



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ
COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - FORO CENTRAL DE CURITIBA
SECRETARIA UNIFICADA DAS VARAS DA FAZENDA PÚBLICA - 4ª VARA - PROJUDI
Rua da Glória, 362 - Centro Cívico - Curitiba/PR - CEP: 80.030-060 - Fone: (41) 3200-4700

Autos nº. 0002652-59.2020.8.16.0004

Processo: 0002652-59.2020.8.16.0004
Classe Processual: Ação Civil Pública Cível
Assunto Principal: Sistema Único de Saúde (SUS)
Valor da Causa: R\$100.000,00
Autor(s): • PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO À SAÚDE PÚBLICA DE CURITIBA
Réu(s): • ESTADO DO PARANÁ

1. O Ministério Público atendeu adequadamente às determinações de mov. 41.1 e 45.1, razão pela qual passo ao enfrentamento das questões pendentes.

2. *Amicus Curiae*

O *amicus curiae* está previsto no artigo 138 do CPC, que reza:

Art. 138. *O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.*

§ 1º *A intervenção de que trata o caput não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º.*

§ 2º *Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do amicus curiae.*

§ 3º *O amicus curiae pode recorrer da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas.*

Acerca do instituto anotam Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero:

“Nosso Código de Processo Civil resolveu acertadamente tornar atípica a possibilidade de intervenção a título de amicus curiae no processo civil brasileiro. Por força do art. 138, quem quer que tenha “interesse institucional” no debate de determinada questão em juízo pode participar do processo a título de amicus curiae. Trata-se de evidente concretização da vertente democrática que alicerça nosso Estado Constitucional (art. 1º, caput, da CF).

O amicus curiae – literalmente, o amigo da cúria, amigo da corte – é um terceiro que pode participar do processo a fim de oferecer razões para a sua justa solução ou mesmo para a formação de um precedente. O que o move é o interesse institucional: o interesse no adequado debate em juízo de determinada questão debatida. Esse, aliás, o parâmetro adequado de aferição da legitimidade da participação do amicus curiae no processo: é inclusive a partir desse critério que o requisito da representatividade adequada do amicus curiae deve ser dimensionado” [1].



Daí se extraem a seguintes conclusões: a) o *amicus curiae* não atua como parte e nem como terceiro interessado, mas como um colaborador do Juízo para uma justa decisão; b) a sua admissão deve necessariamente estar embasada na relevância da matéria, na especificidade do tema objeto da demanda ou na repercussão social da controvérsia; c) ele pode ser exercido por pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada.

Sobre a representatividade adequada assinala Paulo César Pinheiro:

“É preciso entender que a expressão representatividade adequada não exige que o amicus curiae seja o porta-voz de um grupo ou de um determinado segmento social, mas sim que tenha conhecimento e idoneidade para colaborar para o esclarecimento das questões em debate” [2].

No caso em baila a intervenção de *amicus curiae* se faz pertinente, porquanto a questão debatida possui intensa repercussão social, uma vez que o atendimento ou não do pedido inicial afetará toda a população do Estado do Paraná. Conforme consignado na decisão de mov. 20.1, no caso em baila, as políticas públicas pretendidas, se implementadas, ensejam restrição a direitos individuais de todos os cidadãos do Estado, afastando, em maior ou menor grau, direitos constitucionais relacionados à liberdade, propriedade, livre iniciativa, reunião, manifestação, entre outros, com o intuito de garantir os direitos, também constitucionais, à saúde individual e geral e à vida.

Fixada essa premissa, passa-se à análise dos pedidos apresentados nos mov. 32.1, 44.1 e 46.1.

Com relação aos pedidos de intervenção formulados pelo Sindicato das Empresas de Gastronomia, Entretenimento e Similares do Município de Curitiba – Sindiabrabar e pela Associação Brasileira de Shopping Centers – Abrasce merecem ser acolhidos, pois se caracterizam como entidades com representatividade adequada e que podem colaborar com o Juízo, fornecendo elementos técnicos e fáticos que contribuam a uma justa solução do litígio.

Quanto à Igreja Batista Nova Aliança, entretanto, não se cogita da mesma solução.

