob o argumento, incidental, portanto, de inconstitucionalidade do decreto (causa de pedir).

De mais a mais, é pertinente rememorar que todo e qualquer Juízo ou Tribunal pode declarar, de forma incidental, a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo contrário à Constituição. **Eventual confronto do decreto municipal e a Constituição, todavia, será realizado futuramente após a operacionalização do contraditório.**



**Ultrapassada tal questão preliminar, passo ao exame do pedido liminar formulado na inicial.**

Como é cediço, para fins de concessão da medida liminar em mandado de segurança, faz-se necessária a presença cumulativa da existência de relevância dos fundamentos apresentados pelo impetrante, cuja tradução encontra-se assente no denominado *fumus boni iures*, e de inequívoca presença do risco de ineficácia da medida, isto é, do *periculum in mora*, caso não seja a liminar deferida (art. 7º, III, da Lei 12.016/2009).

**Partindo-se de um juízo de cognição sumária não exauriente, constata-se que as alegações apontadas pela impetrante não comportam acolhimento, notadamente porque não se verifica a probabilidade do direito da parte autora.**

Em outras palavras, não se colhe ilegalidade ou irregularidade patente na atuação da autoridade coatora no caso em exame.

Como se sabe, a Organização Mundial de Saúde – OMS, decretou a pandemia do novo coronavírus (Covid-19) no dia 11 de março de 2020[1].

É, assim, de conhecimento geral a existência de uma pandemia (enfermidade epidêmica amplamente disseminada) que assola o mundo e que está a exigir medidas de prevenção por parte de autoridades públicas de todas as esferas de Poder.

Por sinal, após tal fato, diversos decretos vêm sendo editados pelos Chefes do Poder Executivo Municipais e Estaduais, cujo objetivo, em geral, é justamente o de evitar a propagação desenfreada do Covid-19 (Coronavírus), apto a colapsar o Sistema de Saúde pátrio (seja ele público ou privado) e, ainda, ocasionar considerável número de mortes.

O Brasil registra atualmente 719.449 casos confirmados de Covid-19 e 37.840 óbitos pela doença[2], tendo sido reconhecido o aumento de casos e a transmissão assintomática da doença. Diariamente o país tem registrado recordes de mortes a cada 24 horas.

Ademais, é de sabença geral que os pacientes que apresentam quadro clínico grave demandam atendimento (por longo período) em unidades de terapia intensiva, com a utilização, não raras vezes, de ventiladores mecânicos, dada a insuficiência respiratória dos enfermos. Fato que coloca em risco de colapso a saúde, tendo em vista, principalmente, os números de leitos de UTI existentes.

Nesse cenário, a constatação da gravidade da situação é bastante simples e de fácil compreensão. Por óbvio, justifica a necessidade de restrições a ocupação de espaços públicos, comércios, templos religiosos, entre outros, sendo recomendado o isolamento social com vistas a evitar e desacelerar o número de enfermos da Covid-19.

Ora, é indene de dúvidas que a situação é demasiadamente preocupante e requer a adoção de medidas rígidas por parte dos governantes, como forma de minimizar as desastrosas consequências de um colapso na rede de saúde do país.



**Neste contexto, é possível extrair que os Decretos Municipais nºs 445/2020, 461/2020 e 566/2020, ao menos neste momento processual, em que a cognição é sumária e não exauriente, não apresentam quaisquer irregularidades quanto à suspensão de aulas nas instituições de ensino, públicas e privadas, por prazo indeterminado.**

O Decreto Municipal nº 445/2020 suspendeu as aulas e o atendimento presencial nas instituições de ensino, públicas ou privadas, a partir do dia 20 de março, executando apenas o ensino à distância.

O Decreto Municipal nº 461/2020 discrimina as atividades tidas como essenciais e não arrola a exercida pela impetrante.