Como consignado anteriormente, a representatividade adequada pressupõe que a pessoa tenha conhecimento para colaborar com o esclarecimento das questões em debate, ou seja, que ela tenha capacidade de trazer elementos fáticos e técnicos capazes de cooperar na construção do julgamento. Nesse sentido:

“Ademais, é de se ter em conta que a admissão do ingresso de qualquer entidade ou pessoa natural como amigo da corte (friend of court) deve ter como premissa a utilidade e necessidade dessa intervenção. A esse respeito, deste modo manifestou-se o Min. Celso de Mello, Relator, no julgamento da ADI 3.045/DF: “A intervenção do amicus curiae, para legitimar-se, deve apoiar-se em razões que tornem desejável e útil a sua atuação processual na causa, em ordem a proporcionar meios que viabilizem uma adequada resolução do litígio constitucional”. No caso concreto, tal circunstância não se observa, pois o recurso já foi julgado, estando pendente, por ora, o agravo regimental interposto pela União. Ante esse quadro, não há pertinência para a intervenção pretendida nessa fase processual. Isso posto, indefiro o pedido. Publique-se. Brasília, 9 de outubro de 2017. Ministro Ricardo Lewandowski Relator” [3].

“O amicus curiae é um colaborador da Justiça que, embora possa deter algum interesse no desfecho da demanda, não se vincula processualmente ao resultado do seu julgamento. É que sua participação no processo ocorre e se justifica, não como defensor de interesses próprios, mas como agente habilitado a agregar subsídios que possam contribuir para a qualificação da decisão a ser tomada pelo Tribunal. A presença de amicus curiae no processo se dá, portanto, em benefício da jurisdição, não configurando, conseqüentemente, um direito subjetivo processual do interessado. 2. A participação do amicus curiae em ações diretas de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal possui, nos termos da disciplina legal e regimental hoje vigentes, natureza predominantemente instrutória, a ser deferida segundo juízo do Relator. A decisão que recusa pedido de habilitação de amicus curiae não compromete qualquer direito subjetivo, nem acarreta qualquer espécie de prejuízo ou de sucumbência ao requerente, circunstância por si só suficiente para justificar a jurisprudência do Tribunal, que nega legitimidade recursal ao preterido. 3. Embargos de declaração não conhecidos.” [4]



“SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PEDIDO DE INGRESSO COMO AMICUS CURIAE INDEFERIDO. AUSÊNCIA DE CONTRIBUIÇÃO ESPECÍFICA. INTERESSE ECONÔMICO INDIVIDUAL. 1. Conforme os arts. 7º, §2º, da Lei 9.868/1999, 6º, §2º, da Lei 9.882/1999, e 138 do CPC/15, os critérios para admissão de pessoas físicas como *amicus curiae* são a relevância da matéria, especificidade do tema ou repercussão social da controvérsia, assim como a representatividade adequada do pretendente. 2. A mera alegação de integrar lides processuais acerca de mesma temática a ser solvida em processo de índole abstrata, sem a indicação de contribuição específica ao debate, não legitima a participação do Peticionante. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.”[5]

E a despeito dos fundamentos esposados pela instituição religiosa requerente, não se vislumbram elementos que indiquem que possa contribuir especificamente para a formação da convicção. Como se vê da sua petição, sua intervenção se fez na qualidade de terceiro interessado, que não trouxe qualquer elemento fático ou técnico relevante, tendo-se atido a questões processuais e jurídicas de seu interesse (pela revogação da liminar parcialmente deferida), distanciando-se, portanto, da figura do *amicus curiae*, agindo como verdadeira parte.

Destarte, indefiro o pedido de mov. 32.1.

2.1. Inclua-se Sindicato das Empresas de Gastronomia, Entretenimento e Similares do Município de Curitiba – Sindibrabar e Associação Brasileira de Shopping Centers – Abrasce na qualidade de terceiros.

2.2. Limites da atuação do *amicus curiae*.

Nos termos do §2º do artigo 138, do CPC, caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do *amicus curiae*.

Com fulcro nessa regra, esclareço que a atuação do *amicus curiae* no presente feito estará circunscrito à **exposição de elementos fáticos e técnicos que possam contribuir para a tomada decisão, podendo juntar documentos que corroborem as informações por si trazidas.**

3. Pedido de reconsideração da decisão que deferiu parcialmente a liminar.

O Ministério Público do Estado do Paraná pede a reconsideração da decisão que apreciou o pedido liminar (mov. 20.1). Sustenta que a não reedição do Decreto Estadual nº 4942/20 “*opõe-se ao bem comum, à dignidade, à proteção da saúde e da vida dos paranaenses, contrastando nítida e indevidamente com a gravidade e seriedade do impacto sanitário ocasionado pelo novo Coronavírus*”. Por essa razão, requer seja o governador compelido a implementar *lockdown* no Estado do Paraná, assim como insiste que este Juízo suspenda a eficácia do Decreto Estadual nº 4311/2020 (na parte em que conferiu nova redação ao art. 19, §1º, inciso I e II, do decreto Estadual nº 4230/2020), das Resoluções Sesa nº 734/2020 e nº 632/2020 e da Nota Orientativa Sesa nº 34/2020.

A fim de que o novo pedido liminar seja apreciado adequadamente, este Juízo determinou que o postulante esclarecesse os limites do *lockdown* pretendido, especificando: **a)** o tempo de vigência da medida; **b)** a sua extensão, ou seja, quais outras medidas requer sejam implementadas além daquelas que haviam sido tomadas pelo Decreto 4942/2020; e **c)** a sua abrangência territorial, com indicação de em quais regionais de saúde pretende seja aplicada a medida restritiva.

Quanto ao tempo de vigência da medida, o Ministério Público esclareceu que sua pretensão é de que ela seja implementada por 15 dias, prorrogáveis enquanto houver necessidade sanitária.

Com relação ao alcance territorial, requereu seja a medida implementada nos Municípios abrangidos pelas 1ª, 2ª, 9ª, 10ª, 13ª, 17ª, 18ª e 20ª regionais de saúde.

Já no que se refere a quais medidas comporiam o pretendido *lockdown*, prestou os seguintes



esclarecimentos:

“Assim pontuado e com o intuito de prestar os esclarecimentos devidos, destaca-se a esse Juízo que além do não funcionamento de todas as ações e serviços tidos como não essenciais pelo prazo de 15 (quinze) dias, prorrogáveis enquanto houver necessidade sanitária, de modo específico integrariam referido lockdown:

I) a suspensão de shoppings centers, galerias comerciais, comércios de rua, salões de beleza, barbearias, clínicas de estética, academias de ginástica e clubes;

II) a suspensão de reuniões com mais de cinco indivíduos, bem como a participação de pessoas em manifestações, passeatas, carreatas, jogos, festas e eventos, a fim de evitar aglomerações;

III) a suspensão dos serviços de restaurantes e lanchonetes, à exceção do atendimento via produtos em domicílio (delivery), retirada expressa sem desembarque (drive thru) e/ou retirada em balcão (take away);

IV) a suspensão do funcionamento de bares, casas noturnas e similares;

V) o funcionamento de mercados, supermercados e similares apenas de segunda-feira a sábado, com horário de funcionamento limitado das 7 (sete) às 20 (vinte) horas, suspendendo-se tais atividades na integralidade nos domingos. Nesta hipótese, o fluxo de pessoas dentro dos estabelecimentos descritos deve ficar limitado a 30% (trinta por cento) da sua capacidade total, a qual deverá ser controlado pela distribuição de senhas na entrada, vedando em todas as situações o acesso de crianças e adolescentes menores de 14 (quatorze) anos em tais estabelecimentos;

VI) a suspensão de comercialização de bebidas alcoólicas em nos serviços de conveniência existentes em postos de combustíveis;

VII) a suspensão do funcionamento de parques, praças, passeios, equipamentos de musculação e demais áreas de atividades coletivas ao ar livre;

VIII) a suspensão imediata dos procedimentos cirúrgicos eletivos ambulatoriais e hospitalares, em face da escassez de medicamentos anestésicos e relaxantes musculares, visando à otimização do estoque existente e preservando sua utilização para terapias intensivas e emergenciais, excetuando-se somente os procedimentos de cardiologia, oncologia e nefrologia e a exames considerados necessários, em caráter de urgência, pelo médico prescritor;