Por sua vez, o mais recente Decreto Municipal nº 566, de 18 de abril de 2020, mantém a suspensão das aulas nas instituições de ensino, autorizando apenas aulas realizadas de forma individual. Vejamos:

*Art. 14. Continuam suspensas as aulas nas instituições de ensino, públicas ou privadas.*

*Parágrafo único. Excetua-se do disposto no caput, o sistema de ensino à distância, que poderá manter o seu funcionamento.*

*Art. 15. Os prestadores de serviço em geral deverão observar:*

*(...)*

*§3º Ficam autorizadas aulas realizadas de forma individual, mantida a distância mínima de 2 (dois) metros entre o instrutor e o aluno, e ambos deverão usar máscara;*

A Lei Federal n. 13.979/2020, ao dispor sobre as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (Covid-19), previu a possibilidade de imposição de quarentena, nela compreendida a “restrição de atividades” (arts. 2º, II).

Importante ressaltar, ainda, que o Decreto n. 10.282/2020 (que regulamenta a Lei Federal n. 13.979/2020) não incluiu a atividade da impetrante no rol de atividades essenciais (cuja continuidade não é obstada).

Não é o caso de declarar como essencial a atividade exercida pela impetrante somente pelo fato de envolver ensino de odontologia.

O fato de o Decreto Estadual nº 4230/2020, no seu artigo 8º, não dispor expressamente sobre as universidades privadas não impõe conflito aparente de normas. Até porque, os cursos de ensino superior são regulamentados pelo MEC instituição federal, o que justifica a norma ter falado apenas das universidades públicas, que são de responsabilidade do Estado.

Por sua vez, as Portarias nºs 343 e 345 do Ministério de Estado da Educação autorizam a



substituição das disciplinas presenciais, em andamento, por aulas *online*. Tal disciplina possui aplicação genérica, para todos os cursos superiores do sistema federal de educação, incluídas a pós-graduações *Strictu Sensu*, como é o caso da impetrante.

Esta modalidade permite que o processo de ensino-aprendizagem tenha prosseguimento durante o período de pandemia, não causando prejuízos à impetrante.

Cabe salientar, também, que apesar de a Lei Federal aplicar-se a todos os demais entes, Estados e Municípios tem definido medidas de prevenção adequadas à realidade local de forma a dar efetividade às medidas de prevenção, controle e enfrentamento à disseminação do coronavírus.

Tal possibilidade, aliás, decorre de previsão expressa contida no diploma legal acima mencionado, que reconhece competir aos “*gestores locais de saúde*”, de forma concorrente com o Ministério da Saúde, a implementação de medidas dessa natureza.

Assim, aparentemente, a providência veiculada nos decretos municipais estão alinhadas com a legislação federal, orientação do Ministério da Educação e possuem finalidade de interesse público local.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, a matéria também foi objeto de apreciação. Na oportunidade, ao examinar o pedido liminar formulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6341, o Ministro Marco Aurélio entendeu que as medidas adotadas pelo Governo Federal na Medida Provisória (MP) 926/2020 para o enfrentamento do novo coronavírus não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios.

Para o relator, a distribuição de atribuições prevista na MP não contraria a Constituição Federal, pois as providências não afastaram atos a serem praticados pelos demais entes federativos no âmbito da competência comum para legislar sobre saúde pública (artigo 23, inciso II).

Por oportuno, transcrevo o trecho relevante para o momento:

*(...) Vê-se que a medida provisória, ante quadro revelador de urgência e necessidade de disciplina, foi editada com a finalidade de mitigar-se a crise internacional que chegou ao Brasil, muito embora no território brasileiro ainda esteja, segundo alguns técnicos, embrionária. Há de ter-se a visão voltada ao coletivo, ou seja, à saúde pública, mostrando-se interessados todos os cidadãos. **O artigo 3º, cabeça, remete às atribuições, das autoridades, quanto às medidas a serem implementadas. Não se pode ver transgressão a preceito da Constituição Federal. As providências não afastam atos a serem praticados por Estado, o Distrito Federal e Município considerada a competência concorrente na forma do artigo 23, inciso II, da Lei Maior.***

*(...) Surge acolhível o que pretendido, sob o ângulo acautelador, no item a.2 da peça inicial, assentando-se, no campo, há de ser reconhecido, simplesmente formal, que a disciplina decorrente da Medida Provisória nº 926/2020, no que imprimiu nova redação ao artigo 3º da Lei federal*



*nº 9.868/1999, não afasta a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.*

*3. Defiro, em parte, a medida acauteladora, para tornar explícita, no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente(...)"*

No mesmo sentido a recente decisão monocrática do Ministro Alexandre de Moraes na ADPF 672, reconheceu a possibilidade da tomada de medidas pelos governos municipais no exercício da competência constitucional complementar.