IX) o funcionamento de transportes coletivos somente para os passageiros que atuam ou necessitam utilizar dos serviços essenciais, cujos veículos deverão funcionar com lotação máxima de até 65% da capacidade dos veículos das 05h00 às 08h00 e das 15h30 às 19h30 e de até 55% da capacidade dos veículos nos demais períodos do dia;

X) os serviços essenciais que continuem em funcionamento devem seguir as determinações das autoridades sanitárias;

XI) os município deverão instituir barreiras sanitárias nos limites de seus territórios, como forma de enfrentamento da pandemia causada pela Covid-19;

XII) a fiscalização do cumprimento dessas medidas será responsabilidade da secretaria de Estado da Segurança Pública, por meio da Polícia Militar do Paraná, em cooperação com as guardas municipais, quando existentes;

XIII) o não cumprimento do disposto neste Decreto poderá ensejar aos infratores as sanções pecuniárias que variarão: I – de 1(uma) a 5 (cinco) Unidades Padrão Fiscal do Paraná – UPF/PR para Pessoas Físicas; II – de 20 (vinte) a 100 (cem) Unidades Padrão Fiscal do Paraná – UPF/PR para Pessoas jurídicas. O valor poderá ser dobrado em caso de reincidência, sem prejuízo de outras sanções



constantes em regulamentos específicos e referidos recursos serão destinados ao Fundo estadual de saúde para o combate à COVID-19;

XIV) Faculta-se à Secretaria de Estado da Saúde, além das Regionais destacadas, incluir no lockdown outras Regiões de Saúde cujo cenário epidemiológico indicar que também precise passar por medidas restritivas”.

3.1. No que se refere à suspensão da eficácia das Resoluções Sesa 734/2020 e 632/2020, da Nota Orientativa Sesa 34/2020 e do Decreto 4311/2020, na parte em que conferiu nova redação ao artigo 19, §1º, inciso I e II do Decreto 4230/2020, indefiro o pedido de reconsideração pelos mesmos motivos postos na decisão de mov. 20.1.

3.2. Com relação ao pedido de instituição de medidas restritivas rígidas (*lockdown*), tendo em conta a alteração parcial da situação fática, passo à reapreciação do pedido.

Conforme posto na decisão de mov. 20.1, a situação de pandemia em que vivemos tem trazido uma série de desafios aos agentes públicos. A implementação de políticas públicas afigura-se deveras complexa, pois invariavelmente ensejam restrição a direitos individuais. A questão é extremamente difícil, pois os direitos tutelados são de amplo espectro e os limites das intervenções, com a mitigação de um direito em detrimento de outro, não estão postos de forma clara na legislação constitucional e infraconstitucional, o que traz à tona o risco do arbítrio, seja por ato comissivo ou omissivo.

A fim de solucionar a questão, pois inarredável a necessidade de se mitigar determinados direitos em proveito de outros, e visando evitar a discricionariedade, deve-se prestigiar aqueles que, frente à situação posta, guardam mais coerência com o sistema constitucional vigente e acabam por merecer maior proteção. Outrossim, deve-se ter em mente sempre a proporcionalidade da medida. Proporcionalidade essa que deve ser pautada na premissa de que a mitigação de um direito individual deve se dar no limite do necessário para que se preserve os demais direitos que se pretende tutelar com a restrição.

Nesse sentido anota Sebastian von Münchow:

*“Por fim, qualquer intervenção estatal é legal se for "proporcional no sentido mais restrito", como os juristas alemães a chamariam (*Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne*) . 19. Este limite exige uma avaliação do impacto da intervenção pública nos direitos dos indivíduos, por um lado, e a gravidade do interesse público, e o objetivo que justifica as restrições, por outro. Por exemplo, as restrições aos donos das lojas abreviam bastante o direito de ganhar a vida e, em muitos casos, os direitos de propriedade. Pode-se facilmente imaginar que muitos fornecedores menores, donos de restaurantes e donos de lojas poderiam ser levados à falência pelas restrições. Portanto, o objetivo do interesse público deve ser de maior valor. Como descrito acima, as autoridades argumentam que as restrições se baseiam na manutenção da saúde pública (às vezes falando de “vida ou morte”)[6].*

É importante consignar que compete originariamente à administração pública a implementação das políticas públicas, sendo ela, a princípio, quem possui as melhores condições de definir as decisões a serem adotadas de modo a proteger a saúde dos cidadãos com o menor impacto no funcionamento da sociedade. É ela, por meio de seu aparato técnico multidisciplinar, que consegue prever de forma holística as consequências das decisões restritivas no sistema de saúde, na vida dos cidadãos, na economia e na arrecadação.

Com isso não se está a dizer que a decisão da administração pública é sempre acertada e que o judiciário não pode ser acionado para intervir caso ela padeça de vícios de constitucionalidade ou legalidade. O que se diz é que, por essa razão, quando a escolha feita pela administração é constitucional, legal, proporcional, razoável e, portanto, adequada à situação analisada, não cabe ao judiciário alterá-la, mesmo que por ventura o julgador entenda que outra medida seja mais apropriada. Como anota Sérgio Nojiri: *“delegar ao Poder Judiciário a competência política de tomar decisões coletivas, fazendo-o assumir um papel de legitimador de programas políticos ou forçando-o a atuar como instância recursal de decisões políticas, subverte as formas de operacionalização de ambos os sistemas, em evidente prejuízo à democracia, criando, direito e política, impedimentos recíprocos”[7].*



No mesmo sentido, adverte Néviton Guedes:

“A prevalência, nas decisões judiciais, de posições não selecionadas objetivamente pela Lei iludem o sistema jurídico, impedindo-o de estruturar consistentemente as expectativas humanas. A cidadania tem o direito de saber se o que vai ser veiculado numa decisão judicial é a concretização do conteúdo de um expresso de uma norma legal predisposta pelo legislador, ou a posição (política, ou moral) não revelada do magistrado e imposta ex post facto. O direito, ninguém nega, abriga e considera informações (inputs) de ordem moral, política e econômica, mas deve fazê-lo, o máximo possível, de forma seletiva e filtrada pelo próprio código do direito (lícito/ilícito, ou seja, a previsão legal, ou não, da conduta ao final imposta pelo órgão judicial).

Por outro lado, numa democracia, havendo espaço de discricionariedade conferida pela Constituição, são a vontade e a escolha do legislador que – legitimamente exercida – devem prevalecer. Ainda que outras possibilidade de decisão fossem reconhecidas[10]. O Professor Canotilho lembra, aliás, que as Constituições elegem o Poder Legislativo, não o Judiciário, como o concretizador privilegiado da Constituição. Suas decisões, portanto, não podem ser – sem mais – desconsideradas por órgãos do Poder Judiciário.

(...)

Quando a posição da política ou da moral pessoal do julgador prevalece, deixando em segundo plano o direito legitimamente disposto pelo legislador, o que floresce, de regra, não é a justiça do caso concreto, mas injusta aleatoriedade e indeterminação na atuação do direito. Põe-se por terra a máxima proposição de justiça dos tempos modernos que é, precisamente, a convicção democrática de que qualquer e todo cidadão encontrará no magistrado a determinação de prestar a mesma resposta que, em situação semelhante, lhe teria prestado outro magistrado (equal under the Law). O magistrado, certamente bem intencionado, flerta com a justiça do caso concreto, mas acaba dormindo com a aleatoriedade de decisões impostas ex post facto, casuísticas, não generalizáveis e quase sempre não isonômicas. Como se vê, em tais situações, perde-se muito em segurança jurídica e não se sabe bem exatamente o que se ganha em justiça” [8].

Dentro dessa ótica, entendeu-se, quando da análise da medida liminar, que a condução das políticas públicas estaduais relativas à pandemia não merecia intervenção judicial.

Passa-se a aferir, então, se essa compreensão é modificada pela não reedição ou prorrogação do Decreto Estadual nº 4942/20.