Por tais razões, não há falar em pretensa contrariedade dos decretos municipais a ensejar o deferimento da medida pleiteada.

Não cabe, pois, ao Poder Judiciário analisar o mérito do decreto em cotejo, **sobretudo em se tratando de juízo sumário próprio da apreciação das medidas liminares e levando-se em consideração, ainda, o princípio da presunção da constitucionalidade das leis e atos do Poder Público.**

Ora, não se pode ignorar os prognósticos feitos pelo Poder Executivo, considerada a realidade fática sobre a qual a parte impetrada produziu o ato normativo ora hostilizado.

Não se pode perder de vista que o Chefe do Executivo local melhor conhece a realidade da comunidade e, portanto, possui maior capacidade a fim de decidir considerando, neste caso, a situação fática do Município, ainda que tal ato normativo venha a ocasionar inúmeros e sérios prejuízos.

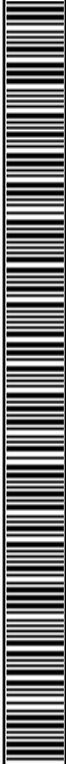
Toda população está sendo afetada, mas, até o momento, não foi apresentada qualquer estratégia mais eficiente no combate à pandemia do que o isolamento social. E, para que o isolamento ocorra, é preciso restringir serviços e atividades, como a mantida pela impetrante.

**É claro, portanto, que diante da atual e excepcional conjuntura de pandemia, as medidas tomadas pela Administração Pública colocam, de maneira inexorável, normas de direitos fundamentais em colisão com princípios antagônicos.**

**Claro, portanto, que a presente lide versa sobre questão sensível ao Estado de Direito cuja resolução mais adequada pressupõe a utilização da técnica judicial de solução de conflitos denominada de ponderação.**

**A ponderação, é cediço, afigura-se como técnica de decisão judicial para os chamados casos difíceis (*hard cases*), em que a mera subsunção é insuficiente como método de solução de conflitos.**

O caso dos autos traz aparente conflito entre direitos fundamentais (em que se encontra em confronto a saúde pública, discricionariedade administrativa e o princípio da presunção da



constitucionalidade das leis e atos do Poder Público de um lado, e, de outro, o livre exercício da atividade econômica – livre concorrência e o valor social do trabalho), que não pode ser solucionado com a aplicação apenas de um artigo ou grupo de artigos de lei.

À luz do modelo de ponderação desenvolvido pelo filósofo do Direito alemão, Robert Alexy, em casos onde se verifica aparente conflito entre direitos fundamentais, o juízo de proporcionalidade ganha espaço e deve ser invocado como forma de harmonizá-los.

Daí porque, faz necessária a aplicação da regra da proporcionalidade, que se dá através de **três submáximas**: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Com relação à primeira submáxima (**adequação**), é inegável que a medida adotada pela autoridade coatora se revela adequada para atender o objetivo almejado, qual seja, a desaceleração dos efeitos da pandemia concernente ao vírus COVID-19.

Isso porque, segundo o Ministério da Saúde[3], a redução de aglomerações de pessoas reduz o contágio da doença. A plena manutenção das atividades da impetrante, por outro lado, dá ensejo a permanente reunião de pessoas, o que contraria as orientações do Ministério da Saúde, sobretudo no que diz respeito às chamadas medidas não farmacológicas, ou seja, as que não envolvem o uso de medicamentos ou vacinas[4].