E para isso, além das premissas já fixadas, oportuno consignar o seguinte:

a) a covid-19 é doença que não possui cura e nem vacina, ou seja, não há uma data marcada para que a pandemia cesse. Parte dos especialistas dizem que o seu fim se daria com a denominada imunização de rebanho (sem precisar o percentual da população que precisaria gerar anticorpos para que ela ocorresse), enquanto outros argumentam que isso somente se daria com o desenvolvimento de um tratamento ou uma vacina. Quanto ao tratamento não há nenhum que até o momento tenha se mostrado eficaz no controle da doença, ao passo que, com relação à vacina, caso de fato seja criada uma eficaz, expectativas realistas afirmam que sua disponibilização em massa dificilmente ocorreria antes de junho de 2021.

b) as medidas de restrição de mobilidade (quarentena e lockdown) não tem o intuito de acabar com a pandemia. O que se busca com elas é a diminuição do ritmo de contágio a fim de que os sistemas de saúde público e privado tenham condições de atender todos aqueles que dele precisarem.

c) pelo que consta dos estudos que defendem as medidas de restrição de circulação, para que tenham eficácia, elas devem perdurar por no mínimo 14 dias.

d) por ensejarem a paralisação de parte considerável da atividade econômica, essas medidas não



podem perdurar indefinidamente, pois se a atividade econômica parar, as pessoas perderão empregos, empresas falirão, aumentará a pobreza (também gerando impacto na saúde da população) e diminuirá a arrecadação, o que, inclusive, pode impedir a prestação dos serviços públicos essenciais, dentre eles aqueles de combate à própria pandemia.

Ou seja, conquanto as medidas de restrição de circulação sejam eficazes na diminuição do ritmo de disseminação do vírus, dada a ausência de perspectiva para o fim da pandemia e tendo em conta que os impactos econômicos delas são deletérios, não é possível a sua duração indiscriminada. No estágio de conhecimento em que nos encontramos, é provável que elas venham a ser implementadas e relaxadas ao longo do tempo, no intuito de mitigar os impactos da pandemia na sociedade, preservando, por outro lado, o seu funcionamento.

E, como dito, é a autoridade administrativa que possui competência legal e técnica para aferir o momento em que deve haver o relaxamento e a ocasião em que deve ocorrer o recrudescimento das medidas, pois é ela que possui o aparato experto para aferir a sua imprescindibilidade e os impactos que gerará na sociedade como um todo naquele determinado momento.

É certo, como já dito, que em caso de evidenciada omissão na condução da saúde pública - omissão essa que escancare a ilegalidade ou a inconstitucionalidade da atuação do gestor público, quer dizer, que seja de tal jaez que possa ensejar a sua responsabilização pessoal - pode o judiciário atuar positivamente para a implementação de ações pontuais. Entretanto, tal atuação deve ser excepcional e nos exatos limites do necessário, sob pena de o juiz assumir o papel de gestor público.

Com isso não se está a dizer que o judiciário não pode, em nenhuma hipótese, determinar que o administrador implemente medidas restritivas por determinado tempo. O que se quer dizer é que não é sua a função de decidir, sempre que expirado o tempo de vigência da medida restritiva, acerca da pertinência ou não da sua reedição, pois se assim o fosse, passaria o juiz a ser o gestor estadual de saúde, sem que tenha o conhecimento técnico necessário para realizar tal tarefa e sem que tenha competência funcional para tanto.

Nesse sentido, inclusive, decidiu recentemente o Supremo Tribunal Federal, ao enfrentar pedido de suspensão liminar apresentada com o intuito de afastar os efeitos de decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso, que havia imposto restrições ao funcionamento de serviços e comércio, bem como à circulação de pessoas:

“Atenta leitura aos termos dessa decisão, aliás, permite constatar, de imediato, que ela tomou por fundamento unicamente aspectos médicos e de saúde pública, para suspender os efeitos desse decreto municipal e, o que parece ainda mais grave, disciplinar, com minúcias, diversos aspectos da convivência social naquela urbe.

Conforme tenho ressaltado, na análise de pedidos referentes aos efeitos da pandemia de COVID-19, entre nós e, especialmente, na tentativa de equacionar os inevitáveis conflitos federativos disso decorrentes, a gravidade da situação vivenciada exige a tomada de medidas coordenadas e voltadas ao bem comum, sempre respeitada a competência constitucional de cada ente da Federação para atuar, dentro de sua área territorial e com vistas a resguardar sua necessária autonomia para assim proceder.

Com o julgamento concluído no dia 17/4/20, do referendo da medida cautelar na ADI nº 6.341, esse entendimento foi explicitado pelo Plenário desta Suprema Corte, ao deixar assentado que o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais, mas restou reconhecida e preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição Federal.

Dentro dessa conformidade agiu o Chefe do Poder Executivo do município requerente, ao editar o decreto atacado pela interposição da ação civil pública em tela, que respeitou, em essência, o contido na legislação federal correlata, adaptando-o, para sua realidade local, ao passo que a tutela liminarmente concedida na Corte regional, subverteu a ordem administrativa do aludido município, ao determinar a



tomada de uma série de providências, ao arrepio do que o Chefe do Poder Executivo municipal editara, no estrito exercício de sua competência.

A jurisprudência desta Suprema Corte consolidou o entendimento de que, em matéria de competência concorrente, há que se respeitar o que se convencionou denominar de predominância de interesse, para a análise de eventual conflito porventura instaurado.

Nesse sentido e apenas para ilustrar, cite-se trecho da ementa do seguinte e recente acórdão:

“(…) 5. Durante a evolução do federalismo, passou-se da ideia de três campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, segundo a qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para um novo modelo federal baseado, principalmente, na cooperação, como salientado por KARL LOEWESTEIN (Teoria de la constitución. Barcelona: Ariel, 1962. p. 362). 6. O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto, obviamente, nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local. 7. O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro é o princípio da predominância do interesse, tanto para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, quanto em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade. 8. A própria Constituição Federal, portanto, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I) (…)” (RE nº 1.247.930-AgR/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 24/3/20).

Segundo essa compreensão, têm sido julgados os casos submetidos à competência desta Suprema Corte, forte no entendimento de que a competência dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local não afasta a incidência das normas estaduais e federais expedidas com base na competência concorrente, conforme, por exemplo, decidido quando do julgamento do RE nº 981.825-AgR-segundo/SP, de cuja ementa destaco o seguinte excerto:

“(…) A competência constitucional dos Municípios para legislar sobre interesse local não os autoriza a estabelecer normas que veiculem matérias que a própria Constituição atribui à União ou aos Estados. Precedentes (…)” (1ª Turma, Relª Minª Rosa Weber, DJe de 21/11/19).

Não se ignora que a situação de pandemia, ora vivenciada, impôs drásticas alterações na rotina de todos, atingindo a normalidade do funcionamento de muitas empresas e do próprio estado, em suas diversas áreas de atuação.

Mas, exatamente em função da gravidade da situação, exige-se a tomada de medidas coordenadas e voltadas ao bem comum, sempre em respeito à competência de cada ente da Federação, para tanto.

E, o que me parece principal, na análise dessa matéria, não cabe ao Poder Judiciário decidir a duração de eventuais medidas de isolamento social ou de restrição de atividades econômicas, substituindo-se aos gestores responsáveis pela condução dos destinos do Estado, neste momento.

Apenas eventuais ilegalidades ou violações à ordem constitucional vigente devem merecer sanção judicial, para a necessária correção de rumos, mas jamais – repita-se – promover-se a mudança das políticas adotadas, por ordem de quem não foi eleito para tanto e não integra o Poder Executivo, responsável pelo planejamento e execução dessas medidas.

Não se mostra admissível que uma decisão judicial, por melhor que seja a intenção de seu



prolator ao editá-la, venha a substituir o critério de conveniência e oportunidade que rege a edição dos atos da Administração Pública, notadamente em tempos de calamidade como o presente, porque ao Poder Judiciário não é dado dispor sobre os fundamentos técnicos que levam à tomada de uma decisão administrativa.

Não é demais ressaltar que a gravidade da situação por todos enfrentada exige a tomada de providências estatais, em todos as suas esferas de atuação, mas sempre através de ações coordenadas e devidamente planejadas pelos entes e órgãos competentes, e fundadas em informações e dados científicos comprovados e não em singelas opiniões pessoais de quem não detém competência ou formação técnica para tanto.