No que toca ao exame de **necessidade** dos atos tomados pela Administração, não se vislumbra medida alternativa à adotada, que atenda com igual efetividade o fim visado e, concomitantemente, deixe de lesar os princípios erigidos pela parte impetrante ou, sendo o caso, atinja-os em menor grau.

Noutros termos, não há possibilidade de que objetivo almejado pela Administração Pública seja igualmente realizado por meio de outra medida mais permissiva, tendo em vista que não há via que intervenha menos nas atividades da impetrante senão aquela que resultaria na inevitável aglomeração de pessoas, ainda que diminuta, no interior do estabelecimento.

Evidente, assim, que a medida adotada pelo Decreto Municipal pretende justamente reduzir o risco de doença contagiosa e que, repita-se, tende a colapsar o sistema de saúde pátrio nos próximos dias, seja ele público ou privado, na medida em que não haverá leitos suficientes para atender todos os enfermos em estados mais graves, conforme acima fundamentado.

Percebe-se, então, que o cenário atual revela a necessidade das medidas restritivas adotadas, a serem suportadas, de forma direta ou indireta, por toda a população, em prol do benefício da coletividade.

**Quanto à proporcionalidade em sentido estrito**, há de se perquirir se a importância da satisfação de um direito fundamental (no caso, o direito à saúde pública e, em última análise, a própria vida e a dignidade humana), justifica a não satisfação do outro (na hipótese dos autos, o direito a livre atividade comercial e, por via oblíqua, do valor social do trabalho).



No caso em exame, observa-se que o Estado **deve** promover políticas públicas essenciais para que o escopo precípua do direito fundamental à saúde seja alcançado. Trata-se, com efeito, de decorrência direta das dimensões positiva e objetiva do direito fundamental à vida. Isto é, do dever do Estado em adotar medidas ativas de proteção da existência de todo e qualquer cidadão.

Assim, é inconteste que as restrições impostas pelo Chefe do Executivo têm por escopo maior resguardar a saúde da população em geral, conferindo efetividade ao direito fundamental expresso no art. 196 da Constituição da república de 1988, que assim preceitua:

*Art. 196. A saúde é direito de todos e **dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.***

Bem se vê que o comando contido no artigo 196, do texto constitucional, além de garantir o acesso universal e igualitário aos serviços de saúde, **impõe ao Estado o dever de garantir à redução do risco de doença e outros agravos, como sói a acontecer no caso em testilha.**

Deflui-se, assim, que as limitações de funcionamento, diante deste quadro excepcional de pandemia, estão a proteger o direito fundamental de maior importância em nosso ordenamento jurídico, notadamente por estar intimamente atrelado ao direito à própria vida (art. 5º, *caput*, da Constituição Federal), **sem a qual nenhum outro direito subsiste.**

Tratam-se, pois, de medidas necessárias e legítimas, que evidenciam que o direito fundamental à saúde, assim como o direito fundamental à vida, é de maior importância dentro do ordenamento pátrio, pois diretamente ligado à dignidade humana – este havido como superprincípio constitucional.

Vai daí que o direito fundamental à saúde deve preponderar, porque sua efetivação atende às necessidades patentes da sociedade, sendo dever do Estado promover a adoção de medidas que o resguardem, ainda que em detrimento de demais direitos.

Conclui-se, assim, em Juízo perfunctório, pela legalidade e legitimidade, *a priori*, das medidas constantes dos Decretos Municipais, vez que são adequadas, necessárias e proporcionais as particularidades excepcionais do caso concreto.

Desta feita, não demonstrados o *fumus boni iuris* (requisito essencial ao deferimento da medida pleiteada), tenho que o pedido liminar não merece acolhimento.

**Além disso**, deve ser considerado que, com o passar dos dias e com a coleta de dados mais concretos acerca da incidência do vírus Covid-19 na população maringaense, possa haver a revisão do Decreto Municipal em questão pelo próprio Poder Executivo Municipal ou, excepcionalmente, pelo próprio Poder Judiciário.

**Assim, ao menos por ora, sem antecipar qualquer juízo de mérito, parece mais acertado o provimento judicial apto a indeferir o pedido liminar, com a prudente manutenção do**