Tem-se assim, que a ordem regional atacada, ao suspender a vigência de decreto regularmente editado pelo Chefe do Poder Executivo de Rondonópolis (MT), no estrito exercício de sua competência regulamentar, substituindo-o por medidas que o próprio prolator da ordem entendeu recomendáveis, acarreta sérios riscos à ordem pública e administrativa daquela urbe, a recomendar a suspensão de seus efeitos. Ante o exposto, defiro o pedido para suspender, liminarmente, os efeitos da decisão que concedeu, parcialmente, a tutela antecipada recursal, nos autos do Agravo de Instrumento nº 1012875-07.2020.8.11.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça do estado do Mato Grosso, até o trânsito em julgado da ação civil pública a que se refere”[9].

Escorado nesse entendimento e tendo em conta o contido no artigo 22 *caput* e parágrafo primeiro, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro[10], imperioso concluir que não se faz pertinente no presente momento, a intervenção judicial pretendida pelo Ministério Público, pois não evidenciada a omissão do Estado do Paraná na implementação de políticas públicas de enfrentamento à pandemia.

Não se nega que a não reedição do Decreto Estadual nº 4942/20 acende um alerta acerca da atuação do administrador público estadual, entretanto, ela não é suficiente para, por si só, ensejar a conclusão de que está havendo omissão, pois “*diante de toda a gravidade da situação vivenciada em decorrência da pandemia mundial relativa ao COVID-19, como já consignei em outras decisões recentes, são tantas as incertezas que a envolvem que os gestores públicos são obrigados a tomar decisões difíceis e complexas e estabelecer cronogramas com previsão de cenários hipotéticos, eventuais e possíveis, podendo, eventualmente, adotar, inclusive, posturas conflitantes”[11].*

Consigna-se, outrossim, que pessoalmente este magistrado entende que o decreto deveria ser estendido ou substituído por medidas de restrição mais rigorosas, mas é certo, como já pontuado, que a competência para selecionar as políticas públicas é do administrador, que ações de combate à pandemia vêm sendo implementadas pelo governo estadual desde meados de março e que a não reedição do decreto restritivo se faz em um contexto em que não há o abandono do enfrentamento do problema de saúde pública, não havendo, portanto, como concluir que esteja havendo omissão estatal que escancare a ilegalidade ou a inconstitucionalidade da atuação do gestor público e que justifique a intervenção judicial na escolha das políticas públicas.

Destarte, pelas razões postas, indefiro o pedido de reconsideração.

4. Intimem-se. Diligências necessárias.

Curitiba, 20 de julho de 2020.

EDUARDO LOURENÇO BANA

Juiz de Direito Substituto



[1] Curso de Processo Civil, Vol. 2, RT, 3ª ed., pág. 105.

[2] Comentários ao Novo Código de Processo Civil, coordenadores Antônio do Passo Cabral e Ronaldo Cramer, Forense, 2015, pág. 251.

[3] ARE 1013138 Agr, Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 09/10/2017, publicado em processo eletrônico dje-235 divulg 13/10/2017 public 16/10/2017, grifo meu.

[4] ADI 3.460-ED, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe de 12/3/2015, grifo meu.

[5] ADPF 145- AgR-segundo, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJe de 12/9/2017, grifo meu

[6] COVID-19: How to Implement a Lockdown in a Democratic Context, em <https://www.marshallcenter.org/en/publications/security-insights/covid-19-how-implement-lockdown-demc>. Consultado em 03/07/2020 às 17:08 hs.

[7] A Interpretação Judicial do Direito, RT, 2005, pág. 194.

[8] O juiz entre o ativismo judicial e a autocontenção. <https://www.conjur.com.br/2012-jul-23/constituicao-poder-juiz-entre-ativismo-judicial-autocontencao?pagi>. Consultado em 03/07/2020, às 18:41 horas.

[9] STP 417 MC, Relator(a): Min. Presidente, Decisão Proferida pelo(a) Ministro(a) DIAS TOFFOLI, julgado em 29/06/2020, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-170 DIVULG 06/07/2020 PUBLIC 07/07/2020, grifo meu

[10] Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. ~

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

[11] Decisão prolatada pelo Juiz de Direito Titular da Vara da Fazenda Pública de Cascavel, Dr. Eduardo Villa Coimbra Campos, nos autos 0012437-91.2020.8.16.0021.

